

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

HEDIANE NIADE SILVA MONTEIRO

OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E RESPONSABILIDADE CIVIL
AMBIENTAL: UM ESTUDO SOBRE AS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM
MANAUS E SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito Ambiental da Universidade
do Estado do Amazonas, como requisito para
obtenção do grau de Mestre em Direito Ambiental.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Manaus
2007

HEDIANE NAIADE SILVA MONTEIRO

OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E RESPONSABILIDADE CIVIL
AMBIENTAL: UM ESTUDO SOBRE AS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM
MANAUS E SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito Ambiental da Universidade
do Estado do Amazonas, como requisito para
obtenção do grau de Mestre em Direito Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Manaus
2007

TERMO DE APROVAÇÃO

HEDIANE NAIADE SILVA MONTEIRO

OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: UM ESTUDO SOBRE AS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM MANAUS E SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 18 de setembro de 2007.

Presidente Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Ozório José de Menezes Fonseca
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Vladimir Garcia Magalhães
Universidade de São Paulo

Aos muito queridos:

Elizabeth Bandeira da Silva, minha mãe, cujo amor pela natureza me ensinou a ser uma pessoa ambientalmente responsável,

Georges Albert da Costa Le Sueur, que me apóia na vida acadêmica e fora dela, e,

Monique da Silva Soares, minha prima, “in memoriam”. “Nunca é o fim. Nem a morte é o fim. Na vida, nada chega ao fim. O que há é apenas a eterna e lenta transformação de tudo”. (Isabel Vasconcelos)

Agradeço, sinceramente, a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, de todas as maneiras. Especialmente, aos servidores do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) e Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA).

“Pensar é destruir o estado de coisas em que nos encontramos para recriar outro mundo, não fundado na ignorância e na mentira, na falsificação do verdadeiro, mas autenticamente um mundo livre e capaz de se construir, sozinho, no que possui de consciência da humanidade. Deste modo, pensar é não permitir que falsos ídolos e falsas ideologias nos impeçam a liberdade”. (Evandro Ghedin)

RESUMO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado abrange os ambientes urbano e natural. Entretanto, a relação entre o direito à moradia, inerente à constituição das cidades e a proteção do meio ambiente natural, apresenta-se em desarmonia. Pela ausência de implementação de políticas públicas habitacionais, entre outros aspectos, Manaus cresceu sem o devido planejamento urbano. Contribuindo nesse crescimento desordenado, encontram-se as ocupações urbanas irregulares. Desse modo, o presente estudo tem o escopo de demonstrar a responsabilidade civil ambiental do Poder Público Municipal de Manaus por sua omissão em promover o adequado ordenamento urbano de seu território, dando azo, assim, aos danos aos meios ambientes urbano e natural nessa cidade pela proliferação das ocupações urbanas irregulares. Para isso, pretende-se situar a competência ambiental municipal de promover o adequado ordenamento urbano, em seus aspectos constitucional e legal. Também será analisado o exercício dessa competência pelas funções ou poderes do Estado nos âmbitos municipal e estadual. Situado esse dever, estudar-se-á o não cumprimento do mesmo através da análise do desenvolvimento urbano desordenado e excludente de Manaus como cidade e os danos ambientais ocasionados pelas invasões em seu território. Tendo em vista que o dano ao meio ambiente representa um dos requisitos objetivos da responsabilidade ambiental, resta a constatação sobre a presença dos outros requisitos: omissão e nexo de causalidade entre esta e o dano ambiental. Também estes pressupostos estão presentes, quando se conclui, por exemplo, que a sustentabilidade urbana encontra-se ameaçada pela “indústria da invasão”. Do mesmo modo, para a consolidação dessas ocupações, grandes áreas são desmatadas, comprometendo-se gravemente os recursos naturais, como as florestas urbanas. Ressalta-se que esta análise será eminentemente bibliográfica e baseada em pesquisas em órgãos públicos, cuja atuação se relaciona com a problemática das ocupações desordenadas em Manaus. Assim como os particulares, no Estado de Direito, o Poder Público deve se submeter às previsões legais e assumir as conseqüências de sua inação. O cuidado com o espaço urbano, tão importante quanto a tutela do meio natural, deve deixar de ser visto como mera política urbana, passando a ser encarado como o que de fato é: um dever constitucional.

Palavras-chaves:

Competência ambiental – ocupações urbanas irregulares – responsabilidade ambiental

ABSTRACT

The right to the ecological balanced environment includes the urban and natural environments. However, the relationship between the housing right, inherent to the constitution of the cities, and the protection of the natural environment is in disharmony. For the lack of public politics, among others aspects, Manaus grew without the due urban planning. Contributing in this disordered growth, there are irregular urban occupations. The present study has the target to demonstrate the environment civil responsibility of the Public Power of Manaus for its omission in promoting the adequate urban order of its territory, causing damages to urban and natural environments in this city. For this, it is intended to point out the competence to promote the urban order, in its aspects constitutional and legal. Also the exercise of this ability for the functions or powers of the State in this scope will be analyzed. Situated this duty, we will study its failure through the analysis of the urban disordered development of Manaus as city and the environment damages caused by the invasions in its territory. In view of that the environment damage represents one of the requirements of the objective responsibility, remains the evidence on the presence of the other requirements: omission and causality nexus. Also these requirements exists, when we conclude, for example, that the urban sustainable is threatened by the “invasion industry”. In a similar way, for the consolidation of these occupations, great areas are deforested, committing seriously the natural resources, as the urban forests. This analysis is eminently bibliographical and will be based on research in public agencies, whose performance in disordered occupations in Manaus. As well as the particular ones, in the Rule of Law, the Public Power must be submitted to the legal forecasts and assume the consequences of its omission. The care with the urban space, so important as the guardianship of the natural environment, must leave of being seen as only urban politics, passing to be faced as what in fact it is: one constitutional duty.

Key words:

Envoronment competence – irregular urban occupations – environmental responsibility

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 COMPETÊNCIA AMBIENTAL MUNICIPAL.....	14
2.1 Considerações gerais sobre o sistema de Estado federativo.....	14
2.2 Origens do sistema federativo de Estado.....	18
2.2.1 Estados Unidos da América do Norte.....	18
2.2.2 No Brasil.....	20
2.3 A repartição de competências no Brasil.....	26
2.4 Competência ambiental na Constituição Federal de 1988: União, Estados-Membros e Distrito Federal.....	30
2.5 Competência ambiental municipal.....	35
2.5.1 Considerações gerais sobre os Municípios.....	35
2.5.2 Competência ambiental municipal: Manaus.....	37
3 AS ATRIBUIÇÕES DAS TRÊS FUNÇÕES DO ESTADO: LEGISLATIVA, EXECUTIVA E JUDICIÁRIA.....	43
3.1 Considerações gerais sobre a repartição de Poderes.....	44
3.2 Poder Legislativo.....	49
3.3 Poder Executivo.....	52
3.3.1 A atuação do Poder Executivo Municipal: considerações gerais.....	53
3.3.2 Atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários.....	58
3.3.3 Teorias sobre a relação entre a Administração Pública e seus agentes.....	62
3.4 Poder Judiciário.....	64
3.4.1 Aspectos gerais.....	65
3.4.2 Meio ambiente: legalidade e discricionariedade.....	67
3.4.3 Decisões judiciais no Superior Tribunal de Justiça.....	73
4 OMISSÃO MUNICIPAL.....	74
4.1 O crescimento de Manaus.....	78
4.2 Danos ambientais.....	90
5 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	100
5.1 Noções gerais sobre responsabilidade civil: conceito, requisitos e classificações	100
5.1.1 Conceito.....	101
5.1.2 Requisitos da responsabilidade civil.....	103
5.1.3 Classificação da responsabilidade civil.....	106
5.2 Responsabilidade civil do Poder Público.....	109
5.2.1 Evolução da responsabilidade civil do Estado.....	109
5.2.2 Teorias sobre a responsabilidade civil do Estado.....	114
5.2.2.1 Teoria da culpa administrativa.....	114
5.2.2.2 Teoria do risco administrativo.....	115
5.2.2.3 Teoria do risco integral.....	117
5.3 Responsabilidade civil ambiental do Poder Público Municipal de Manaus.....	118
5.3.1 Aspectos gerais da responsabilidade civil ambiental.....	119
5.3.2 A responsabilidade civil ambiental do Município de Manaus.....	121

6 CONCLUSÕES.....	130
REFERÊNCIAS.....	137
ANEXO I – FOTOS DE OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES ATUAIS.....	146
Foto 1 - Invasão Monte das Oliveiras.....	147
Foto 2 - Invasão Monte das Oliveiras.....	147
Foto 3 - Invasão Novo Millenium.....	148
Foto 4 - Invasão Novo Millenium.....	148
Foto 5 - Invasão São João.....	149
Foto 6 - Invasão São João.....	149
ANEXO II – REPORTAGENS SOBRE AS INVASÕES EM MANAUS.....	150
Reportagem 1 - Monstro da invasão.....	151
Reportagem 2 – Desemprego impulsiona a mais invasões.....	152
Reportagem 3 – Calor vai aumentar.....	153
Reportagem 4 – Saiba como funciona a 'indústria da invasão'.....	154
Reportagem 5 – Termina disputa pela posse do Nova Vitória.....	155
Reportagem 6 – PF vai investigar ligações de políticos com invasões.....	156
ANEXO III – LISTAS DAS OCUPAÇÕES EM MANAUS.....	157
Lista 1 – Ocupações urbanas regulares em Manaus.....	158
Lista 2 – Ocupações urbanas irregulares em Manaus.....	172
Anexo IV – RELATÓRIOS SEMMA.....	175
Relatório 1 – Combate às invasões em 2006.....	176
Relatório 2 – Combate às invasões em 2007.....	180
Anexo V – MAPAS.....	181
Mapa 1 – Unidades de estruturação urbana.....	182
Mapa 2 – Área urbana e área de transição.....	183
Mapa 3 – Divisão geográfica.....	184
Mapa 4 – Invasões em Manaus.....	185
Mapa 5 – Evolução do desmatamento na área urbana.....	186

1 INTRODUÇÃO

A ausência de implementação do planejamento urbano no desenvolvimento da cidade de Manaus gera efeitos prejudiciais ao meio ambiente, tanto em seu aspecto artificial urbano quanto no que concerne ao meio ambiente natural. Ilustrando essa relação, têm-se as ocupações urbanas desordenadas ou irregulares.

Fala-se em dano ao meio ambiente urbano no momento em que a cidade deixa de cumprir sua função social, tornando-se ambiental e gerencialmente insustentável. Outrossim, também há prejuízos em sua relação com os munícipes, uma vez que o crescimento urbano desordenado implica na ausência de distribuição de áreas de acordo com a sua vocação e com determinadas destinações, como lazer, por exemplo.

Por outro lado, os danos ao meio ambiente natural são representados pelos crescentes desmatamentos das áreas florestais urbanas – encontradas na área urbana de Manaus, conforme definição da Lei Municipal de Perímetro Urbano (Lei nº 644/02) – e poluição de recursos hídricos nos processos de ocupações irregulares.

Propõe-se o presente estudo com o objetivo de analisar-se essa relação entre crescimento urbano desordenado e danos ambientais, demonstrando-se as conseqüências urbanísticas e prejuízos ao meio ambiente natural decorrentes das ocupações urbanas irregulares ou invasões.

Outrossim, objetiva-se verificar a relação de responsabilidade civil ambiental atribuída ao Poder Público em decorrência de sua omissão em promover as políticas públicas ambientais e habitacionais imperativas, assim como pela sua inação na implementação das normas previstas no vigente plano diretor urbano e ambiental da cidade de Manaus.

Dessa forma, o presente estudo encontra-se dividido em quatro capítulos ou seções. No primeiro deles, será demonstrado o dever imposto constitucionalmente ao Município de promover o adequado ordenamento territorial urbano. Será tratado, assim, o sistema de repartição de competências ambientais entre os Entes Federativos, com ênfase nas atribuições municipais.

O sistema de repartição de competência é decorrência do modelo de Estado adotado pelo País: a Federação. Nesse sistema de Estado, a administração pública é descentralizada, dividindo-se a autonomia entre os entes componentes da União. Com efeito, as matérias tuteladas são tratadas de acordo com a predominância do interesse que representam, especialmente no que concerne à produção legislativa.

Contextualizando essa abordagem, estudar-se-á o surgimento do sistema de estado federal no direito comparado e no Brasil, incluindo suas previsões constitucionais, desde a Constituição Federal promulgada em 1891, até a atualmente vigente, datada de 05 de outubro de 1988.

Fixada a competência do Município no que concerne ao adequado ordenamento urbano, será analisado, no capítulo seguinte, o modo pelo qual essa competência é exercida pelo Município de Manaus. Isso remeterá ao estudo dos Poderes ou Funções do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Dessa forma, após uma abordagem sintética sobre a teoria da repartição de funções e sua evolução, será examinada a atuação do Município de Manaus através de seus Poderes Executivo e Legislativo quanto ao planejamento e implementação de normas urbanísticas.

Como o Município não foi dotado de estrutura judiciária na organização deste Estado Federal, a análise do Poder Judiciário terá como parâmetro a atuação do Poder Judiciário do Estado do Amazonas, por intermédio da Vara Especializada de Meio Ambiente e de Questões Agrárias (VEMAQA).

No que diz respeito ao Poder Legislativo Municipal, exercido, principalmente, pela Câmara Municipal de Manaus, apenas pontuar-se-á as normas postas, elaboradas com vistas a tutelar o adequado ordenamento do espaço urbano, especialmente o Plano Diretor Ambiental e Urbano de Manaus.

Por sua vez, a atuação do Poder Executivo Municipal será analisada restringindo-se a dois órgãos, predominantemente, em razão de sua estreita relação com as ocupações urbanas desordenadas em Manaus: Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) e Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA). Para tanto, serão utilizadas informações, relatórios e mapas fornecidos por estes órgãos, que ilustram o presente estudo.

Na Seção 4, por conseguinte, serão identificados os danos aos meios ambientes urbano - crescimento desordenado - e natural - redução dos fragmentos florestais urbanos -, decorrentes das ocupações urbanas desordenadas, também chamadas neste trabalho de ocupações irregulares ou invasões.

Divide-se, assim, esse capítulo em duas partes. Na primeira delas, será analisado o crescimento urbano de Manaus. Serão enfatizados, nessa ocasião, três períodos considerados mais relevantes sob o aspecto de seu desenvolvimento: o período da borracha, do final do século XIX e início do século XX; a instalação da Zona Franca de Manaus, no final da década de 60; e a atualidade, assim considerada a fase após a década de 80.

Os danos ao meio ambiente urbano foram e continuam sendo graves. A não-implantação do planejamento gera o crescimento insustentável da cidade de Manaus. Entretanto, os danos ao meio ambiente natural não são menores ou menos significativos:

imensas áreas são desmatadas para a instalação dos casebres; igarapés são poluídos e assoreados. É um processo ambientalmente agressivo de ocupação de áreas que antes eram dominadas por recursos naturais.

Existe, assim, um dano ambiental configurado. E quem deve responder por esse dano? É o que se pretende responder no capítulo final deste trabalho, tratando da responsabilidade civil ambiental do Poder Público.

Será focado o instituto da responsabilidade civil e seus aspectos gerais, como conceito, requisitos e classificação segundo o agente causador do dano, em responsabilidade direta e responsabilidade indireta, e quanto ao seu fundamento, em responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva.

Em seguida, será analisada a responsabilidade civil do Estado, incluindo sua evolução que ensejou a transformação da irresponsabilidade pública – em vigor no Estado Absolutista – para a responsabilidade civil objetiva – predominante nos modernos ordenamentos jurídicos.

Se no Regime Absolutista o particular prejudicado pela conduta do Estado não fazia jus a qualquer ressarcimento, atualmente, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público no Brasil está expressamente prevista na Constituição Federal, em seu art. 37, § 6º. À vítima de dano causado nessas circunstâncias cabe apenas a comprovação da existência dos requisitos objetivos da responsabilidade civil: ação / omissão, dano e nexo de causalidade.

Em seguida, será feito um estudo da responsabilidade civil ambiental, também objetiva, e se tentará responder, com base no que foi analisado nos capítulos anteriores, se o Município de Manaus, como pessoa jurídica de Direito Público Interno, com capacidade para contrair direitos e obrigações, deve responder por sua omissão em promover o adequado uso e ocupação do espaço urbano, permitindo a consolidação das invasões em Manaus, ensejadoras de danos aos meios ambientes artificial urbano e natural.

2 COMPETÊNCIA AMBIENTAL MUNICIPAL

2.1 Considerações gerais sobre o sistema de Estado federativo

A distribuição da competência ambiental brasileira decorre diretamente do sistema constitucional de repartição de competências, cujas diretrizes, por sua vez, têm sua origem no modelo de Estado adotado pelo Brasil: a federação.

A redação do art. 1º da Constituição Federal de 1988 define a federação como sistema de Estado adotado pelo Brasil. Posteriormente, o texto desse dispositivo constitucional é complementado pelas disposições do art. 18 e seguintes da Carta Federal, que dispõem sobre a organização política-administrativa do Estado Brasileiro.

Na leitura do mencionado dispositivo legal, observa-se, de início, uma característica relevante do sistema federativo de Estado: o *princípio da indissolubilidade do vínculo federativo brasileiro*, cujo objetivo é unir o todo formado pelos Estados-Membros e Municípios em um único ente denominado União.

Ao mesmo tempo, observa-se a descentralização político-administrativa para, em tese, melhor atendimento dos interesses de cada ente federativo, sempre em consonância com os interesses nacionais ou gerais.

Para garantir a indissolubilidade desse vínculo, a Constituição Federal, em seu art. 34, prevê como sanção a sua desobediência a decretação de intervenção e, conseqüentemente, o cerceamento à autonomia dos Estados-Membros, Distrito-Federal e Municípios em prol do interesse nacional configurado pelo modelo de Estado adotado.

A regra, portanto, é a garantia de autonomia aos entes federados. "No entanto, excepcionalmente, a CF estabelece situações (de anormalidade) onde haverá intervenção, suprimindo-se, temporariamente, a aludida autonomia"¹.

No Brasil, desde a adoção da República como forma de governo e da federação como forma de estado, vige o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo brasileiro, em caráter constitucional. Assim, "o princípio da indissolubilidade em nosso Estado Federal foi consagrado em nossas constituições republicanas desde 1891 (art. 1º) e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora"².

Desse modo, conclui-se que o Estado Brasileiro adota o denominado "triplo federalismo"³, de forma que o País é dotado de soberania nos âmbitos externo e interno, enquanto Estados-Membros e Municípios são autônomos.

Para distinguir soberania de autonomia, têm-se os ensinamentos de Michel Temer. Esse autor explica que soberano é o todo, isto é, o conjunto visualizado externamente pelos outros Estados soberanos. A autonomia, por seu turno, implica em análise do modo de constituição do Estado, apresentando, dessa forma, um caráter interno, relacionado à margem de liberdade conferida aos elementos daquele primeiro conjunto.

Nas palavras desse autor:

Soberania é fenômeno ligado à idéia de 'poder', de autoridade suprema. Funciona como unificadora de uma ordem. Esta ordem unificada, por sua vez, é que se

¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 11.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 309.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18.ed. atual. com a Emenda 47/2005. São Paulo: Atlas, 2005, p. 247.

³ SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988 in Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 105-121, 2005, p. 110.

apresenta aos demais Estados. A soberania faz com que, no plano jurídico, inexistam Estados maiores ou menores, fortes ou fracos, mais ou menos importantes. Iguala-os todos.⁴

Assim, o caráter externo da soberania se reflete em o país colocar-se em posição de igualdade jurídica em relação a outros Estados soberanos. Isso implica no fato de que, não obstante diferenças culturais e econômicas, nas relações entre Países, todos se colocam em pé de igualdade.

Entretanto, conforme posto, a soberania de um País também incide em âmbito interno. Observa-se a supremacia da União em relação aos Estados-Membros e Municípios, que a constituem. Assim, subordinam-se interesses locais e regionais aos interesses nacionais, em tese (existem interesses pessoais envolvidos nas decisões que deveriam ser republicanas).

O mesmo autor continua sua exposição, agora em relação à autonomia e seu aspecto interno: “concepção diversa (da soberania) é a de autonomia. Seu valor reside na visão interior que se tem do Estado. É o encaixe das várias peças componentes da ordenação jurídica global que lhe dá significado”⁵.

Para José Afonso da Silva:

Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a quem cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-Membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.⁶

Observa-se que José Afonso da Silva, citado no parágrafo anterior, discute quanto à inclusão dos Municípios como entes autônomos da Federação, apenas citando como seus verdadeiros integrantes a União e os Estados-Membros.

⁴ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 17. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 60.

⁵ **Ibidem**, p. 60.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 100.

Entretanto, esse aspecto que trata da autonomia municipal será analisado subseqüentemente, adotando-se, até então, o tratamento do Município como efetivo ente da federação, autônomo nos termos da Constituição.

Da autonomia dos Estados-Membros e Municípios decorre a “denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração”⁷, sendo esta auto-organização originária do poder constituinte decorrente.

Esse poder, em poucas palavras, pode ser traduzido como a capacidade atribuída aos Estados-Membros de organizarem a administração de seus interesses, delimitando a atuação do Estado em si e dos Municípios que o compõem, através de um instrumento denominado Constituição.

Nesse ponto, a organização dos Estados-Membros se assemelha ao que ocorre com a União Federal, em relação aos Estados e Municípios que a constituem.

Ressalta-se que a mencionada autonomia se refere aos assuntos pertinentes à predominância de seus interesses, conforme se demonstrará a seguir, quando da abordagem da distribuição de competências material e legislativa no sistema federativo brasileiro entre os entes que o compõem.

Na Constituição do Estado do Amazonas, promulgada em 05 de outubro de 1989, sua autonomia político-administrativa é tratada nos termos seguintes:

Art. 1º. O Estado do Amazonas, constituído de Municípios, integra com **autonomia** político-administrativa a República **Federativa** do Brasil, fundada:
I - na **união indissolúvel** com os demais Estados federados, observadas a unidade de interesses comuns do povo brasileiro, as peculiaridades regionais e a igualdade política entre os Estados da Federação. (grifou-se)

Por outro lado, quanto aos Municípios, temos que sua "principal e mais importante competência legislativa é, sem sombra de dúvida, a de elaborar sua lei orgânica"⁸. Dessa

⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18.ed. atual. com a Emenda 47/2005. São Paulo: Atlas, 2005, p. 249.

⁸ MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Direito Municipal**. 2.ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004, p. 107.

forma, a Lei Orgânica do Município de Manaus, promulgada em 05 de abril de 1990, assim dispõe quanto a sua autonomia como Ente da República Federativa do Brasil:

Art. 1º - O Município de Manaus, pessoa jurídica de direito público interno, é unidade territorial que integra, com **autonomia** política, administrativa e financeira, a República Federativa do Brasil e o Estado do Amazonas, nos termos da Constituição da República e da Constituição do Estado. (grifou-se)

Assim, em resumo, as principais características do sistema de Estado Federativo são: indissolubilidade do vínculo que une Municípios, Estados-Membros e União, impeditivo do direito de secessão; soberania da União em suas relações com outros Estados soberanos e com os entes que a compõem; e autonomia dos Estados-Membros e Municípios que possibilita o trato administrativo e legislativo com as matérias de seu predominante interesse.

2.2 Origens do sistema federativo de Estado

2.2.1 *Estados Unidos da América do Norte*

A origem do sistema federativo de Estado remonta à Constituição Americana de 1787, fruto do processo de independência das treze colônias americanas do jugo inglês.

A forma federativa de Estado tem sua origem nos EUA, e data de 1787. Anteriormente, em 1776, tivemos a proclamação da independência das treze colônias britânicas da América, passando cada qual a se intitular um novo Estado, com plena liberdade e independência.⁹

Tomando por base a independência dessas colônias, do fato de ser cada Estado independente e soberano, decorria um visível enfraquecimento desses Entes que, dessa maneira, estavam suscetíveis de serem novamente dominados pela Inglaterra.

⁹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 11.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 272.

Assim, quando da elaboração da Constituição Americana de 1787, almejou-se conciliar o interesse de união das colônias em um poder central, que não representasse a força do colonizador e, desse modo, fomentasse o ideal de independência.

Dessa forma, "a fim de elaborar uma nova organização para o país, os norte-americanos decidiram convocar a Convenção Constitucional da Filadélfia"¹⁰, que culminou nessa Constituição Americana.

Todo esse processo é sintetizado abaixo:

Durante a guerra de independência, o Congresso aprovou os artigos da Confederação dos Estados Unidos, que estabeleciam a 'união perpétua entre os Estados'. Entretanto, os laços que uniam os Estados, organizados em confederação, isto é, não subordinados a um poder central, eram frouxos, e o Congresso não tinha poder para arrecadar impostos, recrutar soldados ou exigir a aplicação das leis. Todos os Estados concordavam quanto à necessidade de um poder central, refletindo o desejo das classes dominantes, que viam no estabelecimento dessa medida uma forma de ter controle sobre a política nacional. Entretanto, para evitar que o poder nacional anulasse o dos Estados, os americanos adotaram um sistema de dupla soberania: o estadual e o federal. Quanto à estrutura política (inspirada em Locke e Montesquieu), baseou-se na divisão de poderes entre o Executivo (Presidente da República e seus Secretários), o Legislativo (Congresso formado pela Câmara dos Representantes e pelo Senado) e o Judiciário (Corte Suprema).¹¹

Dessa forma, inicialmente tratava-se de uma Confederação de Estados Americanos. Se forem enumeradas as características da confederação como forma de Estado, pode-se perceber a principal diferença desta em relação ao sistema federativo:

A Confederação de Estados constitui uma associação de Estados soberanos que se unem para determinados fins. Embora tenha a Confederação personalidade jurídica internacional, os Estados confederados não perdem o seu poder soberano interno e externo, pelo menos em tudo que não seja abrangido pelo tratado constitutivo da Confederação.¹²

Com isso, nota-se que a Confederação confere não apenas autonomia aos seus entes constitutivos, mas também soberania. Cada ente é soberano internamente, não apenas frente às províncias que o constituem, mas também perante os outros Estados formadores da Confederação.

¹⁰ FIGUEIRA, Divalte Garcia. **História**. São Paulo: Ática, 2002, p. 209.

¹¹ KOSHIBA, Luiz. **História: origens, estruturas e processos**. São Paulo: Atual, 2000, p. 351.

¹² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 82.

Por sua vez, a Federação concede tão-somente autonomia aos seus entes constitutivos, sendo o atributo da soberania exclusivo da União, que representa o conjunto de Estados-Membros ou de Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

Interessante citar-se a conclusão de Divalte Garcia Figueira quanto ao surgimento dos Estados Unidos da América do Norte como país independente:

O novo Estado era inovador em muitos aspectos. Primeiro, por assumir a forma de república e não de monarquia. Depois, porque havia adotado o sistema presidencialista. Além disso, era composto por uma federação, o que significa que, embora existisse um governo central, os estados membros conservavam ampla autonomia, podendo tomar decisões próprias em relação a muitos assuntos. [...] Por todos esses fatores, a federação consistiu numa inovação capaz de conciliar princípios democráticos e um vasto território ocupado por populações muito diferentes.¹³

Disso, pode-se ressaltar, desde já, uma distinção entre a adoção do sistema federativo de Estado pelos Estados Unidos da América do Norte e pelo Brasil: enquanto os Estados Unidos tinham a intenção de unir o todo formado pelos Estados para fortalecer o conjunto de ex-colônias, no Brasil ocorreu o inverso, isto é, buscou-se a desagregação do Estado unitário em prol da descentralização política-administrativa.

Na prática, entretanto, os Estados-Membros e Municípios estão obrigados a aderir à federação ou simplesmente deixar de existir, ao passo que a União centraliza em si poderes e atribuições limitativos da autonomia desses entes.

2.2.2 No Brasil

Conforme mencionado, o sistema federativo é adotado pelo Brasil desde 1889, ocasião em que se alterou não apenas a forma de Estado para a Federação, mas o próprio regime de governo, com a proclamação da República.

¹³ FIGUEIRA, Divalte Garcia. **História**. São Paulo: Ática, 2002, p. 209.

Desse modo, a regulamentação da federação como forma de Estado no Brasil encontra-se na Constituição Brasileira de 1891 e nas seguintes até a Constituição vigente.

Já se falou que a adoção da federação pelo Brasil se distingue do mesmo acontecimento nos Estados Unidos da América do Norte. Nas palavras de Kildare Gonçalves Carvalho, "a federação brasileira resultou da desagregação do Estado unitário, com a transformação das províncias em Estados-Membros. Não se configurou no Brasil o fenômeno norte-americano da agregação"¹⁴.

A Constituição Federal, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, primeira da nova República Brasileira, assim dispõe em seu artigo inicial:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República **Federativa**, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (grifou-se)

Essa Carta tinha como suas principais características o estabelecimento da república como forma de governo e da federação como forma de Estado, a adoção do presidencialismo e da doutrina de Montesquieu quanto à repartição das funções estatais, e a previsão da autonomia dos Estados-Membros e Municípios. Inspirou-se, assim, nos ideais americanos eminentemente liberais, e em outros conceitos que estavam fora do contexto político vivido pelo País.

Disso decorrem as críticas de sua desvinculação à realidade vigente no Brasil, de modo que em decorrência de sua estruturação surgiram vários conflitos de interesses que culminaram no exercício do poder pelas oligarquias formadas pelos grupos econômica e politicamente mais fortes, e pela manutenção do coronelismo como fonte de poder estadual.

Os ideais liberais, assim, permaneceram no papel, ao passo que o País, de fato, mantinha-se em sua política centralizadora, conservadora em sua essência.

¹⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 497.

As reações dos brasileiros diante das mudanças propostas pelo Governo Provisório eram as mais surpreendentes possíveis. Ao mesmo tempo que assistiu com certa apatia à mudança de regime, o povo via como heresia, por exemplo, a tentativa de mudar o Hino Nacional, tanto quanto a idéia de substituir Deus pela República.¹⁵

Em seguida, surgiu a Constituição de 1934, que introduziu no constitucionalismo brasileiro um caráter social, diferentemente da anterior, de inspirações predominantemente liberais, apesar de, na prática, não sê-lo. Nela, o sistema federativo de Estado estava previsto nos seguintes termos:

Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República **Federativa** proclamada em 15 de novembro de 1889. (grifou-se)

Essa Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934, adotou o modelo alemão, ao contrário da anterior, inspirada na Constituição Americana. Uma característica da Constituição de 1934 foi o fato de ter ressaltado o papel do Estado na garantia de direitos básicos aos indivíduos, acompanhando, assim, a evolução dos direitos chamados de segunda geração.

O modelo (da Constituição de 1934) foi a Constituição alemã da República de Weimar. Foram adicionados três artigos às Constituições anteriores. O primeiro, da Ordem Econômica e Social, tinha intenções nacionalistas referentes à economia. O segundo, Família, Educação e Cultura, estabelecia, em suma, o princípio do ensino primário gratuito e de frequência obrigatória. E, por fim, o tema da Segurança Nacional, inédito.¹⁶

Por sua vez, a Constituição de 1937, produto do Estado Novo implementado por Getúlio Vargas, embora “marcada pelo autoritarismo”¹⁷ e pela centralização administrativa, também dispôs sobre o sistema federativo de Estado Brasileiro, em seu art. 3º, definindo que *o Brasil é um Estado **federal**, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.* (grifou-se)

¹⁵ **Brasil 500 Anos.** São Paulo: Ed. Nova Cultural, vol. 9, 1999, p.574.

¹⁶ **Brasil 500 Anos.** São Paulo: Ed. Nova Cultural, vol. 11, 1999, p. 694.

¹⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição.** 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 165.

Entretanto,

em síntese, teve a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, como principais preocupações: fortalecer o Poder Executivo; atribuir ao Poder Executivo uma intervenção mais direta e eficaz na elaboração das leis; reduzir o papel do parlamento nacional, em sua função legislativa; conferir ao Estado a função de orientador e coordenador da economia nacional.¹⁸

É característica marcante do Estado Novo sua centralização administrativa, visto tratar-se de uma ditadura. Conseqüentemente, o Poder Executivo, nas mãos de Getúlio Vargas, se sobrepôs, na prática, aos demais Poderes, em detrimento da harmonia entre eles.

No mesmo dia em que anunciou a implantação do novo regime, Getúlio comunicou também que o país passava a ter outra Constituição. Inspirada nas constituições fascistas da Itália e da Polônia, a Carta de 1937 suprimiu o que restava da autonomia dos estados e substituiu a democracia representativa por um sistema de governo autoritário e centralizado.¹⁹

Essa centralização administrativa vigorou no País até 1946, quando nova ordem foi instituída. Assim, a Constituição de 1946, diferentemente da anterior, “faz coincidir a forma com a realidade. Pode-se dizer, no plano histórico-constitucional, que a Federação foi restabelecida pela Constituinte daquele ano”²⁰.

Isso porque a Constituição de 1937 previa a autonomia dos Estados-Membros e Municípios em seu texto. Na prática, entretanto, o poder era centralizado na União. Todavia, embora tenha o mérito de ter rompido com as diretrizes do Estado Novo, alguns autores apontam como um ponto desfavorável da Carta de 1946 o fato de ter como inspirações as Constituições de 1891 e 1934.

"Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conforme a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal”²¹.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 83.

¹⁹ FIGUEIRA, Divalte Garcia. **História**. São Paulo: Ática, 2002, p. 341.

²⁰ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 17.ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 72.

²¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 85.

Nessa Carta Federal, o sistema federativo de Estado estava previsto em seu art. 1º: *Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob regime representativo, a **Federação** e a República.* (grifou-se)

Com o golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964, instalou-se no País uma época de autoritarismo, supressão de direitos e garantias, tortura aos presos políticos e censura aos meios de comunicação. Foram editados os chamados atos institucionais, dentre eles o Ato Institucional nº 5 – AI-5, famoso por seu caráter repressor:

O Ato Institucional 5 durou até 1979 e conferiu ao presidente da República poderes de fechar, provisoriamente, o Congresso e intervir nos Estados e Municípios, nomeando interventores. Voltava a ter o direito de cassar mandatos e suspender direitos políticos, demitir ou aposentar servidores públicos. O AI-5 também suspendia a garantia de *habeas corpus* aos acusados de crimes contra a segurança nacional e de infrações contra a ordem econômica e social e a economia popular. A comunidade militar de informações ganhou forças e abriu-se um novo ciclo de cassações. Estabeleceu-se a prática de censura aos meios de comunicação, e a tortura tornou-se instrumento de política de Estado.²²

Todavia, formalmente, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01/69, mantiveram o sistema de estado federativo. Em ambas, o art. 1º o previa, com a mesma redação: *O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.*

Assim, o federalismo prevaleceu nas constituições do regime ditatorial, ainda que apenas nominalmente. O sistema federal pressupõe, como visto, soberania da União e autonomia dos demais entes federativos. E, na década de 60 até a abertura política brasileira, o poder estava centralizado na União, restando pouco ou nada de autonomia aos Estados-Membros e Municípios.

Na década de 80, iniciou-se o processo democrático no país, culminando com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte que promulgou, no dia 05 de outubro de 1988, a Constituição vigente.

²² **Brasil 500 Anos.** São Paulo: Ed. Nova Cultural, vol. 12, 1999, p.733.

O apogeu da centralização antifederativa ocorreu com a Constituição de 1967 e sua Emenda n.1, de 1969, que instituíram a federação hegemônica da União, sufocando a autonomia dos Estados-Membros. [...] A Constituição de 1988 se propõe a restaurar o Estado Federal brasileiro, estruturando um federalismo de equilíbrio, mediante a ampliação da autonomia dos Estados federados e o fortalecimento de sua competência tributária.²³

Premia-se pela mudança e pela liberdade de conduta. Por isso, a atual Constituição é tão detalhada – recebendo críticas por não se ater a desenhar a constituição geral do Estado Federal – e cuidadosa em prever prerrogativas e direitos aos indivíduos, assim como suas garantias.

Na Carta Federal vigente, o sistema federativo está previsto, conforme exposto, no art. 1º, constituindo cláusula pétrea nos termos do art. 60, § 4º, I. Isso significa que a forma de Estado Brasileiro se encontra inserida no rol que representa o limite material à elaboração de Emendas Constitucionais, seu chamado “núcleo intangível”²⁴.

Para garantir a realização da federação também na prática, instituiu-se o modo de repartição de competências entre União, Estados-Membros e Municípios.

Viu-se, dessa forma, que independentemente do momento histórico-político brasileiro, a partir da proclamação da república como forma de governo, foi mantida a federação como forma de Estado no Brasil, variando, de fato, a descentralização política conforme a margem de liberdade existente no País.

Ou seja, formalmente, a partir da Constituição de 1891, o Brasil é uma federação. Entretanto, devido a mudanças de contextos políticos, nem sempre os Estados-Membros e Municípios gozaram da autonomia que lhes foi conferida pela norma.

²³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 498.

²⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18.ed. atual. com a Emenda 47/2005. São Paulo: Atlas, 2005, p. 594.

2.3 A repartição de competências no Brasil

A organização do Estado Brasileiro na forma federativa traz como consequência o modo de repartição de competências entre os entes federados.

Apesar das controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, existe um consenso de que essa instituição tem duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial do poder governamental. [...] Essas manifestações territoriais dizem respeito à divisão de competências entre os entes constitutivos e no Poder Legislativo, ao papel do Poder Judiciário, à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da federação e suas garantias constitucionais.²⁵

Desse modo, pode-se concluir que “toda a estrutura federal baseia-se na repartição de competências considerada como a grande questão do federalismo, o elemento essencial da construção federal, o tema representativo de medida dos poderes políticos do Estado”²⁶.

Competência nada mais é do que a medida atribuída à atuação de cada ente federativo por meio das normas constitucionais. As entidades da federação possuem rol específico de matérias que lhe incumbem no âmbito da autonomia que lhe foi constitucionalmente conferida.

A Constituição Federal utiliza os conceitos de competência material e competência legislativa, entre outros critérios de classificação de competência. Por interessar tal classificação ao tema proposto para análise, será feita sua abordagem sintética.

Inicialmente, observa-se que a competência material tem caráter administrativo, estando prevista no art. 23 da Constituição Federal. É também chamada de competência não legislativa.

A competência não legislativa, como o próprio nome ajuda a compreender, determina um campo de atuação político-administrativa, tanto é que são também denominadas competências administrativas ou materiais, pois não se trata de atividade legiferante. Regulamenta o campo do exercício das funções

²⁵ SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988 in Revista de Sociologia Política*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 105-121, 2005, p. 105.

²⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 499.

governamentais, podendo tanto ser exclusiva da União (marcada pela particularidade da indelegabilidade), como comum (também chamada de cumulativa ou paralela) aos entes federativos.²⁷

As competências materiais se subdividem em exclusivas e comuns. As primeiras restringem o tratamento da matéria à União, sendo indelegáveis, enquanto estas últimas são distribuídas entre União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

Por outro lado, têm-se as competências legislativas que, "como a terminologia indica, tratam-se de competências, constitucionalmente definidas, para elaborar leis"²⁸.

Em resumo, pode-se afirmar que a competência legislativa é a que se relaciona com a criação de leis, enquanto a competência material compreende a aplicabilidade dessas normas, isto é, a atuação efetiva sobre a matéria tutelada.

A competência legislativa, por seu turno, classifica-se em privativa e concorrente. A competência privativa, prevista no art. 22 da Constituição Federal, consiste em reduzir a atividade legislativa de determinadas matérias preferencialmente à União.

Entretanto, deve-se ressaltar que a competência privativa admite delegação por lei complementar, conforme as regras do parágrafo único do art. 22, permitindo-se, assim, que outro Ente que não a União trate da matéria.

A competência concorrente, por sua vez, refere-se à capacidade legislativa compartilhada entre a União, Estados-Membros e Distrito Federal. Tem suas disposições traçadas no art. 24 da Constituição Federal.

Dessa forma, nos casos de competência concorrente, à União se reserva o estabelecimento de normais gerais sobre a matéria, a qual será suplementada pelos Estados-Membros e Distrito Federal, conforme suas necessidades. Não se pode olvidar, por oportuno, o dever de harmonia entre a norma geral federal e sua complementação legislativa.

²⁷ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 11.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 287.

²⁸ **Ibidem**, p. 287.

Competência legislativa concorrente é a exercida por duas ou várias entidades políticas, desaparecendo a exclusividade (art. 24). A competência concorrente pode ser:

- a) cumulativa ou clássica, quando não há limites prévios à atuação legislativa dos entes políticos, que podem assim legislar ilimitadamente sobre as mesmas matérias;
- b) não-cumulativa ou limitada, quando a União fixa princípios, diretrizes, normas gerais, e os Estados estabelecem normas de aplicação, ou específicas, detalhando as normas gerais da União.²⁹

Em caso de inexistência de lei federal traçando normas gerais, a Constituição determina que os Estados-Membros terão competência legislativa plena para tratar a matéria, a qual permanecerá, exceto em caso de lei federal posterior tratando do mesmo assunto de maneira diversa. Na Carta Federal, a matéria é tratada no art. 24, parágrafos 1º a 4º.

Por fim, o art. 30 dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, além da competência de suplementar as normas federais e estaduais, no que couber.

Observa-se como decorrência desse sistema que prevê a autonomia dos entes federativos, que a atividade legislativa é dividida segundo a predominância do interesse que será objeto de legislação.

Desse modo, em caso de interesse nacional, a competência legislativa será atribuída à União, que a exercerá através do Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e pela Câmara de Deputados. Isso remonta ao regime representativo da nossa Federação.

Por outro lado, se o interesse for regional, a competência legislativa será assegurada às Assembléias Legislativas dos Estados-Membros e à Câmara Legislativa do Distrito Federal. Sua previsão constitucional encontra-se no art. 25 da Magna Carta, quanto aos Estados, e art. 32, quanto ao Distrito Federal que, em face da vedação de sua divisão em Municípios, cumula as competências regionais e locais.

Existe, entretanto, discussão doutrinária sobre o modo como essa distribuição se dá na prática. Alega-se que, pelo excesso legislativo da União, resta pouco a legislar aos Estados-

²⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 501.

Membros e Municípios, já que aquela, além de traçar normas gerais, muitas vezes chega a tratar a matéria de lei de maneira minuciosa, invadindo a competência suplementar dos demais entes.

As opiniões estão divididas quanto à questão de quem prevalece na repartição de competência brasileira: a União ou os Estados-Membros e Municípios?

Na visão de muitos juristas, a divisão de poder favorece a União devido ao seu papel central na definição de políticas, à carência de recursos financeiros de muitos estados e ao excessivo poder de legislar, que promove uniformidade nos governos e nas políticas estaduais. Outros analistas argumentam que a divisão de poder favorece ao governo local, que vem expandindo sua autonomia ao longo da história.³⁰

Entre os defensores da última corrente, Maria Hermínia Tavares de Almeida, no artigo “Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada”, afirma:

A Constituição de 1988 deu forma às aspirações de descentralização e reforma social amplamente disseminadas na sociedade brasileira no ocaso do autoritarismo. O sistema federal foi redesenhado em favor dos Estados e Municípios, estes últimos reconhecidos como entes federativos com o mesmo status legal dos demais níveis de governo.³¹

Por fim, nosso entendimento quanto ao assunto é o de que o modelo de repartição de competência privilegia os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, que são os maiores conhecedores dos problemas que os afligem e dos interesses que devem defender.

Pela análise da Constituição como um todo, nota-se a intenção de descentralizar a administração buscando o desenvolvimento do País em sua totalidade, conforme art. 3º, II, que coloca como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional.

Entretanto, autonomia é diferente de soberania. Desse modo, o interesse desses entes devem estar em consonância com os interesses gerais, de modo que o País se desenvolva como o todo que de fato é.

³⁰ SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988 in Revista de Sociologia Política*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2005, p. 113.

³¹ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**, disponível em <<http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>>, acesso em 09 de janeiro de 2007.

2.4 Competência ambiental na Constituição Federal de 1988: União, Estados-Membros e Distrito Federal

Visto o sistema geral de distribuição de competência, será analisado o tratamento dispensado ao Direito Ambiental e suas matérias entre os três entes federativos.

Ressalta-se que, neste item, é tratada de maneira mais detalhada a competência da União, Estados-Membros e Distrito Federal, já que a competência ambiental municipal será analisada subseqüentemente.

A competência legislativa ambiental encontra-se dividida pela Constituição Federal de 1988 em comum e concorrente, nos termos dos artigos 23 e 24.

Conforme visto, a competência material ou não-legislativa, prevista no primeiro dispositivo legal mencionado, tem caráter administrativo, estendendo-se à União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

Quanto à matéria ambiental, a competência material é tratada em relação às várias acepções do meio ambiente. Destacam-se três delas: natural, artificial e cultural. Ressalta-se que essa classificação do meio ambiente é meramente didática, já que os "meios ambientes" não são estanques, mas se relacionam e se interligam.

Assim, por exemplo,

a qualificação do meio ambiente como "urbano" não significa que haja compartimentalização do meio ambiente. O adjetivo "urbano" apenas vem delimitar a problemática ambiental em um espaço geográfico determinado, as cidades. Mas o estudo do meio ambiente urbano não pode olvidar que as cidades estão inseridas em outras dinâmicas territoriais, sociais e ambientais.³²

³² SILVA, Solange Teles da. *Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Manaus, n. 1, 121-137, 2003, p. 128.

Neste estudo, ater-se-á aos meios ambientes natural e artificial – este em sua modalidade urbano –, a seguir definidos, ressaltando-se, desde já, a inter-relação entre ambos: não há que se falar em um meio ambiente artificial urbano que não inclua, dentro de si, espaços definidos como meio ambiente natural.

Assim, por exemplo, a cidade de Manaus é um meio ambiente urbano. Entretanto, na sua área urbana, definida por lei, existem, por exemplo, fragmentos florestais, inseridos no conceito de meio ambiente natural.

Desse modo, segundo o inciso V do art. 3º da Lei nº 6.938/81, são recursos naturais, integrando, portanto, o rol de elementos do meio ambiente natural: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. Em síntese, o meio ambiente natural é representado pelo espaço cuja constituição, a princípio, não conta com a ação humana.

Quanto a esse meio ambiente natural têm-se, ilustrativamente, os incisos VI e VII do art. 23, cuja finalidade é dispor ser da competência comum aos entes federativos a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas, e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Por outro lado, o “meio ambiente artificial é aquele construído pelo homem. É a ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais”³³. As cidades, por sua vez, são meios ambientes artificiais – porque constituídos com a participação humana –, sendo analisadas neste estudo apenas em seu aspecto urbano, conforme definição da lei de perímetro urbano e § 1º do art. 32 do Código Tributário Nacional.

Utilizando-se esse conceito, faz-se a ressalva que nem tudo que é definido como meio ambiente artificial é necessariamente urbano. Existem espaços artificiais na área rural.

³³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 277.

Entretanto, o inverso é verdadeiro: o urbano é necessariamente artificial. O aspecto do meio artificial rural, conforme dito, não será objeto de análise neste estudo.

O conceito acima de meio ambiente artificial urbano nos leva ao entendimento do meio ambiente como construído essencialmente com a participação do homem para fins de moradia e realização de suas demais atividades habituais, constituindo as cidades em si.

Verificamos que este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade, que passou a ter natureza jurídica ambiental não só em face do que estabeleceu a Constituição Federal de 1988, mas particularmente com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), porque, como já visto, o vocábulo "urbano", do latim *urbs, urbis*, significa cidade e, por extensão, os habitantes desta.³⁴

A política urbana está prevista no art. 182 da Constituição Federal. A lei mencionada nesse dispositivo constitucional vem a ser o autodenominado Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Um dos instrumentos dessa política urbana é o Plano Diretor efetivamente implementado, conforme o § 1º do art. 182. Em Manaus, a Lei nº 671, de 04 de novembro de 2002, institui o plano diretor urbano e ambiental da cidade, estabelecendo diretrizes para o seu desenvolvimento, dando providências relativas ao planejamento e à gestão de seu território, enquanto a Lei nº 672/2002 trata mais especificamente do uso e ocupação do solo urbano.

O art. 24 da Carta Federal, em seus incisos VI a VIII, prevê como matéria de competência legislativa concorrente entre União, Estados-Membros e Distrito Federal, as seguintes: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

³⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 223.

Ressalta-se que o Município tem competência administrativa, conforme a Constituição Federal. A competência legislativa, por seu turno, restringe-se a matérias de interesse predominantemente local, como, v.g., o meio ambiente urbano de determinado Município, através da elaboração e implementação do respectivo Plano Diretor e outras normas de utilização do espaço urbano.

Além disso, existe a prerrogativa municipal de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Apesar da divisão de competência entre os três entes federativos, restam algumas matérias na competência ambiental privativa da União, conforme art. 22 da Constituição.

Assim observa-se que

a Constituição Federal de 1988, não obstante tenha dado passos significativos em matéria ambiental, no sentido de colocá-la, na sua maioria, no campo da competência concorrente, guardou, ainda, para a União, o monopólio de legislar em alguns setores como águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22).³⁵

Ainda em âmbito constitucional, o art. 225, após dispor que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*, prevê, em seu § 1º, as condutas a serem adotadas pelo Poder Público para assegurar a efetividade desse direito.

Da sua leitura (art. 225) decorrem cinco aspectos essenciais: o reconhecimento desse direito (ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) em nível formal; a concepção do meio ambiente como um bem de uso comum do povo; a essencialidade do meio ambiente à sadia qualidade de vida; a duplicidade de titularidade nos deveres de defesa e preservação: o Poder Público e a coletividade; o direito das futuras gerações.³⁶

³⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 632.

³⁶ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 116.

A Constituição do Estado do Amazonas copiou esse dispositivo para a redação de seu art. 229: *Todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.*

Esse pensamento de responsabilidade inter e intra-geracional está presente no Direito Ambiental Nacional e Internacional, como se observa nos textos das Declarações de Estocolmo, em seu Princípio 1, e na do Rio de Janeiro, no Princípio 3.

Assim, em sede de meio ambiente, não se tratam apenas de competências materiais e legislativas, mas de todo um conjunto de políticas públicas para harmonizar as competências constitucionais com o art. 225 da Carta Federal e com as normas internacionais.

Em resumo, segue o tratamento constitucional da distribuição de competência em matéria ambiental entre os Entes Federativos:

- a) *Competência privativa* da União (art. 22 da Constituição Federal): águas, energia, jazidas; minas, outros recursos minerais e metalurgia; populações indígenas; atividades nucleares de qualquer natureza;
- b) *Competência comum* (material) da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios (art. 23 da Constituição Federal): proteger os documentos, os estudos e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteção dos monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de estudos de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- c) *Competência legislativa concorrente* da União, Estados-Membros e Distrito Federal (art. 24 da Constituição Federal): direito urbanístico; florestas, caça, pesca,

fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais; proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

- d) *Competência legislativa dos Municípios* (art. 30 da Constituição Federal): matérias de interesse local, como o adequado uso e ocupação do espaço urbano, foco a que nos ateremos no presente estudo, e suplementação das normas federais e estaduais, no que couber.

2.5 Competência ambiental municipal

2.5.1 Considerações gerais sobre os Municípios

O Município "pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno e autônoma nos termos e de acordo com as regras estabelecidas na CF/88"³⁷. Assim, é um ente da federação que, da mesma forma que os Estados-Membros, gozam de autonomia política, administrativa e financeira.

Todavia, existem questionamentos sobre a autonomia municipal. Há autores que defendem que "a teoria do federalismo não pressupõe o Município como entidade federada, mas apenas a existência do Estado Federal e dos Estados Membros. Desta forma, pode-se concluir que a Federação é de Estados e não de Municípios"³⁸.

³⁷ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 11.ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 298.

³⁸ MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Direito Municipal**. 2.ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004, p. 85.

Nesse sentido, José Afonso da Silva assim se pronuncia: “existem onze ocorrências das expressões *unidade federada* e *unidade da Federação* (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios”³⁹.

Apesar dessa discussão, analisando-se sistematicamente a Constituição vigente, é inegável que os Municípios ganharam maior relevância e autonomia, cujos atributos podem ser observados no efetivo trato de questões de sua alçada, como, por exemplo, o ordenamento de seu território e transporte coletivo municipal.

A teoria da autonomia do Município teve origem na escola francesa, através do conceito de *pouvoir municipal*. “Foram os franceses que sabiamente distinguiram duas espécies de funções, direitos ou competências dos Municípios, fazendo nascer o célebre e vetusto princípio da autonomia municipal”⁴⁰.

Conclui-se, portanto, que o Município goza de autonomia política, administrativa e financeira. Tem, assim, a "capacidade de estruturação dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como a determinação de seu inter-relacionamento"⁴¹.

Do mesmo modo, o Município tem poder de gerência das matérias de seu predominante interesse e competência tributária para instituir tributos previstos constitucionalmente como municipais, assim como garantir sua arrecadação e administração.

Maiores argumentações sobre a autonomia municipal não cabem no presente estudo, por fugir de seu objeto. Desse modo, parte-se da premissa de que, atualmente, discussões sobre a autonomia municipal não têm razão de ser. Corroborando esse posicionamento, têm-se os estudos de Paulo Bonavides e Pedro Lenza, entre outros publicistas.

Muito se questionou a respeito de serem os Municípios parte integrante ou não de nossa Federação, bem como sobre a sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo capítulo reservado aos Municípios (apesar de vezes em contrário) nos leva ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 640.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 315.

⁴¹ MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **op.cit.**, p. 89.

própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação. Ainda mais diante do art. 34, VII, "c", que estabelece a intervenção federal na hipótese de o Estado não **respeitar a autonomia municipal**.⁴² (grifou-se)

No mesmo sentido, Paulo Bonavides afirma que "as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história"⁴³.

E, finalmente, citando Regina Maria Macedo e Nery Ferrari: "desta forma, na Federação brasileira, conforme determina a Constituição Federal, os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira"⁴⁴.

Considerando o Município um ente federativo dotado de autonomia, com competências administrativa e legislativa no que tange às matérias de interesse predominantemente local e atribuição de complementar, no que couber, a legislação federal e estadual, serão analisados aspectos legislativos gerais sobre a competência ambiental do Município de Manaus no que concerne à ordenação de seu espaço urbano.

2.5.2 Competência ambiental municipal: Manaus

A finalidade deste tópico é situar o município de Manaus como ente federativo a quem foi atribuído o tratamento da matéria ambiental para, em seguida, verificar o exercício dessa mesma competência pelas funções intrínsecas ao poder público municipal – Executivo e Legislativo – e o controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário para fins de

⁴² LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 11.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 298.

⁴³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 311.

⁴⁴ MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Direito Municipal**. 2.ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004, p. 86.

responsabilidade civil ambiental. Para tanto, restringir-se-á ao seguinte aspecto de análise: adequado uso e ocupação do espaço urbano da cidade de Manaus, conforme Plano Diretor.

No estudo das normas jurídicas, seu conceito, características e classificação, apreende-se como ponto fundamental a teoria da hierarquia das normas. "Nossa constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais."⁴⁵

Sendo a Constituição da República Federativa do Brasil o ápice de nosso ordenamento jurídico, inicia-se o estudo da competência ambiental municipal sob o aspecto constitucional.

Dessa forma, o art. 30 da Carta Federal dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que, conforme mencionado, consiste em ponto de partida para delimitação de sua competência.

O interesse predominantemente local, "não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município"⁴⁶.

O meio ambiente, assim, é tratado pelo mesmo artigo, em seus incisos VIII e IX. Determina-se ser de alçada municipal a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, além da proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Tem-se por base, assim, a diretriz de que "a cidade é um sistema complexo e pode ser definida como um macrobem ambiental. Nela interagem o meio ambiente natural e o artificial, compreendendo a natureza em todas as suas formas e os espaços construídos pela iniciativa humana"⁴⁷.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 46.

⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 364.

⁴⁷ LOSSO, Thais Cercal Dalmina. *Princípios da Política Global do Meio Ambiente no Estatuto da Cidade in Direito Ambiental – Enfoques Variados*. São Paulo: Ed. Lemos e Cruz, 2003, p. 62.

Percebe-se que essa idéia é verdadeira ao debruçar-se sobre o estudo dos danos ambientais ocasionados pelo crescimento desordenado de Manaus, através das ocupações irregulares de áreas públicas e privadas.

O art. 182 da Carta Federal dispõe sobre a política urbana. Sendo esse dispositivo uma norma constitucional de eficácia limitada⁴⁸, mister sua regulamentação através da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

Essa norma, em seus artigos 1º e 2º, prevê que na execução da política urbana, de que tratam os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, serão aplicadas suas disposições legais, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante determinadas diretrizes.

Elenca, ainda, os instrumentos de que dispõe o Município para atingir esse escopo. Dentre estes, inclui-se o planejamento municipal urbano, que se refere, especialmente, ao plano diretor que, por sua vez, especificará as exigências fundamentais de ordenação da cidade sob o prisma de sua função social.

Essa chamada função social representa o atendimento das necessidades dos munícipes à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, englobando o território total do Município.

Tendo em vista que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, o Município de Manaus, por intermédio da Lei nº 671/2002, instituiu o Plano Diretor Urbano e Ambiental dessa cidade.

Essa norma está em consonância com o afirmado quanto às características gerais do Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, e em seu art. 1º prevê: *o desenvolvimento*

⁴⁸ Na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 6.ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 118, José Afonso da Silva define as normas constitucionais de eficácia limitada como aquelas que "dependem de outras providências para que possam surtir os efeitos essenciais colimados pelo legislador constituinte". No caso do dispositivo mencionado, necessita-se de complementação legal para a fixação de normas detalhadas sobre a matéria.

urbano e ambiental de Manaus tem como premissa o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica do Município.

Assim, observa-se pela leitura desse instrumento, que são fixadas estratégias de desenvolvimento, incluindo especificações sobre os patrimônios natural e cultural de Manaus, disposições sobre o uso e ocupação do solo urbano e seu zoneamento, além de instrumentos complementares.

Conforme dito, este estudo se atém ao uso e ocupação do solo urbano, previsto no art. 24 dessa lei, nos termos seguintes:

Art. 24. A estratégia de uso e ocupação do solo urbano tem como objetivo geral ordenar e regulamentar o uso e a ocupação do solo para garantir a qualidade de vida da população, incluindo a reconfiguração da paisagem urbana e a valorização das paisagens não-urbanas.

Por seu turno, a Lei Municipal nº 672/2002, estabelece normas sobre uso e ocupação do espaço urbano de Manaus. Dessa forma, estabelece critérios para o desenvolvimento urbano através da divisão do município em unidades de estruturação.

Para cada área são estabelecidas diretrizes de crescimento: gabarito de altura dos prédios, parâmetros de garagem e estacionamento, zonas de proteção ambiental e controle dos usos e atividades realizadas no local, entre outros aspectos.

Manaus, assim, é um ente federativo dotado de competência ambiental legislativa para regulamentar o uso e ocupação do solo urbano, sob o aspecto do planejamento de seu crescimento. Interesse incontestavelmente local, não obstante a visão macro de meio ambiente, ou a concepção de “teia da vida” defendida por Fritjof Capra⁴⁹.

Assim, existe regulamentação. Todavia, de fato, apesar de consideráveis melhorias no trato da ordenação do espaço urbano a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, a conclusão a que se chega apenas olhando Manaus como cidade é a de esta cresceu de maneira

⁴⁹ O autor trata desse tema na obra *A Teia da Vida*, São Paulo: Ed. Cultrix, 2001.

desordenada, sem a implementação do planejamento urbano, principalmente através das chamadas invasões, que têm suas origens associadas aos mais diversos fatores.

É certo que a adequada ordenação pública pressupõe arruamento, alinhamento e nivelamento apropriados das vias públicas, além de pavimentação, calçamento, iluminação e sistema de tráfego eficiente. Entretanto, se o crescimento se dá sem a implementação do planejamento e sem o efetivo poder de polícia quanto às normas concernentes à ordenação do espaço urbano, inviabiliza-se o crescimento planejado, e a sociedade sofre com as conseqüências da omissão do Poder Público.

Portanto, conclui-se que o Município tem competência ambiental material, assim como lhe é atribuída competência legislativa no que concerne às matérias de interesse predominantemente local e a de suplementar normas federais e estaduais.

A ordenação do espaço urbano, conforme art. 182 da Constituição Federal, está incluído no rol de matérias de interesse local, tendo como um dos instrumentos o plano diretor que, entre outras coisas, regulamenta o adequado uso e ocupação do espaço urbano em Manaus.

Apesar de regulamentado, o crescimento urbano sustentável continua a ser um problema a ser enfrentado em Manaus. Conforme visto, mais do que a simples elaboração de um plano de desenvolvimento urbano, este deve ser efetivamente implementado.

O grande desafio é, justamente, o de como lidar com o “despotismo”, que na área ambiental é tão difuso e disperso quanto o próprio sentido da locução meio-ambiente. As agressões que levam à degradação do ambiente provêm não apenas do consumo direto de recursos naturais não-renováveis por um sistema econômico voraz e irracional, mas também e principalmente das próprias estruturas desse sistema que produz pobreza.⁵⁰

Caso essas normas de ordenação do espaço urbano de Manaus não sejam observadas, o Poder Público, com base no ordenamento jurídico vigente, é passível de responder

⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *A Comissão Bruntland e o Conceito de Desenvolvimento Sustentável no Processo Histórico de Afirmação dos Direitos Humanos in Direito Ambiental Internacional*, p. 50-63. São Paulo: Leopoldianum, 2001, p. 55.

civilmente pelos danos causados aos meios ambientes urbano e natural, conforme se pretende demonstrar nesta Dissertação.

3 AS ATRIBUIÇÕES DAS TRÊS FUNÇÕES DO ESTADO: LEGISLATIVA, EXECUTIVA E JUDICIÁRIA

Vistas as competências ambientais dos Entes Federados, passa-se a um outro aspecto de análise: as atribuições das funções do Estado, também chamados de *Poderes*, sobre o mesmo tema. Portanto, depois de situar-se o município como ente federativo dotado de autonomia e de competência conforme a Constituição Federal, será vista como essa competência é, na prática, exercida.

Ressalta-se que, neste estudo, adotar-se-ão ambas nomenclaturas – funções e/ou Poderes – com o mesmo significado.

Ademais, o exame proposto estará embasado, eminentemente, em análises doutrinárias, legislativas e nos dados fornecidos por órgãos públicos, como o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) e a Secretaria Municipal de Meio Ambiental (SEMMA), no que se refere ao Poder Executivo; Câmara Municipal de Manaus, no que concerne ao Poder Legislativo; e a Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias do Estado do Amazonas (VEMAQA), no que diz respeito ao Poder Judiciário local.

3.1 Considerações gerais sobre a repartição de Poderes

Inicia-se o estudo sintético da teoria da repartição de poderes mencionando-se a obra *Política*, de Aristóteles⁵¹. Apesar de a divisão de poderes ter se consolidado nos moldes hoje conhecidos predominantemente segundo a teoria de Montesquieu, já em Aristóteles vê-se um indício do sistema de freios e contrapesos que a engloba, no momento em que este filósofo defende sua clássica idéia de *equilíbrio*.

Visando controlar e melhor gerenciar o Poder do Estado, faz-se mister instituir uma constituição mista da organização pública, cujo cerne se refere à participação dos vários grupos sociais nas questões políticas: “as Cidades são constituídas não de uma, mas de várias partes”⁵². Isso corrobora o mencionado anteriormente em relação à interligação entre os meios ambientes natural e artificial.

Esse ideal aristotélico, adaptado pela Inglaterra, na Idade Média, fez prevalecer a idéia de que o Rei, Lordes e Comuns deveriam repartir entre si o poder político, o que amenizou a passagem do Sistema Absolutista naquele País.

Assim, o parlamento britânico passou a ser constituído por três segmentos: Câmara dos Lordes; Câmara dos Comuns; e Representante de Estado, no caso o Rei ou Rainha.

Se desenvolveu na Inglaterra a idéia de que a melhor forma de governo consistia num esquema constitucional em que o Rei, Lordes e Comuns repartissem entre si o poder político (Monarquia mista). O desenvolvimento das instituições representativas inglesas lança a Inglaterra a um Estado constitucional sem praticamente ter passado pelo absolutismo. Isso se justifica pelo fato de que a doutrina da separação dos poderes surgiu na Inglaterra, século XVII, diretamente ligada à idéia do *rule of law*, primeira forma histórica do que viria a ser o Estado Constitucional ou de Direito, que tem como um dos elementos essenciais a separação dos poderes.⁵³

⁵¹ ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Pedro Constantin Toles. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

⁵² **Ibidem**, p. 152.

⁵³ MALDONADO, Maurílio. **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro**, disponível em <http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf>, acesso em 12 de fevereiro de 2007.

Disso decorre a separação, naquele País, do exercício das funções de Chefe de Estado (Rainha) e Chefe de Governo (Primeiro-Ministro), ao contrário do que se dá no sistema presidencialista, em que ambas se fundem em uma só pessoa, como no Brasil: "um dos graves defeitos do presidencialismo é a exarcebação personalista da figura do Presidente. [...] A Nação tudo espera do Presidente"⁵⁴.

Ainda antes de Montesquieu, John Locke, defensor do contratualismo e do empirismo, já pregava a separação entre os poderes em três. Entretanto, ao contrário do primeiro, definiu-os como Legislativo, Executivo e Federativo.

Os primeiros tinham desenho semelhante ao conhecimento hodierno. Este último porém, se referia especificamente ao tratamento do Estado com estrangeiros. Tinha, assim, um caráter eminentemente diplomático. Compreende "o poder de fazer ou desfazer ligas e alianças, e todas as transações com as pessoas e comunidades estranhas à sociedade; podemos chamar a isso de poder 'federativo', se quiserem. Se a idéia ficou clara, porém, o nome é indiferente"⁵⁵.

Por sua vez, o Poder Judiciário, segundo Locke, era mero instrumento do Poder Legislativo (o mais relevante dos Poderes), não constituindo um poder de fato. Assim, sendo "o objetivo primordial de o homem formar sociedade o desfrute da sociedade em paz e segurança, e sendo as leis estabelecidas seu grande instrumento e meio, a primeira providência fundamental de todas as comunidades é estabelecer o Poder Legislativo"⁵⁶.

Montesquieu aprimora o pensamento de Locke incluindo o Poder Judiciário no lugar do Poder Federativo, conforme vigente em nosso ordenamento.

Viu-se que o objetivo maior da repartição dos Poderes é a conseqüente diminuição do Poder do Estado. Nas palavras de Montesquieu:

⁵⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 151.

⁵⁵ LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002, p. 107.

⁵⁶ **Ibidem**, p. 98.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.⁵⁷

Desse modo, a doutrina da separação dos poderes foi sendo consolidada pelos pensadores políticos, alterando-se conforme o momento histórico e o aumento das prerrogativas individuais.

Na doutrina nacional, José Afonso da Silva, introduz estudo sobre "Poder e Divisão de Poderes", da seguinte forma:

O poder é um fenômeno sócio-cultural. Quer isso dizer que é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele *pode* exigir certos atos, uma conduta conforme os fins perseguidos; é admitir que *pode* nos impor certos esforços custosos, certos sacrifícios; que *pode* fixar, aos nossos desejos, certos limites e prescrever, às nossas atividades, certas formas.⁵⁸

No mesmo sentido, Fritjof Capra demarca as linhas gerais do Poder, como fenômeno social e suas idiossincrasias:

Uma das características mais marcantes da realidade social é o fenômeno do poder. Nas palavras do economista John Kenneth Galbraith, 'o exercício do poder, a submissão de um ser humano à vontade de outro ser humano, é inevitável na sociedade moderna; nada, em absoluto, se realiza sem isso... O poder pode ser maligno do ponto de vista social; mas, do mesmo ponto de vista, também é essencial'. O papel essencial do poder na organização social está ligado aos inevitáveis conflitos de interesse. Em virtude da nossa capacidade de afirmar nossas preferências e determinar por elas as nossas escolhas. Os conflitos de interesse surgem inevitavelmente em qualquer comunidade humana; e o poder é o meio pelo qual esses conflitos são resolvidos.⁵⁹

Conclui-se, assim, que a principal finalidade dessa repartição de funções é limitar o poder do Estado em prol do indivíduo, mudando-se a concepção do Estado Absolutista, onde

⁵⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. Trad. e notas Pedro Vieira Mota, 7.ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 167.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 106.

⁵⁹ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Ed. Cultrix, s.d., p. 99-100.

o poder central não conhecia limites, exceto o Direito Natural. "O Estado absolutista dominava a tal ponto a vida política da sociedade européia na Idade Moderna que um rei pôde dizer de si mesmo: 'O Estado sou eu'. Essa frase foi atribuída a Luís XIV, conhecido como 'Rei Sol', que governou a França entre 1661 e 1715"⁶⁰.

Maurílio Maldonado afirma que “a história da separação dos poderes é a história da evolução da limitação do poder político, objetivo fundamental da doutrina da separação dos poderes”⁶¹.

Assim, “o princípio da separação de Poderes tem raízes históricas, pois foi elaborado e alcançou expansão numa época em que se buscava preservar os direitos individuais, mediante a limitação do poder político”⁶².

Atualmente, a divisão de poderes é um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Ao prever a separação e independência desses Poderes, a Constituição, além de limitar o Poder do Estado, também tornou mais eficiente seu exercício, especializando as funções de administrar, legislar e julgar.

Ademais, conforme mencionado, a divisão de Poderes criou um mecanismo de controle de um Poder pelo outro, denominado de *sistema de freios e contrapesos*.

Dessa forma,

cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.⁶³

⁶⁰ FIGUEIRA, Divalte Garcia. **História**. São Paulo: Ática, 2002, p. 121.

⁶¹ MALDONADO, Maurílio. **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro**, disponível em <http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf>, acesso em 12 de fevereiro de 2007

⁶² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 110.

⁶³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 110.

Um exemplo desse sistema de freios e contrapesos pode ser observado no art. 66, § 1º da Constituição Federal. Observa-se, nesse caso, o controle do Poder Legislativo pelo Poder Executivo.

Outrossim, esses Poderes exercem funções denominadas típicas – porque incluídas em sua designação – e atípicas, porque constantes como típicas de outros poderes.

Ao chamado Poder Executivo, ou função executiva, tipicamente, é encarregado o exercício da Administração Pública. "Executar é administrar, é dar. Administrar, dar, conferir o preceituado na lei"⁶⁴.

Entretanto, além dessa função típica, o Poder Executivo também exerce, excepcionalmente, as funções de legislar pela expedição de medidas provisórias, por exemplo.

O Poder Legislativo, por seu turno, é o responsável pela elaboração do arcabouço normativo responsável por estipular as condutas exigidas da sociedade e do Poder Público. Do mesmo modo que o Poder Executivo, o Poder Legislativo também exerce funções atípicas, administrando – quando, por exemplo, dispõe sobre sua organização – e julgando nos casos de crimes de responsabilidade do Presidente e os a este conexos, ilustrativamente.

Finalmente, o Poder Judiciário julga as questões que lhes são propostas, verificando a congruência entre o direito posto e as condutas sociais. Como os dois anteriores, esse Poder, além de julgar, exerce funções atípicas:

Como o regime constitucional das liberdades públicas exige independência e imparcialidade nos julgamentos, o Poder Judiciário, além de dirimir conflitos de interesse, também legisla e administra. Desempenha função legislativa quando edita normas regimentais, porque lhe cabe elaborar seus regimentos internos. De outra parte, exerce tarefa administrativa no momento em que concede férias aos juízes e serventuários, organiza o quadro de pessoal, provendo cargos de carreira na respectiva Jurisdição.⁶⁵

⁶⁴ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 17. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 155.

⁶⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada: jurisprudência e legislação infraconstitucional em vigor**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 821.

Ocorre, porém, que, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucionais a fim de que sejam alcançados os fins do Estado.

3.2 Poder Legislativo

Tendo em vista que o tema do presente estudo se relaciona com a responsabilidade civil ambiental da Administração Pública Municipal por sua omissão em implementar o adequado uso e ocupação do meio urbano de Manaus coibindo a prática das invasões, o estudo da atuação do Poder Legislativo será sintético, restringindo-se à demonstração das previsões legislativas.

De acordo com a concepção de democracia participativa, o poder é exercido pelo povo, mas não diretamente. O povo, através do voto universal, elege seus representantes que exercerão esse dever em seu nome, trazendo-nos os conceitos de democracia representativa e democracia participativa. "A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa"⁶⁶.

“Representar significa , em sentido técnico-jurídico, agir em nome de outrem. [...] Para a sociologia, representação significa uma forma de relação social que comunica a vários indivíduos o resultado de alguns”⁶⁷, tal como observamos no sistema de democracia vigente no Brasil.

Dessa maneira, de acordo com a divisão de competência legislativa em matéria ambiental, cabe às respectivas casas legislativas a elaboração de normas que tutelem o meio

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 137.

⁶⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10.ed. rev. atual e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 132.

ambiente: Congresso Nacional, Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara Municipal de Manaus.

Em Manaus, essa competência é atribuída, precipuamente, à Câmara Municipal, que detém legitimidade para legislar sobre matérias de interesse local, como o adequado uso e ocupação do espaço urbano dessa cidade, e suplementar, no que couber, as normas federais e estaduais.

Fazendo-se uma análise que parte da Constituição Federal, passa pela norma geral federal e chega à legislação municipal, inicialmente pontua-se que o comando constitucional do art. 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A regulamentação dessa norma pelo Estatuto das Cidades já foi vista e comentada. Assim, parte-se para o estudo das normas municipais.

Inicialmente, a Lei Orgânica do Município de Manaus, norma que regulamenta a autonomia desse Ente Federativo, prevê, em seu art. 227, Seção III: *O Plano Diretor, aprovado por dois terços dos integrantes da Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município.*

Quanto ao uso e ocupação do solo, a mesma norma, em seu art. 238 assim dispõe:

Art. 238. A ação do Município, com referência à ocupação do solo urbano, deverá orientar-se para:
I – ampliar o acesso dos munícipes a lotes mínimos, dotados de infra-estrutura básica e servidos por transporte coletivo;
II – estimular e assistir, tecnicamente, projetos comunitários e associativos de construção de habitação e serviços;
III – urbanizar, regularizar e titular as áreas ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização.

Em seguida, essa seção passa a estipular regras sobre coeficiente de aproveitamento do solo, poder de polícia no licenciamento de obras etc.

O Plano Diretor vigente em Manaus foi instituído pela Lei Municipal nº 671/2002, conforme visto, e as normas específicas quanto ao uso e ocupação do solo estão previstas na Lei Municipal nº 672/2002.

Ambas já foram comentadas em ocasião anterior, motivo pelo qual apenas reitera-se seu papel na ordenação do espaço urbano de Manaus, com o escopo de propiciar seu crescimento planejado em atendimento à função social da cidade em benefício do meio ambiente e de seus munícipes.

A Lei nº 671/02, que regulamenta o Plano Diretor de Manaus, assim prevê o adequado uso e ordenação do espaço urbano, no art. 24:

Art. 24. A Estratégia de Uso e Ocupação do Solo Urbano tem como objetivo geral ordenar e regulamentar o uso e a ocupação do solo para garantir a qualidade de vida da população incluindo a reconfiguração da paisagem urbana e a valorização das paisagens não-urbanas.

Por sua vez, a Lei nº 672/02, que institui as normas de uso e ocupação do solo no Município de Manaus dispõe em art. 1º, incisos I a III:

Art. 1º. As normas estabelecidas nesta Lei baseiam-se no pressuposto de utilizar o potencial de adensamento das áreas levando em conta:
I – a preservação das áreas de proteção e de fragilidade ambientais [...];
II – a capacidade da infra-estrutura urbana instalada;
III – as condições de saneamento básico.

Dessa forma, em resumo, a Constituição Federal prevê como competência municipal a ordenação do espaço urbano, especificando diretrizes e instrumentos gerais no Estatuto da Cidade.

Essa norma, por sua vez, determina que cada Município deverá elaborar seu Plano Diretor, para atendimento das funções sociais da cidade, assim como também o previu a Lei Orgânica do Município de Manaus.

Em Manaus, o Plano Diretor Urbano e Ambiental foi instituído pela Lei Municipal nº 671/02, enquanto o detalhamento das normas sobre uso e ocupação do espaço urbano dessa cidade são estabelecidas na Lei nº 672/02.

Embora a discricionarietà presente no exercício da função legislativa seja ampla, sendo seu "único limite a Constituição"⁶⁸, não se deve perder de vista o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direção da elaboração e aplicabilidade dessas normas, conforme art. 225 da Constituição Federal e 229 da Constituição Estadual.

Isso porque "a gestão do meio ambiente urbano representa um desafio complexo para as sociedades contemporâneas. Não se trata apenas de considerar a preservação dos recursos ambientais, mas também assegurar condições de vida digna à população"⁶⁹.

Cabe, então, ao Poder Executivo, principalmente, e à sociedade, a implementação dessas normas. Mais importante do que prever o direito é concretizá-lo adequadamente. "A mera existência de um Plano Diretor não é garantia de solução. Ele precisa ser implementado e ser gerenciado. Precisa deixar de ser somente um plano, tem que ser uma realidade"⁷⁰.

Nesse caso, nem todo ato de governo com vistas ao ordenamento urbano constitui, de fato, uma política pública. Além de estar formalmente prevista, a norma deve ter um conteúdo adequado, com definição de todo o processo para sua implementação, sem olvidar o prévio preparo das instituições executoras dessa dita política.

3.3 Poder Executivo

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionarietà Administrativa na Constituição de 1988**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 73.

⁶⁹ SILVA, Solange Teles da. *Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n.1, 121-137, 2003, p. 121.

⁷⁰ **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

3.3.1 A atuação do Poder Executivo Municipal: considerações gerais

No que concerne ao direito ambiental, o Poder Executivo Municipal implementa a legislação dessa matéria, elaborada, essencialmente, pela Câmara Municipal de Manaus, ao mesmo tempo em que tem competência constitucional administrativa, conforme demonstrado.

Também é de sua alçada o estabelecimento de políticas públicas ambientais, ou seja, "ações comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes"⁷¹. Remete-se à ressalva anterior quanto à adequação do conteúdo e à preparação dos órgãos executores dessas políticas.

Além disso, sendo responsável pelo exercício da Administração Pública, o Poder Executivo exerce o seu poder de polícia para fiscalizar o cumprimento das mesmas normas, especialmente no que concerne ao Código de Obras Municipal (Lei nº 1.208, de 25 de março de 1975).

Em decorrência da relação com o tema, restringe-se o estudo à implementação da norma ambiental relacionada ao planejamento do crescimento urbano, através do adequado uso e ocupação do solo de Manaus.

Entende-se por área urbana de Manaus, para fins do estudo proposto, os limites definidos pelo art. 3º da Lei Municipal nº 644, de 08 de março de 2002, chamada de Lei do Perímetro Urbano:

A Área Urbana limita-se ao sul pela margem esquerda dos rios Negro e Amazonas, segue a leste, a partir da margem esquerda do rio Amazonas, pelo divisor de águas das bacias do rio Puraquequara e do igarapé do Aleixo, por este divisor até encontrar o novo limite oficial do Distrito Industrial II seguindo por este, na direção norte, até reencontrar o divisor de águas do rio Puraquequara e por este até o limite sul da Reserva Florestal Ducke, deste ponto segue no sentido oeste-norte pelo contorno da Reserva Ducke até o divisor de águas das bacias dos igarapés da Bolívia e do Mariano e seu prolongamento até encontrar a oeste a margem esquerda do igarapé Tarumã-Açu e por esta seguindo até sua foz no rio Negro.

⁷¹ DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 239.

Em Manaus, o Poder Executivo é constituído pelo Prefeito Municipal, suas Secretarias e órgãos diretamente relacionados. Esta abordagem se limitará à análise da atuação de dois órgãos públicos – Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) – por entender-se que são estes órgãos os que têm atuação mais relevante no que diz respeito à estruturação do meio ambiente urbano de Manaus.

De acordo com informações obtidas no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Manaus⁷², para implementação do plano diretor ambiental e urbano criou-se o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB).

O Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) é o órgão responsável por pensar a cidade de Manaus verificando a melhor forma para o seu desenvolvimento. Esse papel começou a ser desempenhado efetivamente a partir da criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEMDURB), em abril de 2006, que assumiu a responsabilidade de aprovar e fiscalizar estudos e emitir licenças, alvarás e habite-se, entre outras atribuições. O IMPLURB é o principal responsável pela gestão do Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus (PDUA), bem como pela sua revisão dentro do prazo legal, com mudanças que possibilitem o crescimento ordenado da cidade, a proteção do meio ambiente e a garantia dos direitos urbanos fundamentais, como a moradia digna e os transportes sustentáveis.⁷³

A função primordial do IMPLURB é permitir a aplicabilidade do plano diretor de Manaus, por intermédio de estudos concernentes à evolução dinâmica da cidade⁷⁴. Assim, determinadas as áreas de estruturação urbana, conforme mapa em anexo neste estudo, e verificada a vocação daquela área, o IMPLURB constata como as novas demandas sociais se adaptam ao previsto na norma.

Ilustrando o exposto, coloca-se uma problemática bem atual da cidade de Manaus, cujo cerne pode ser observado sem necessidade de grandes divagações. Parte-se da premissa de que Manaus tem como característica o crescimento eminentemente horizontal. Dessa

⁷² <<http://www.pmm.am.gov.br>>.

⁷³ Disponível em <<http://www.pmm.am.gov.br>>, acesso em 03 de abril de 2007.

⁷⁴ Informações obtidas em entrevista realizada com o Sr. Antônio Carlos, Coordenador de Planejamento Urbano do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB), no dia 17 de julho de 2007.

forma, Manaus é uma cidade que se “espalhou” em seu território, já que o Poder Público e o mercado imobiliário adotaram como política prioritária a construção de conjuntos habitacionais e loteamentos de casas.

É grande o número dessas construções em Manaus. A título ilustrativo, foi anexado ao presente estudo a lista dos loteamentos aprovados em Manaus⁷⁵. Nesse documento, pode-se constatar o grande número de conjuntos habitacionais e loteamentos de casas. Ressalta-se que nessa lista não há a separação entre conjuntos residenciais de casas e conjuntos residenciais de apartamentos. Entretanto, dos 187 listados, aproximadamente, apenas 10 desses conjuntos ou loteamentos regulares consistem em prédios de apartamentos.

Além desses conjuntos habitacionais, têm-se também compondo o meio ambiente urbano de Manaus os loteamentos e as ocupações irregulares, conforme lista fornecida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEMDURB), também anexa.

Entretanto, esse crescimento horizontal gera alguns empecilhos na administração municipal. Entre estes, a princípio, torna-se mais dispendiosa a prestação de serviços públicos, como água, luz e telefone, hoje delegados a empresas privadas concessionárias de serviços públicos.

Chegou-se à conclusão que Manaus tem que diminuir seu crescimento horizontal, devendo-se, por outro lado, incentivar o desenvolvimento vertical, através da construção de prédios de apartamentos, conforme art. 47 da Lei Municipal nº 671/2002:

Art. 47 - Área urbana é a área no Município destinada ao desenvolvimento de usos e atividades urbanos, **delimitada de modo a conter a expansão horizontal da cidade**, visando otimizar a utilização da infraestrutura existente e atender às diretrizes de Macroestruturação do Município. (grifou-se)

⁷⁵ Disponível em:

<http://www.manaus.am.gov.br/secretarias/institutoMunicipalDePlanejamentoUrbano/semduurb/secretarias/empr esaMunicipalDeTransportesUrbanos/semduurb/secretarias/institutoMunicipalDePlanejamentoUrbano/semduurb/lis ta_loteamentos.pdf>, acesso em 09 de junho de 2007.

O IMPLURB, então, organiza a adoção das políticas públicas de incentivo à construção de prédios e contenção da construção de casas, especialmente de modo desordenado, como se dá com as invasões.

Localiza as áreas que têm de ter a expansão horizontal controlada, assim como as que apresentam viabilidade para a construção de edifícios.

Assim, o plano diretor é um instrumento que pensa a cidade como macro, como um todo, e o IMPLURB o aplica, de acordo com o caso concreto, atendendo a espaços determinados de estruturação urbana.

Quanto aos bairros originários de invasões consolidadas, o IMPLURB pouco atua. O que vem acontecendo, na prática, é a política de providenciar a regularização fundiária do local, como ocorreu na Invasão da Carbrás, hoje Parque São Pedro.

Todavia, existe um estudo que pretende viabilizar um projeto cujo objetivo é realizar o que foi chamada de “requalificação de área”. Essa requalificação consiste em intervir na área ocupada de maneira desordenada com o objetivo de adequá-la no que for possível ao plano diretor vigente.

Por outro lado, a função de aplicar o Código de Obras do Município – também importante instrumento de ordenação urbana – é atribuição da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEMDURB). Assim, licenciamentos de obras e poder de polícia no que diz respeito à obediência das regras para edificação, tais como taxa de ocupação do imóvel, são da alçada desta nova Secretaria, criada em 2006.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), por sua vez, segundo o mesmo endereço eletrônico, "tem a atribuição de formular e executar a política municipal de desenvolvimento e meio ambiente da cidade de Manaus em consonância com as diretrizes

estabelecidas pela política nacional de desenvolvimento econômico, científico, e de meio ambiente" ⁷⁶.

Entre as informações repassadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente⁷⁷, destaca-se a existência da chamada “indústria da invasão”. Apenas uma média de 20% (vinte por cento) das pessoas que invadem áreas privadas ou públicas realmente necessita de moradia. Os demais invasores atuam como especuladores imobiliários.

Em regra, esses especuladores são os líderes das invasões, que localizam determinada área, aliam-se aos necessitados e os mobilizam, organizando a invasão.

Cada grupo organizador de invasão atua de maneira peculiar, que o caracteriza. Dessa forma, alguns grupos fincam estacas pintadas de branco no local; outros utilizam estacas vermelhas etc.

Além disso, o modo de arruamento também varia de acordo com cada organização. Existem organizadores que fazem apenas uma rua principal com várias ruas que a cortam, enquanto existem outros que fazem várias quadras, que se fecham ao final.

Isso vem a indicar que muitas dessas pessoas têm conhecimentos topográficos, o que os qualificaria para a estruturação das ocupações irregulares.

Existe ainda o aspecto econômico dentro das invasões. Os líderes, especuladores imobiliários, escolhem as áreas que serão mais valorizadas. A localização de cada lote é determinada de acordo com a capacidade econômica dos invasores. Desse modo, quem tem algum poder aquisitivo pode comprar do líder um lote mais próximo à área principal do bairro. Quem não tem nada, fica com as áreas do final da invasão.

Consolidada a ocupação, as áreas mais valorizadas são vendidas. E tudo se repete na próxima área disponível para invasão... O Jornal A Crítica publicou reportagem sobre a

⁷⁶ Disponível em <<http://www.pmm.am.gov.br>>, acesso em 03 de abril de 2007.

⁷⁷ Visita à SEMMA realizada no dia 17 de julho de 2007, onde conversou-se com o Sr. Sidney Costa, Coordenador de Retirada do Núcleo de Defesa de Áreas Protegidas, e com a Sra. Cláudia Steiner, Coordenadora de gestão Territorial e Ambiental da SEMMA.

especulação imobiliária nas invasões, cuja manchete segue transcrita parcialmente abaixo, estando à disposição na íntegra nos anexos desta Dissertação:

SAIBA COMO FUNCIONA A "INDÚSTRIA DA INVASÃO". Em ocupações irregulares recentes, supostos proprietários vendem casas por até R\$ 25 mil. Negociação é feita por telefone.

Antônia Maria é dona da casa 100, localizada na rua Itaúba, na Comunidade Santa Marta. Ela mora no local há aproximadamente dois anos e diz que pretende vender o barraco para se mudar para outro, maior. De preferência, mais próximo de seu pai, que também reside na comunidade. 'Estou pedindo R\$ 25 mil. Quando comprei esta área paguei R\$ 6 mil. A casa não estava pronta. Tive que terminar toda a construção', justificou. [...] 'Não estou com pressa de vendê-la, mas se conseguisse hoje, seria muito bom', ressaltou ela.⁷⁸

Segundo planilhas⁷⁹ anexas ao presente estudo, de janeiro a dezembro de 2006, ocorreram 38 tentativas de invasão. Dessas, 29 receberam a classificação de totalmente retiradas pela SEMMA. Outras foram controladas, o que significa que apesar de não terem sido efetivamente retiradas, o foram quanto às áreas ambientalmente protegidas.

Em 2007, de janeiro a julho, ocorreram 32 tentativas de invasão. Dessas, 21 foram extintas, 01 foi extinta parcialmente, enquanto dez estão classificadas como em andamento.

Existe, assim, uma tentativa de amenizar o problema do crescimento desordenado de Manaus. Entretanto, a SEMMA apenas atua na contenção de invasões a áreas públicas e invasões de áreas ambientalmente protegidas. Áreas privadas são de responsabilidade de seu proprietário, exceto no que se enquadre como área de proteção ambiental.

3.3.2 *Atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários*

⁷⁸ GUEDES, Marina. Saiba como Funciona a Indústria da Invasão. **Jornal A Crítica**, Manaus, 10 de novembro de 2006.

⁷⁹ Atualizadas até o dia 06 de agosto de 2007.

No sentido de que compete ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, lembra-se que a sua atuação para atingir os fins a que se propõe se dá através de atos administrativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello define o ato administrativo como a "declaração do Estado, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional"⁸⁰.

Conceito muito semelhante é o proposto por Maria Sylvia Zanella de Pietro: "pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário"⁸¹.

Os atos administrativos são classificados em várias espécies, segundo determinados critérios. Entre eles, exemplificativamente, podemos citar os seguintes: destinatários do ato; prerrogativas; efeitos do ato; e liberdade de ação do agente. Esta última classificação é a que interessa na presente análise. Por isso, a abordagem seguinte se aterá a ela.

Dessa forma, segundo a liberdade do agente em sua produção, dividem-se os atos administrativos em vinculados e discricionários.

Os atos vinculados "são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador"⁸².

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello define os atos vinculados como aqueles praticados pela Administração "sem margem alguma de liberdade para decidir-se,

⁸⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 343-344.

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 189.

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 162-163.

pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante de hipótese prefigurada em termos objetivos”⁸³.

Nos atos discricionários, por outro lado, pode ser analisado o chamado mérito administrativo, que consiste na conveniência e/ou oportunidade de praticar o ato, segundo determinação legal.

Desse modo, “nos atos discricionários, é a própria lei que autoriza o agente a proceder a uma avaliação de conduta, obviamente tomando em consideração a inefastável finalidade do ato”⁸⁴.

Em síntese, caso a lei estipule condições e determine ao final que, em caso de serem estas atendidas, o ato administrativo deve ser praticado, tem-se o ato vinculado. Por outro lado, se o agente detiver margem para analisar a conveniência e oportunidade de sua prática, ou seja, analisar o mérito administrativo, o ato é chamado discricionário.

Assim, "o ato vinculado é analisado apenas sob o aspecto da legalidade e o ato discricionário deve ser analisado sob o aspecto da legalidade e do mérito"⁸⁵.

Dessa forma, também o ato discricionário é balizado pela lei, ou seja, a liberdade de atuação do agente está adstrita aos parâmetros legais.

Os atos discricionários não estampam uma liberdade absoluta de agir para o administrador. A avaliação que se permite ao administrador fazer tem que estar em conformidade com o fim legal, ou seja, aquele alvo que a lei, expressa ou implicitamente, busca alcançar. Não havendo tal conformidade, o ato não é lícitamente produzido, pois que estará vulnerando o princípio da legalidade, hoje erigido à categoria de princípio administrativo.⁸⁶

Assim, conforme as normas e princípios de Direito Ambiental, a defesa do meio ambiente é dever do Poder Público e da coletividade. Caso a Administração Pública aja em

⁸³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 379.

⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 125.

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 210.

⁸⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **op. cit.**, p. 125.

sentido contrário ao exposto, por mais que exista um caráter de discricionariedade nesse ato, cabe sua análise pelo Poder Judiciário, defensor da aplicabilidade das normas na sociedade.

Pela relevância do bem tutelado, assim como ocorre no caso da responsabilidade objetiva em caso de dano ambiental, é inadmissível dar margem a escusas pela não-observação da norma ambiental, especialmente se este descumprimento advir da conduta do Poder Público em um Estado Democrático de Direito.

No caso de não-implementação das diretrizes do plano diretor de Manaus no que diz respeito ao adequado uso e ocupação do solo urbano, causando dano ao meio ambiente, especialmente ao meio ambiente artificial urbano, tratado eminentemente nesta análise, é cabível a propositura da competente ação civil pública ou de ação popular, com vistas a proteger esse bem de interesse difuso.

Do mesmo modo, caso o Poder Público, através de uma ação propriamente dita, i.e., pela prática de um ato administrativo, causar dano ao meio ambiente urbano, também será admissível o questionamento judicial que poderá ensejar a responsabilidade civil ambiental da Administração Pública.

Portanto, os atos administrativos com vistas à proteção do meio ambiente urbano, por exemplo, pelo adequado uso desse espaço é vinculado. Viu-se que a lei atribui ao Poder Público competências para tanto.

Entretanto, pode haver discricionariedade na escolha de um ou outro instrumento, previstos na lei, para a consecução do mesmo fim. Assim, vincula-se o fim, a finalidade da norma, e não o meio pelo qual este é obtido. E a finalidade, segundo o art. 225 da Constituição Federal, é a sustentabilidade ambiental.

3.3.3 Teorias sobre a relação entre a Administração Pública e seus agentes

Conforme visto, o Município é pessoa jurídica de direito público interno. Como tal, goza de personalidade jurídica que, em síntese, consiste na aptidão para contrair direitos e obrigações, conforme art. 1º do Código Civil vigente.

Entretanto, por não ter vontade própria, o Município atua por intermédios das pessoas físicas que fazem parte de sua Administração.

Visando enquadrar juridicamente a relação entre a pessoa jurídica de direito interno e a pessoa física que a administra, toma-se por base as teorias sobre a relação entre Administração e servidores, dentre as quais lista-se as mais relevantes, segundo a doutrina: teoria do mandato, teoria da representação e teoria do órgão.

A teoria do mandato, em síntese, explica que o agente é um mandatário do Poder Público. Apesar de inicialmente plausível, essa teoria recebeu várias críticas. A principal delas é a de que o mandato é espécie de contrato que, por sua vez, decorre da autonomia de vontade entre as partes contratantes. Como uma pessoa jurídica, por si, poderia manifestar tal vontade de contratar?

"Não se admite que o Estado, que não tem vontade própria, possa assinar um contrato de mandato, que depende impreterivelmente da autonomia da vontade. Logo, ele não pode outorgar mandato"⁸⁷.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que na teoria do mandato, “o agente público é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato”⁸⁸.

⁸⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. Jus Podium, p. 65.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 425.

Outrossim, tem-se a teoria da representação. Segundo esta, o agente é representante do Poder Público, incumbido, dessa forma, de manifestar sua vontade perante a sociedade, tal como os absolutamente incapazes, segundo o Código Civil, em seu art. 3º.

Igualmente, a presente teoria foi criticada, entre outros aspectos, por comparar o Poder Público a um incapaz que, assim o sendo, confere a si mesmo representante.

Nesta teoria, o agente público é representante do Estado por força de lei, equiparando o agente ao tutor ou curador, que representam os incapazes. O primeiro problema dessa teoria é a que a representação pressupõe duas figuras perfeitamente independentes, com suas vontades, o que, na verdade, não acontece, já que elas se confundem. E ainda, segundo essa teoria, a pessoa jurídica fica equiparada a um incapaz, não tendo como explicar a absurda idéia de que esse incapaz confere representante a si mesmo.⁸⁹

Além disso, essa teoria falha no que diz respeito à responsabilidade extracontratual do Poder Público: “quando o representante ultrapassasse os poderes da representação, a pessoa jurídica não responderia por esses atos perante terceiros prejudicados”⁹⁰.

Por fim, será analisada a teoria do órgão, cujos preceitos prevalecem atualmente. Segundo essa teoria, quando o agente manifesta sua vontade, é como se o próprio Poder Público o fizesse. Por isso, a teoria do órgão também é conhecida como teoria da imputação. Assim, “substitui-se a idéia de representação pela de imputação direta”⁹¹.

Em síntese, “enquanto a teoria da representação considera a existência da pessoa jurídica e do representante como dois entes autônomos, a teoria do órgão funde os dois elementos, para concluir que o órgão é parte integrante do Estado”⁹².

Dessa forma, o que o agente faz ou quer é como se o próprio Estado o fizesse ou quisesse. Administração e agente se fundem como se fossem uma só pessoa.

Trazendo essa concepção para o estudo ora proposto, caso o agente pratique ato que ocasione dano ambiental, é como se o próprio Poder Público o tivesse praticado, causando

⁸⁹ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. Jus Podium, p. 65-66.

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 425.

⁹¹ MARINELA, Fernanda, **op. cit.**, p. 66.

⁹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **op. cit.**, p. 426.

dano. No mesmo sentido, se o agente se omitir em evitar dano ambiental, é como se o próprio Poder Público se omitisse em tutelar o meio ambiente.

Assim, segundo o ordenamento jurídico e a doutrina de Direito Público vigentes em nosso País, a responsabilidade civil, a princípio, incide em relação à Administração Pública.

Dessa forma, em caso de condenação ao pagamento em dinheiro, por exemplo, toda a sociedade contribui para indenizar um dano provocado por apenas uma pessoa: o agente público.

Essa idéia de responsabilidade do Estado que implica a impossibilidade de deslocá-la para o agente causador do dano é inicial, mas está fundamentada na predominante teoria da imputação e na maior garantia de recursos para prover a indenização. Na Seção 5, quando da análise da responsabilidade civil ambiental propriamente dita, esse estudo será aprofundado.

A princípio, contudo, tem-se a seguinte relação de responsabilidade, baseada na Constituição Federal: o Poder Público responde objetivamente perante a sociedade com os meios e recursos desta; o agente público responde subjetivamente perante o Poder Público, retornando a indenização à sociedade, por meio da competente ação regressiva.

Essa é a redação do art. 37, § 6º: *as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

3.4 Poder Judiciário

3.4.1 Aspectos gerais

Conforme visto quando do estudo dos aspectos gerais da repartição de poderes, o Poder Judiciário, segundo John Locke⁹³, era visto como mero instrumento do Poder Legislativo.

Entretanto, com a consolidação do Estado de Direito e o aumento da atuação do Poder Público, incluindo a tutela dos chamados direitos de interesse difuso, ou direitos de terceira geração, essa concepção a respeito do Poder Judiciário vem sendo alterada.

Atualmente, “o Poder Judiciário é um dos três poderes clássicos previstos pela doutrina e consagrado como poder autônomo e independente de importância crescente no Estado de Direito”⁹⁴.

O Estado de Direito representa a submissão do Poder Público aos atos normativos por ele editados. Não só o cidadão tem o dever de obediência legal, mas o próprio Estado o tem.

Os direitos de interesse difuso, por sua vez, são aqueles cujos beneficiários não são passíveis de serem identificados, não se podendo, desse modo, delimitar-se, em caso de violação, quanto cada destinatário foi prejudicado em si.

Em resumo, temos que os interesses difusos apresentam basicamente:

- a) sujeitos indetermináveis;
- b) natureza indivisível;
- c) fluidez, na medida em que dispersos por um número indeterminado de sujeitos, razão pela qual não se esgotam, nem se extinguem;
- d) ausência de vínculo jurídico base.⁹⁵

Tendo-se em vista que ao Município não é atribuída organização judiciária, pode-se afirmar que este Ente tem seu poder dividido apenas em Executivo e Legislativo, já estudados nos tópicos anteriores.

⁹³ LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002.

⁹⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. atual. com a Emenda 47/2005. São Paulo: Atlas, 2005, p. 456.

⁹⁵ WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 38.

Por isso, será utilizado como parâmetro o Poder Judiciário do Estado do Amazonas, mais especificamente a Vara Especializada de Meio Ambiente e de Questões Agrárias (VEMAQA) no julgamento das ações propostas no sentido de tutelar o adequado uso e ocupação do solo urbano de Manaus.

A Vara Especializada de Meio Ambiente e de Questões Agrárias tem a seguinte competência material:

Na esfera cível:

- a) processar e julgar as ações referentes ao meio ambiente, assim definidas em lei, bem como os executivos fiscais oriundos de multas aplicadas por ofensa ecológica;
- b) processar e julgar as ações relativas às questões fundiárias relativas à função ambiental da sociedade.

Na esfera criminal:

- a) processar e julgar as infrações de competência dos Juizados Especiais, definidos na Lei Federal nº 9.099/95, bem como aquelas atinentes à Justiça Estadual prevista na recente Lei nº 9.605/98, denominada popularmente “Lei da Natureza”.⁹⁶

Essa redação está conforme a Resolução nº 05/97, instrumento que instituiu a VEMAQA, estipulando sua competência material em seu art. 3º.

Após visita à VEMAQA a fim de verificar estatísticas sobre ações propostas no sentido de tutelar o meio ambiente urbano, constatou-se que não existem ações nesse sentido proposta no Estado do Amazonas⁹⁷. Prevalecem, nas ações peticionadas à VEMAQA, as questões tuteladas pela Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, chamada de Lei de Crimes Ambientais. Essa norma é regulamentada pelo Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.

Todavia, em matéria publicada pelo Jornal Amazonas em Tempo, verificou-se sua atuação nas ocupações irregulares em área verde: “VARA DE MEIO AMBIENTE INTERCEDE EM ÁREA VERDE. Há aproximadamente três semanas, a área tinha sido

⁹⁶ ANTÔNIO, Adalberto Carim. **Ecoletânea – subsídios para a formação de uma consciência jurídico-ecológica**. Manaus: Valer, 2000, p. 23.

⁹⁷ Segundo informações do Sr. Leonel Feitoza, Técnico Judiciário lotado na VEMAQA, em entrevista realizada no dia 18 de julho de 2007.

cercada por barrotes de madeira e arames, sendo construída uma pequena casa de madeira que foi demolida ontem. A ação foi aplaudida por populares”⁹⁸.

Assim, conclui-se que, na prática, as questões relacionadas ao crescimento urbano de Manaus ficam sob a incumbência do Poder Executivo, após previsão legislativa. Ações nesse sentido sofrem, portanto, os auspícios políticos e politiquieiros, ficando reduzidas, na prática, a esboços de políticas públicas não implementadas, muitas vezes com caráter eleitoreiro.

Entretanto, mais do que uma questão política, trata-se da aplicabilidade da norma posta com o objetivo de tutelar o meio ambiente artificial, com vistas a assegurar a sustentabilidade urbana, em atendimento à função social da cidade.

Ressalta-se que o conceito de sustentabilidade, exposto acima, "conduz à noção de uma gestão ambiental não apenas no espaço, mas também no tempo"⁹⁹.

Assim, “é primordial que o Poder Público atue como Poder Público. Deve ser exercido, principalmente, o Poder de Fiscalização para evitar situações com riscos e de comprometimento da sustentabilidade das cidades”¹⁰⁰.

3.4.2 Meio ambiente: legalidade e discricionariedade

Neste estudo da atuação do Poder Judiciário, relevante é indagar o alcance do controle judicial sobre os atos administrativos praticados pelo Poder Executivo no que tange ao meio ambiente. Assim, necessário firmar-se entendimento sobre a legalidade e discricionariedade administrativas como objeto de controle por este Poder.

⁹⁸ SILVA, Adriano. Vara de Meio Ambiente intercede em área verde. **Jornal Amazonas em Tempo**, Manaus, 11 de agosto de 2007.

⁹⁹ SILVA, Solange Teles da. *Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas in Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 81.

¹⁰⁰ **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

Tendo-se em conta a redação do art. 5º, XXXV, que dispõe que a *lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*, conclui-se não haver impedimento para a anulação dos atos administrativos praticados em desacordo com a lei.

Além disso, o Princípio da Legalidade está previsto no art. 37 da Magna Carta como diretriz da atuação da Administração Pública que, assim, apenas pode fazer o que a lei a autoriza: *a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.* (grifou-se)

Ao contrário do particular que é autorizado a agir em caso de omissão da lei, a Administração Pública apenas age sob a previsão legal. A lei, nesse caso, funciona como uma proteção para o cidadão com a limitação da atuação do Estado pela amarra legal.

Desse modo, se existe previsão legal forçando o Poder Público a conter o crescimento horizontal de Manaus e este pratica ato administrativo autorizando, por exemplo, a construção de vários conjuntos habitacionais de casas, não obedecendo à norma, fere o princípio da legalidade, ferindo o próprio ordenamento jurídico.

Nesse caso, o Poder Judiciário pode anular o ato administrativo praticado em desacordo com a lei, assim como a própria Administração pode fazê-lo.

Por outro lado, com a evolução social, o princípio da legalidade passou a ser criticado sob a alegação de que engessaria a atuação do Poder Público, hoje encarregado de atender a sociedade das mais diversas formas.

Dessa forma, um princípio muito em voga no atual contexto liberal de diminuição da atuação do Estado através da delegação de serviços públicos, por exemplo, é o da eficiência, requerendo-se, muitas vezes, para o seu alcance, a mitigação da legalidade.

Um dos princípios que mais vem sofrendo embates em decorrência da Reforma da Administração Pública é o da legalidade. Os teóricos da Reforma entendem que a legalidade estrita no sentido em que vem sendo entendida – a Administração só pode fazer o que a lei permite – impede ou dificulta a introdução do gerenciamento na

Administração Pública, já que este repousa sobre as idéias de maior autonomia e maior responsabilidade para os dirigentes de órgãos públicos e entidades da Administração Indireta, substituindo controles formais por controles de resultado. Por outras palavras, seria necessário maior grau de liberdade decisória para a implantação do gerenciamento.¹⁰¹

Ao se falar em liberdade decisória, vislumbra-se o conceito de atos administrativos discricionários, onde existe uma margem legal de liberdade ao agente público na realização do ato. Essa margem de liberdade é o chamado mérito administrativo.

O mérito administrativo, em poucas palavras, pode ser definido como a análise da conveniência e da oportunidade na prática de determinado ato administrativo. O Administrador, segundo a margem de liberdade legal, conforme abordado no estudo dos atos administrativos discricionários e vinculados, avalia se o ato é conveniente ou oportuno para a Administração Pública.

Conforme visto, caso a Administração Pública pratique determinado ato vinculado, sem margem de liberdade do agente em sua confecção, o Poder Judiciário poderá revisá-lo sem dúvida, com base no princípio da legalidade que rege a atuação pública.

Por outro lado, vista a harmonia e independência entre os Poderes, é admissível que o Poder Judiciário analise o mérito do ato praticado pelo Poder Executivo em seu mister típico de administrar, no que tange à matéria ambiental? Ou seja, o Poder Judiciário é competente, em matéria ambiental, para analisar a decisão administrativa baseada no critério do agente público, segundo a margem de liberdade conferida pela lei para apreciar o assunto em questão?

Já se demonstrou que caso o Poder Executivo autorize a construção de um imóvel em área considerada de preservação permanente, conforme a legislação aplicável, cabe a propositura de ação civil pública ou mesmo ação popular, por seus respectivos legitimados, a fim de indenização pelo dano e suas conseqüências.

¹⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 57-58.

Por outro lado, caso o ato se enquadre na categoria dos atos discricionários, existe uma polêmica quanto à possibilidade de interferência do Poder Judiciário.

Tradicionalmente o Poder Judiciário tem-se afastado de conceder aspectos jurisdicionais que resultem em análise da conveniência e oportunidade de um determinado ato administrativo, fundamentando-se na determinação constitucional de separação de poderes a teor do art. 2º da Constituição Federal de 1988. [...] O aspecto a ser abordado, portanto, tem como ponto primordial a possibilidade de análise pelo Judiciário dos chamados atos discricionários frente aos chamados interesses difusos e coletivos, definidos tradicionalmente como direitos de terceira geração e que se encontram no texto constitucional como normas programáticas.¹⁰²

Em regra, o Poder Judiciário não tem a atribuição de analisar a conveniência e oportunidade na realização de um ato administrativo, sob pena de desequilíbrio entre os Poderes e invasão de competências.

Entretanto, a evolução do Direito requer que essa visão seja alterada, principalmente pela tutela de direitos de interesses difusos. No caso do meio ambiente, existe ainda a relevância do bem tutelado, sob os auspícios da responsabilidade intra e inter-geracional na preservação ambiental.

Sob essa ótica, tendo em vista que o ato discricionário não implica em total liberdade de atuação, existem parâmetros legais que são passíveis de serem submetidos à análise do Poder Judiciário. "A lei, mesmo quando admite a conduta discricionária, impõe que a sua finalidade seja alcançada de modo excelente, por meio de um comportamento ótimo"¹⁰³.

Dessa forma, lembra-se que o ato administrativo é composto por cinco elementos, de acordo com a doutrina majoritária. "Decompondo-se o ato em seus cinco elementos – sujeito, objeto, motivo, forma e finalidade –, é possível indicar onde se localiza a discricionariedade"¹⁰⁴.

¹⁰² GARCIA, Rodrigo Sanches. *Discricionariedade Administrativa e Separação de Poderes in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 1.

¹⁰³ MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004, p. 141.

¹⁰⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 80.

No mesmo sentido, "o exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto"¹⁰⁵.

Os vocábulos *competência* e *sujeito* indicam a mesma noção, diferenciando-se apenas a nomenclatura escolhida por cada autor.

Assim, dentre os requisitos do ato administrativo, a discricionariedade administrativa pode se localizar em seu *objeto*. "A Administração pode ter uma opção entre o agir e o não-agir; a lei apenas lhe confere a faculdade e não o dever de praticar determinado ato"¹⁰⁶.

Igualmente, o *motivo* do ato administrativo pode ser discricionário. "Haverá discricionariedade quando a lei não definir o motivo, deixando-o ao inteiro critério da Administração"¹⁰⁷.

Quanto ao sujeito, forma e finalidade, a maioria da doutrina afirma que são requisitos vinculados. Dessa forma, caso não seja observados o sujeito competente para a prática do ato, sua forma e sua finalidade, ressalvadas maiores discussões doutrinárias que resultariam em outro estudo, cabe a análise pelo Poder Judiciário, mesmo o ato sendo discricionário quanto aos outros elementos.

A responsabilidade ambiental é objetiva, baseada, entre outros pressupostos, na relevância do objeto tutelado. O mesmo deve ocorrer em relação aos atos administrativos que, independentemente de serem classificados em atos vinculados ou discricionários, devem ser passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, para a adequada tutela do meio ambiente sustentável.

Portanto, a apreciação pelo Poder Judiciário deve ocorrer para verificação da finalidade da norma relacionada ao ato administrativo praticado. O fim deve ser alcançado,

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 146.

¹⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 81.

¹⁰⁷ **Ibidem**, p. 83-84.

desde que os meios estejam conforme o ordenamento jurídico. Nesse caso, estes podem ficar a critério do Administrador e, atingido o fim, não é cabível revisão judicial baseada no mérito administrativo, sob pena de invasão de competências.

A execução pura e simples da lei é atividade executiva ou administrativa e afeta ao Poder Executivo, sendo que somente o seu desrespeito é que passa a ser analisado pelo Judiciário. Essa diferenciação na atuação do Poder Judiciário, dentro da evolução para os chamados direitos de terceira geração, opera um alargamento na função jurisdicional. Com o advento da Constituição de 1988, deixa o Judiciário de restringir-se somente a garantia do princípio da legalidade e o estrito cumprimento da lei, assumindo a proteção de outros princípios tais como os da moralidade, impessoalidade, eficiência, além de garantir a efetividade das chamadas normas constitucionais programáticas. Deixa o Poder Judiciário a posição de garantidor somente dos direitos e garantias individuais, para dar efetividade aos chamados direitos coletivos ou de terceira geração.¹⁰⁸

A propositura da ação competente para revisão desses atos administrativos em matéria ambiental, rege-se pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), que em seu art. 1º, I, dispõe que *regem-se pelas disposições dessa Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.*

Por sua vez, a Ação Popular, regida pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, prevê, em seu art. 1º, que *qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.*

Michel Temer explica que "patrimônio público é aquele pertencente ao povo, única razão da existência do Estado"¹⁰⁹. Dessa forma, o meio ambiente, tanto natural como urbano, pode ser enquadrado nessa categoria.

Ressalta-se que a discricionariedade não se afasta da legalidade e vice-versa. "A legalidade não implica na inexistência da discricionariedade, pois é impossível pensar que o

¹⁰⁸ GARCIA, Rodrigo Sanches. *Discricionariedade Administrativa e Separação de Poderes in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 8.

¹⁰⁹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 17. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 199.

ordenamento jurídico pode pensar e regar todas as situações da vida do indivíduo e que pode normatizar tudo o que for do seu interesse”¹¹⁰.

3.4.3 *Decisões judiciais no Superior Tribunal de Justiça*

Não obstante a lacuna de decisões tutelando civilmente o meio ambiente no Estado do Amazonas, coleciona-se a seguir algumas ementas de julgamentos nesse sentido, emanadas pelo Superior Tribunal de Justiça.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. (REsp 604725 / PR. Relator Min. Castro Meira. Segunda Turma. Data do julgamento: 21/06/2005. Data da publicação: 22/08/2005).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. OMISSÃO DO DEVER DE FISCALIZAR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. (Ag.Rg. no Ag.Instrumento nº 822.764-MG. Relator Min. José Delgado. Primeira Turma. Data do julgamento: 05/07/2007. Data da publicação: 02/08/2007).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. (REsp 647493 / SC. Rel. Min João Otávio de Noronha. Segunda Turma. Data do Julgamento: 22/05/2007. Data da publicação: 22/10/2007).

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. (REsp 625249 / PR. Rel. Min Luiz Fux. Primeira Turma. Data do Julgamento: 15/08/2006. Data da publicação: 31/08/2006).

¹¹⁰ MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004, p. 137.

4 OMISSÃO MUNICIPAL

Sabe-se que há uma oposição entre dois mundos: o mundo da norma, do dever-ser; e o mundo da realidade, mundo do ser, muitas vezes do descumprimento da norma. Isso porque “o Direito, enquanto ordena os comportamentos sociais, só pode fazê-lo partindo do pressuposto da liberdade do homem de cumprir ou descumprir o previsto na regra”¹¹¹.

Neste caso, a agravante desse descumprimento legal se dá pelo fato de ser o meio ambiente um bem de interesse difuso relacionado à responsabilidade inter e intra-geracional. Os danos ambientais ensejam, dessa forma, o comprometimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Vive-se em uma sociedade que busca o atendimento dos interesses do capital. Assim, o Poder Público local, em busca de recursos orçamentários, fomento à geração de renda local, ou, se for o caso, privilégios escusos ao Administrador, muitas vezes abre mão da finalidade pública e ambiental, autorizando construções ilegais, por exemplo.

Vê-se, assim, que “*la amenaza de la vida entera no viene del exterior. [...] Nace en el interior, de forma permanente, como lado obscuro del 'progreso'*”¹¹².

¹¹¹ REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 101.

¹¹² BECK, Ulrich. **Políticas Ecológicas en la Edad del Riesgo**. El Roure Editorials, 2000, p. 293.

Ilustrando a autorização de construção, a princípio fora dos permissivos legais, recorda-se a construção do Flat Tropical – Manaus, que causou polêmica nos órgãos encarregados da defesa do meio ambiente.

Não há como negar que um edifício construído com 16 pavimentos, subsolo e térreo, limítrofe à margem esquerda do Rio Negro e com a Estrada da Ponta Negra, no ponto mais nobre da área turística de maior visitação pública da cidade de Manaus, insito originalmente em área de preservação permanente, cause impacto ambiental relevante, entretanto a maior agressão se dá no direito subjetivo e no objetivo da população de conviver e apreciar o estado *in natura* dos bens ambientais.¹¹³

Desse modo,

sabemos muito bem que as leis nem sempre são cumpridas. É o que ocorre com a legislação ambiental. As empresas e o próprio governo são muitas vezes os primeiros a violar a lei ambiental, invadindo o espaço público para defender interesses econômicos privados. A luta pela defesa dos direitos ambientais é, assim, uma luta para garantir o caráter público do meio ambiente.¹¹⁴

Manaus, historicamente, teve dois grandes momentos de explosão demográfica e, com isso, de crescimento urbano: o período da economia baseada no extrativismo da borracha, no final do século XIX e início do século XX, e a Zona Franca de Manaus, na década de 60, mais precisamente em 1967.

Especialmente neste último caso, Manaus não cresceu, mas inchou, verdadeiramente explodindo de maneira desordenada, sem o adequado planejamento de sua expansão urbana.

Não houve uma preparação para receber a grande demanda de imigrantes que ocorreu para a cidade, tanto vindos do interior do Estado do Amazonas, como de outros Estados da Federação, em busca de melhores condições de vida pelas oportunidades de empregos oferecidos pelo Distrito Industrial.

Em decorrência da ausência de planejamento urbano, constata-se que a grande maioria dos bairros manauenses é originária de ocupações urbanas desordenadas ou irregulares. Ou seja, não foi o Poder Público que, segundo seu planejamento, observou a demanda, captou

¹¹³ CARVALHO, Carla Brum. *Flat-Tropical – Manaus: um estudo de caso in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n.1, 229-250, 2003, p. 245.

¹¹⁴ VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. *Cidadania e Política Ambiental*. São Paulo: Record, [s.d.], p. 38.

recursos e construiu moradias. Os arquitetos dos bairros foram as próprias pessoas que não tinham onde morar.

Nada foi feito para contingenciar esse crescimento desordenado. Pelo contrário, muitas vezes esse processo foi incentivado através da precária infra-estrutura instalada pelo Poder Público nas áreas invadidas, com interesses politiqueiros, visando-se angariar votos nos processos eleitorais. E o processo de invasão de áreas públicas e particulares virou uma verdadeira "indústria".

Após a criação do Ministério das Cidades, principalmente, percebe-se uma mudança de postura no tratamento do meio ambiente urbano, com o escopo de alterar essa realidade. “Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades, criado em 1º de janeiro de 2003”¹¹⁵.

Acompanhando essa tentativa de mudança, em Manaus instituiu-se novo Plano Diretor Ambiental e Urbano, órgãos públicos foram criados ou alterados em sua estrutura para melhor acompanhamento da aplicabilidade dessa norma.

Entretanto, não é a falta de planos ou sua má qualidade que geram crescimento desordenado. É a falta de aplicabilidade da norma e a ausência de políticas públicas.

Verifica-se que existe, de fato, especialmente pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, uma vontade de conter o avanço das invasões que causam danos ao meio ambiente natural e urbano.

Entretanto, principalmente em relação a este último, ainda há muito a fazer para tentar amenizar os danos do crescimento desordenado de Manaus. "A degradação do meio ambiente

¹¹⁵ Disponível em <<http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=section&id=7&menupid=31>>, acesso em 23 de maio de 2007.

urbano é tão preocupante quanto a poluição de qualquer recurso esgotável, eis que influencia diretamente no bem-estar da população"¹¹⁶.

Manaus deixou de atender sua função social. O clima está alterado devido aos desmatamentos descontrolados em decorrência das invasões, dentre outros fatores; as construções urbanas são realizadas sem a fiscalização do competente poder de polícia; o trânsito está caótico nos horários de pico, pela falta de opção de ruas para os motoristas irem e virem e a baixa qualidade do transporte coletivo.

Além disso, conforme dito, a prestação dos serviços públicos fica comprometida pela grande expansão horizontal da cidade: a princípio, é mais fácil e menos dispendioso abastecer de água um prédio do que um conjunto de quadras de casas, julgando-se pelo critério da concentração.

Com o escopo de que seja ressaltada a idéia principal do presente Capítulo, destacamos trecho retirado do *Manual de Regularização de Terra e Moradia – o que é e como implementar*:

Os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes – resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada.¹¹⁷

Vê-se, assim, que o crescimento de Manaus foi ora ordenado, ora desordenado, mas sempre excludente, segundo o critério imposto pelas classes dominantes em cada época.

¹¹⁶ SALEME, Edson Ricardo. *Parâmetros sobre a função social da cidade in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006, p. 1.

¹¹⁷ Instituto Pólis. **Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Gráfica Peres, 2000.

4.1 O crescimento de Manaus

É relevante o estudo do desenvolvimento de Manaus como cidade, a fim de que se possa localizar as possíveis origens e conseqüências de seu crescimento desordenado e excludente.

Além disso, como lugar em que vivemos e desenvolvemos nossas atividades cotidianas, é importante o estudo da cidade para que sejam identificadas suas vicissitudes e características que a tornam peculiar e explicam o modo como esse habitat urbano se constitui de fato.

Desse modo, "diagnosticar e prognosticar a cidade significa saber quem somos, pois é esse o desejo que encerra toda a busca da identidade perdida. Recuperá-la implica recuperar a memória sem a qual não há cultura, sem a qual o homem não existe"¹¹⁸.

Para fins de análise do crescimento de Manaus serão utilizado como parâmetro três períodos históricos distintos, principalmente: a economia baseada na borracha, do final do século XIX e início do século XX, a Zona Franca de Manaus, na década de 60, e a cidade em suas feições atuais, especialmente após o advento da década de 80.

Isso não implica, entretanto, a exclusão de comentários sobre outros contextos históricos de Manaus neste trabalho.

Tomou-se por inspiração para essa divisão o Relatório Final do Fórum sobre as Ocupações Desordenadas em Manaus. Nesse documento, é levantada a seguinte informação:

As ocupações e expansão da cidade de Manaus ocorreram em três períodos, conceituados: expansão planejada e excludente – ocorrida no final do séc. XIX; expansão a partir da zona franca (a ilusão da busca) que foi a responsável pelo inchamento da cidade e o surgimento dos bairros de forma crescente, porém desordenada – ocorrida a partir de 1960 e durante a década de 1970; expansão

¹¹⁸ OLIVEIRA, José Aldemir. *Meio Século de Transformações e Permanências: a cidade no Brasil (1930 a 1980) in Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP, 2001, p. 45.

acelerada, sendo os principais indutores os bairros da Cidade Nova e São José, responsáveis pelos eixos de várias ocupações – ocorridas a partir de 1980.¹¹⁹

Manaus era uma pequena vila (Lugar da Barra do Rio Negro) cercada de lugares inexplorados, ricos em biodiversidade, porém sem estrutura urbana.

O índice demográfico do lugar da Barra acusava, já em 1774, 220 pessoas, incluindo o vigário, diretor e dez mulheres, maiores de noventa anos. Em visita que lhe faria quatro anos mais tarde (1778), o ouvidor Ribeiro de Sampaio computava na relação dos moradores, 34 brancos, 220 índios e 2 escravos negros, empregados na fabricação de manteiga. Observa-se já a existência de dois escravos negros, para uma sociedade em miniatura.¹²⁰

Nesse momento, Manaus era desprovida de arquitetura urbanística.

A rua não conduz, no seu traçado irregular, a nenhum objetivo mais ou menos solucionador. Às vezes ela nem sequer é rua, tal a anarquia das casas e os grandes espaços improdutivos, quintalejos abertos, e mato expluindo na força da liberdade. Somente ao iniciarmos o período provincial é que Manaus adquire certa aparência ostensiva de urbanismo, quando a rua se define como um traço-de-união entre a casa e o 'mar' ou entre a casa e a campina ou o monte.¹²¹

Ressalta-se que o 'mar' mencionado pelo autor se refere, na verdade, ao Rio Negro.

Além disso, “naqueles tempos não havia arruamentos definitivos e orgânicos, mas simples seqüências de espaços vazios”¹²².

Isso não significa, entretanto, que, ainda antes da borracha, não se realizasse uma tentativa de organizar esse pequeno espaço urbano. Nessa função, destacava-se o chamado 'Arruador'. A função desse servidor público é bem descrita por Mário Ypiranga Monteiro:

Compulsando os documentos no arquivo da Prefeitura Municipal de Manaus, relativos aos primeiros anos do século passado, deparamos com várias notícias sobre a personalidade do Arruador. A primeira é de 1830: Posturas Policiais da Câmara Municipal que se devem observar nesta Vila de Manaus e seu termo, até que sejam modificadas ou aprovadas pela Assembléia Provincial. Art. 1º. – Toda e qualquer pessoa que levantar edifícios na Vila, ainda mesmo com licença da Câmara, sem que para isso consulte o Arruador, para conhecer do alinhamento, será condenada e pagará de multa mil réis.¹²³

¹¹⁹ **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

¹²⁰ MONTEIRO, Mário Ypiranga. **Fundação de Manaus**. 4. ed. Manaus: Ed. Metro Cúbico, 1994, p. 45.

¹²¹ **Ibidem**, p. 53.

¹²² **Ibidem**, p. 57.

¹²³ **Ibidem**, p. 113.

Entretanto, com o desenvolvimento da economia baseada na borracha, no final do século XIX, Manaus mudou completamente suas feições. De área isolada, com pouca densidade demográfica e sem infra-estrutura urbana, passou a ser uma cidade construída nos moldes das cidades européias da época, conforme tendência nacional de europeização.

Esse processo de mudança urbana é bem retratado por Edinea Mascarenhas Dias, na obra *A Ilusão do Fausto*. Na transcrição a seguir, fica bem evidenciada a ruptura de modelo de espaço urbano em Manaus. Passou-se de um paradigma que vivia apesar da natureza e se relacionando diretamente com ela, a um modelo fora da realidade ambiental de Manaus, que beneficiava o artificial em detrimento do natural, como, por exemplo, pela prática de aterramento dos igarapés.

Assim, avista-se

a pequena aldeia transformando-se em grande urbe. A transformação da aldeia em uma cidade moderna representa a destruição de todo e qualquer vestígio que lembre Manaus como o antigo lugar da Barra do Rio Negro. A nova capital teria suas funções comerciais e administrativas ampliadas com as atribuições que assume como capital nacional da borracha.¹²⁴

Dessa época, são datadas a construção de prédios imponentes presentes no cenário urbano dessa cidade até hoje: Teatro Amazonas, Palácio da Justiça, Palácio Rio Negro, entre outros. "O primeiro grande surto urbano, forjado pela economia da borracha, impôs sua arquitetura, seus símbolos, suas representações históricas que até hoje resistem, passando a impressão da homogeneidade de seu tempo histórico"¹²⁵.

Manaus então, de aldeia, passou a ter ares de cidades européias, com um traço que a tornava exótica: desenvolvia-se em plena floresta amazônica. Uma verdadeira "Paris dos Trópicos".

¹²⁴ DIAS, Edinea Mascarenhas. **A Ilusão do Fausto: Manaus – 1890-1920**. Manaus: Ed. Valer, 1999, p. 47.

¹²⁵ **Ibidem**, p. 172.

De fato, o que tornava Manaus peculiar nessa tendência era o fato de situar-se na floresta amazônica, já que esse processo foi enfrentado por várias cidades brasileiras ansiosas de livrarem-se dos resquícios coloniais.

"Desde meados do século XIX que as camadas mais abastadas da população sonhavam com a superação da paisagem dos tempos coloniais – considerada pesada, suja e feia – e com a sua substituição pelos modelos burgueses que emanavam de Paris"¹²⁶.

Dessa forma, o traço urbano de Manaus é modificado, primando-se pela estética européia sem observar os traços ambientais característicos da cidade.

À medida que o plano de embelezamento vai sendo executado, as áreas beneficiadas vão se valorizando de acordo com as exigências dos novos grupos que se instituíam. Neste novo espaço que se organiza, a atenção é toda voltada para o que é solicitado pelo serviço do comércio, com o objetivo de facilitar a circulação de mercadorias. Nesta medida, cabe destacar que os igarapés que cortavam a cidade de norte a sul não teriam lugar no quadro de representação do novo modelo.¹²⁷

Além disso, outra característica marcante desse crescimento de Manaus foi que esse fenômeno se realizou de modo a segregar as pessoas de acordo com sua origem ou classe social. Nem todos usufruíam das belezas e comodidades da "Paris dos Trópicos".

Assim, tem-se que

o processo de transformação da cidade provocou o desenvolvimento de grandes contradições sociais, uma vez que no plano real, o grande projeto de modernização representou apenas os interesses e necessidades do grupo extrativista. Logo, a política de reforma implantada, quando se pensou numa nova feição para a cidade, eliminando a antiga imagem que ela projetava, organizou o espaço urbano para as elites, desalojando e excluindo os setores populares.¹²⁸

O crescimento de Manaus, nessa época, foi cuidadosamente planejado para atender as demandas daqueles tempos. Entretanto, apenas usufruía de toda essa infra-estrutura a classe dominante.

¹²⁶ ABREU, Maurício de Almeida. *Cidade brasileira: 1870-1930 in Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP, 2001, p. 41.

¹²⁷ DIAS, Edinea Mascarenhas. *A Ilusão do Fausto: Manaus – 1890-1920*. Manaus: Ed. Valer, 1999, p. 55.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 171.

No nível do Estado, são estabelecidas as políticas públicas que, como os demais fatores inerentes a uma dada sociedade, são datadas e contraditórias, não bastando apenas lançar um olhar sobre o passado para resgatá-las. Na produção da cidade brasileira os anacronismos e as defasagens têm de ser considerados a partir das desigualdades socioespaciais que resultam em distorções inerentes a uma sociedade na qual os processos econômicos quase sempre se tornam fatores mal controlados e exercem efeitos diversos e por vezes inversos, causando desigualdades não apenas sociais, mas também espaciais, cujo resultado é a diversidade, tendo como consequência as diferenciações regionais que bem demarcam a sociedade brasileira.¹²⁹

Ressalta-se que atualmente ainda há a segregação quanto aos beneficiários da infraestrutura urbana em Manaus. O processo de desenvolvimento continua sendo excludente, e quem não tem condições econômicas de adquirir um imóvel construído pela iniciativa privada ou financiar uma casa popular, fica induzido a fazer valer seu direito social à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, por iniciativa própria, através de ocupações irregulares.

Após essa fase inicial de desenvolvimento urbano, com o declínio da economia gomífera, Manaus teve seu crescimento estagnado. Estava localizada na periferia do país e contava com baixa densidade demográfica.

Era um "vazio" no território brasileiro, até pela grande extensão ocupada pelo Estado do Amazonas em relação a outros Estados-Membros. Em obra datada de 1966, obteve-se a seguinte informação: "a população do Estado do Amazonas está calculada, atualmente, em cerca de oitocentos mil habitantes. Este número é considerado muito pouco para o nosso território"¹³⁰.

Entretanto, importante é ressaltar a relatividade da expressão "vazio demográfico" quando aplicada à região onde esse Estado encontra-se inserido, em que predominam comunidades tradicionais. "A Amazônia não é um vazio demográfico ou cultural. Existem nela populações indígenas e caboclas que conhecem as características de suas localidades"¹³¹.

¹²⁹ OLIVEIRA, José Aldemir. *Meio Século de Transformações e Permanências: a cidade no Brasil (1930 a 1980) in Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP, 2001, p. 46.

¹³⁰ GUIMARÃES, Sebastião Gonçalves. *Pequena Geografia do Amazonas*. Manaus: Ed. Governo do Estado do Amazonas, 1966, p. 47.

¹³¹ MORÁN, Emilio F. *A Ecologia Humana das Populações da Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 18

Com a chegada dos Militares ao Poder, na década de 60, verificou-se que a região norte, mais precisamente o Amazonas, estavam suscetíveis a invasões estrangeiras pelo abandono em que se encontravam e a "baixa densidade demográfica", acima referida.

Então, surgiu o ideal de "integrar para não entregar", e deu-se prosseguimento ao pretendido pelo então Deputado Francisco Pereira da Silva, idealizador da Lei nº 3.173, de 06 de junho de 1957, que instituiu um Porto Livre em Manaus. Através do Decreto nº 288/67, surge a Zona Franca de Manaus mais próxima dos moldes hoje conhecidos, no governo do Presidente Castelo Branco.

Novamente, com a implantação dessa área de livre comércio e incentivos fiscais, mudou-se o quadro urbano dessa cidade. Diferentemente da mudança do ciclo da borracha que foi positiva em relação ao urbanismo planejado de Manaus, as mudanças induzidas pelo modelo Zona Franca não o foram nesse aspecto.

Por um lado, desenvolveu Manaus economicamente, sendo, até hoje, o modelo econômico predominante e maior fonte de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), responsável por 93%¹³² (noventa e três por cento) da arrecadação estadual.

Entretanto, no que concerne ao meio ambiente urbano de Manaus, com a instalação da Zona Franca, desencadeou-se na cidade a prática de ocupação irregular de terras públicas e privadas. Não que antes isso não ocorresse. Mas, o aumento abrupto da população em decorrência desse modelo econômico fez com que esse processo fosse agravado.

Até a década de 70 do século XX se tinha um quadro de ocupação do espaço urbano onde os aglomerados estavam nas zonas administrativas Sul, Centro Sul, Oeste e Centro Oeste. As margens dos igarapés de Manaus, por exemplo, eram densamente povoados. Com o advento da criação da Zona Franca de Manaus esse quadro sofre importantes alterações, principalmente devido ao contingente humano vindo do interior do Estado. Outras áreas começam a surgir oriundas de ocupações irregulares, como é o caso do bairro do Coroado, que ocupou parte da área da Universidade Federal do Amazonas. No final da década de 70 do século XX começa

¹³² Relatório da Arrecadação das Receitas Estaduais, disponível em <www.sefaz.am.gov.br>, acesso em 20 de julho de 2007.

a expansão para as zonas administrativas Leste e Norte, seja por ocupações regulares e/ou irregulares.¹³³

Observa-se, nesse ponto, a influência do crescimento populacional na pressão ao meio ambiente. "O rápido crescimento populacional aumenta a demanda por alimentos, água, energia, e por todos os nossos recursos naturais. Ele exerce enorme pressão sobre áreas vulneráveis, como as florestas – e em especial as florestas tropicais"¹³⁴.

Além disso, há que se considerar na relação meio ambiente versus aumento populacional o fator social, como o aumento da violência nas áreas densamente povoadas e sem a infra-estrutura urbana necessária.

No final da década de 70, cita-se como um exemplo de ocupação regular dessa época a construção do conjunto residencial popular Cidade Nova, na zona norte da cidade. Como exemplo de ocupação irregular, menciona-se o bairro de São José Operário, que foi a origem de muitas outras invasões na zona leste da cidade, como, por exemplo, os hoje bairros Jorge Teixeira, Armando Mendes, Tancredo Neves e João Paulo II.

Como o modelo econômico da área de livre comércio para incentivar a instalação de indústrias continua vigendo no Estado do Amazonas, persistem os problemas relacionados ao aumento populacional e ausência de planejamento urbano relacionados a ele.

A década de 1980, por seu turno, é chamada no Relatório Final do Fórum sobre as Ocupações Desordenadas em Manaus como a "década das invasões"¹³⁵. Nessa época, várias ocupações irregulares ocorreram, em sua maioria, na zona leste da cidade.

A partir de 2000, o tema ocupações irregulares passou a ser mais amplamente discutido, especialmente pela imprensa local. Em anexo a este trabalho, seguem algumas reportagens sobre a temática das invasões.

¹³³ NOGUEIRA, Ana Cláudia Fernandes; SANSON, Fábio; PESSOA, Karen. *A Expansão Urbana e Demográfica da Cidade de Manaus e seus Impactos Ambientais in Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Florianópolis, Brasil, abril-2007, INPE, p. 5427-5434, p. 5.430.

¹³⁴ GORE, Albert. *Uma verdade inconveniente: o que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global*. Trad. Isa Mara Lando. São Paulo: Manole, 2006, p. 220.

¹³⁵ **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

Desse ano em diante, alguns conflitos pela posse de terras ocorreram, originando, inclusive, homicídios sob essa motivação. Além disso, viu-se o cenário urbano ser modificado abruptamente pelo grande desmatamento ocasionado por essa prática de ocupação de terras, especialmente nos anos eleitorais.

Como no ciclo da borracha, Manaus continua segregando seus municípios de acordo com a classe social, para fins de atendimento da infra-estrutura urbana. As áreas consideradas mais valorizadas pelo mercado imobiliário são atendidas com uma rede de serviços públicos, lazer e comércio.

Por outro lado, as áreas de periferia são privadas dessa organização, prevalecendo a mercancia informal e a ausência de espaços de lazer.

Além disso, as propriedades das áreas valorizadas que não atendem sua função social – alegação que serve de desculpa para muitas invasões –, permanecem desocupadas com fins de especulação imobiliária, como ocorre no Loteamento Morada do Sol e no bairro Tarumã, zona oeste da cidade, destinada, em grande parte, a loteamentos de alto custo.

Nas áreas de periferia, oriundas de ocupações urbanas irregulares, observa-se a omissão do Poder Público em proporcionar que, naquela localidade, a função social da cidade possa ser obtida através do provimento de condições adequadas de moradia.

A cidade de Manaus, capital do Amazonas, é um exemplo de zona urbana desenvolvida no meio da floresta e que atualmente tem pagado um preço ambiental muito alto por conta da expansão urbana que vem sofrendo nos últimos vinte anos, o modelo de desenvolvimento urbano excludente é a estruturação de arranjos urbanos marcados por um 'mosaico' de paisagens reveladoras e geradoras da segregação sócio-espacial.¹³⁶

Conforme dito, a pressão humana sobre o meio ambiente interfere diretamente na qualidade ambiental. Em Manaus, além do crescimento ocasionado pelo aumento natural da

¹³⁶ NOGUEIRA, Ana Cláudia Fernandes; SANSON, Fábio; PESSOA, Karen. *A Expansão Urbana e Demográfica da Cidade de Manaus e seus Impactos Ambientais in Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Florianópolis, Brasil, abril-2007, INPE, p. 5.427-5.434, p. 5.428.

população, existe a imigração de pessoas oriundas do interior do Estado do Amazonas ou de outros Estados da Federação.

Atualmente, o pólo industrial de Manaus ainda alimenta esperanças de emprego e, conseqüentemente, condições mais dignas de sobrevivência. Entretanto, a realidade mostra que as pessoas que buscam essa ilusão, em sua maioria, são excluídas socialmente, sendo grande o número delas que reside em áreas de ocupações urbanas irregulares, segundo informações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Esse traço da problemática entre crescimento urbano desordenado e segregador e aumento populacional é característico dos países em desenvolvimento, de maneira geral.

Havia um bilhão de humanos em 1800, há 6 bilhões hoje. Estão previstos 10 bilhões para 2050. Os progressos de higiene e da medicina nos países pobres fazem diminuir a mortalidade sem diminuir a natalidade. O bem-estar e as transformações civilizacionais ligados a esses progressos diminuem a natalidade nos países ricos. O crescimento do mundo pobre, mais povoado que o mundo rico, domina o decréscimo deste.¹³⁷

Nesse sentido, a Zona Leste de Manaus é, praticamente, formada por invasões e ocupações urbanas irregulares em geral. Conseqüentemente, sem infra-estrutura urbana, os moradores dessa localidade estão mais suscetíveis de serem acometidos de doenças, como a malária e outras epidemias relacionadas a condições de existência e higiene. Essa relação entre doenças e meio ambiente, de fato, existe.

Em artigo intitulado "Cidade Brasileira: 1870 – 1930"¹³⁸, seu autor comenta "a luta pela salubridade das cidades" nesse período, estudando a concepção de sanitarismo urbano.

Segundo os médicos, as epidemias poderiam ser contidas se algumas medidas profiláticas fossem tomadas: aterrar mangues, pântanos e brejos; arrasar colinas que impediam a livre circulação dos ventos; alargar ruas existentes e exigir que as novas se conformassem aos novos padrões; afastar as construções umas das outras; exigir que todos os cômodos das habitações tivessem janelas para o exterior; construir porões para separar a habitação do solo úmido; combater as habitações coletivas que a produção rentista de moradias disseminava pelas cidades; proibir enterros intramuros; localizar adequadamente matadouros e fábricas que trabalhavam com

¹³⁷ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 68.

¹³⁸ ABREU, Maurício de Almeida. *Cidade brasileira: 1870-1930 in Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

matéria orgânica (de sabão e velas, curtumes etc.); dar tratamento final adequado ao lixo e às 'imundícies'.¹³⁹

Entretanto,

em geral, o grave problema da ausência/deficiência de serviços de saneamento básico, que afeta a maior parte dos Municípios brasileiros, tende a ser focado como uma questão estritamente 'política' ou 'sócio-econômica'. Impende reconhecer, entretanto, que o problema reveste-se, também, de enorme relevância jurídico-constitucional, repercutindo diretamente na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde.¹⁴⁰

Além disso, as populações dessas áreas estão mais expostas à violência, cujos índices são os maiores da cidade. A violência, sabe-se disso, é um problema de ordem social. Assim, a exclusão da possibilidade de participação nas questões da sociedade é um grande incentivo ao seu desencadeamento.

Se não há planejamento público, pode-se concluir que as áreas de lazer são precárias, o que as desvia de sua finalidade, tornando-as, na verdade, local onde se reúnem pessoas mal intencionadas.

A zona norte, por seu turno, é uma das mais povoadas da cidade, fazendo grande pressão à Reserva Adolpho Ducke, área de preservação ambiental localizada no bairro Cidade de Deus, que lhe faz fronteira. Nessa região administrativa, existe uma mistura entre ocupações regulares, como vários conjuntos habitacionais e, em número maior, irregulares.

Os conjuntos habitacionais construídos pela Superintendência de Habitação do Amazonas (SUHAB), tornaram-se ilhas cercadas de invasões por todos os lados. Desse modo, tem-se prejuízo financeiro pela desvalorização do imóvel nessas condições, assim como a perda de áreas que poderiam ser socialmente melhor aproveitadas.

Tendo em vista que as zonas administrativas sul, centro-sul, oeste e centro-oeste chegaram praticamente ao seu limite de desenvolvimento, pensa-se, baseando-se na

¹³⁹ ABREU, Maurício de Almeida. *Cidade brasileira: 1870-1930 in Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas. Presidente Prudente*: UNESP, 2001, p. 38.

¹⁴⁰ MORAIS, Marília de Oliveira. *Saneamento Básico: Função e Limites do Controle Judicial in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 1.

observação do crescimento de Manaus e em dados de estudiosos do assunto, que a zona norte será a área a ser expandida, cada vez mais.

A zona leste, apesar de possuir uma imensa área ainda não ocupada efetivamente, não dispõe mais de espaços, pois a área que pertence à Superintendência da Zona Franca de Manaus representa aproximadamente 45% do total da zona leste. A zona oeste, que possui a maior área ainda não ocupada, é hoje um dos espaços de maior especulação imobiliária para futuros empreendimentos habitacionais de alto custo.¹⁴¹

Esse crescimento a ser efetivado na zona norte, todavia, deve ser realizado com o máximo de cuidado, já que esta, além de densamente povoada, conta com grandes áreas florestais.

Para entender-se a gravidade do tema invasões em Manaus, anexou-se ao presente trabalho uma lista de comunidades e loteamentos irregulares, disponibilizada pela Prefeitura de Manaus, através da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMDURB). São áreas já consolidadas em Manaus.

Existem dois motivos para invocar-se a gravidade mencionada: o primeiro deles é o fato dessa lista conter 165 nomes, no dia 26 de janeiro de 2006; o segundo é o modo como os nomes são listados: consultas na imprensa local. Não existe estrutura para trabalho de campo para fins de catalogação dessas áreas irregulares. O setor responsável por isso conta com apenas duas funcionárias.

Deve-se mudar o tratamento da questão urbanística de Manaus, sob pena da mesma tornar-se uma cidade ambientalmente insustentável, descumprindo sua função social.

O planejamento urbano não deve mais ser uma quimera, algo inalcançável. Problemas graves requererem medidas extremas do Poder Público.

O Poder Público Municipal deve atuar a fim de realizar o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal. Como um direito social, pressupõe atuação do Estado para a consecução desses direitos pelo indivíduo.

¹⁴¹ NOGUEIRA, Ana Cláudia Fernandes; SANSON, Fábio; PESSOA, Karen. *A Expansão Urbana e Demográfica da Cidade de Manaus e seus Impactos Ambientais in Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Florianópolis, Brasil, abril-2007, INPE, p. 5.427-5.434, p. 5.432.

"Sem uma nova oferta de lotes urbanizados ou semi-urbanizados, a solução encontrada pela grande massa ainda será a ocupação irregular, agravada pelo sentimento que esta área invadida será no futuro regularizada pelo Poder Público"¹⁴².

Desse ponto surge a seguinte questão: tal direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é passível de relativização sob a alegação de consolidação da eficácia do direito social à moradia pelas ocupações urbanas irregulares? Em outras palavras, pode-se degradar o meio ambiente se não há um meio coercitivo eficiente para obrigar o Poder Público a realizar seu papel de administrador dos recursos orçamentários – e não proprietário –, além de seu mister no sentido de garantir os direitos sociais por meio de ações que propiciem liberdades positivas?¹⁴³

Se medidas urgentes de planejamento urbano em Manaus ficarem sobrestadas, considerando a localização de Manaus na Região Amazônica, fazendo parte de seu ecossistema, "será que a imensa floresta amazônica sobreviverá às recentes depredações? Terá a biotecnologia do futuro acesso às riquezas genéticas da Amazônia?"¹⁴⁴.

O presente estudo não fornece subsídios para fornecer as respostas a essas perguntas. Mas deve-se considerar que, realmente, é procedente que isso seja questionado nas atuais condições de descaso ambiental onde Manaus está inserida.

As respostas para estas perplexidades entre a teoria tradicional e a realidade multifacetada e dinâmica hoje encontrada devem ser buscadas dentro dos grandes pilares do Direito, que são os Princípios Jurídicos, e não nas regras que os implementam. Daí ser necessário falar das distintas dimensões do Direito para se poder pensar em soluções globais para problemas locais.¹⁴⁵

Uma das possíveis soluções é a interiorização do crescimento, como proposto pelo Programa Zona Franca Verde, do Governo do Estado do Amazonas, cujo objetivo é a promoção do desenvolvimento sustentável, com geração de emprego e renda no interior do

¹⁴² **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

¹⁴³ MONTEIRO, Hediane Naiade Silva. *Aspectos Urbanísticos da Relativização do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e a Eficácia Social do Direito à Moradia in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 1.

¹⁴⁴ MORÁN, Emilio F. **A Ecologia Humana das Populações da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 17.

¹⁴⁵ SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação e Políticas Públicas: o ICMS ecológico in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n.2, ano 2, 15-36, 2004, p. 18.

Estado, através de incentivos públicos aos produtores que adotem práticas ambientalmente adequadas de exploração dos recursos naturais.

Outros projetos semelhantes ao Zona Franca Verde já tiveram publicidade no Estado do Amazonas: o projeto de interiorização da economia proposto pelo Governador José Lindoso e o Terceiro Ciclo, do Governo Amazonino Mendes.

Entretanto, não obstante o alardeado desses programas, o interior do Estado do Amazonas continua um vazio econômico...

O Brasil é um País abençoado com a maior biodiversidade e maior floresta tropical do mundo, amplas reservas de terras cultiváveis, boa disponibilidade de recursos hídricos na maior parte do território, climas favoráveis à produção vegetal (o sol é e será sempre nosso), gente disposta para trabalhar a terra em vez de reclamar empregos no asfalto e excelentes agrônomos e biólogos. Está, assim, em condições de partir para um novo ciclo de desenvolvimento rural, liderando o processo mundial de criação de uma civilização moderna e sustentável baseada na utilização dos recursos renováveis, com o complexo bioindustrial como carro chefe.¹⁴⁶

4.2 Danos ambientais

O problema das ocupações urbanas irregulares, ocupações urbanas desordenadas, invasões ou favelas, se apresenta como relevante em sua relação com a degradação ambiental por ensejar questões de outra ordem, como a social. "No contexto metropolitano brasileiro, a questão da vulnerabilidade sócio-ambiental tem como um de seus temas centrais a questão das favelas"¹⁴⁷.

Para tratar dos danos ambientais ocasionados pelas invasões em Manaus, serão utilizados dados fornecidos por órgãos públicos, como o Serviço de Proteção da Amazônia

¹⁴⁶ SACHS, Ignacy. *O Tripé do Desenvolvimento Includente in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n.2, ano 2, 105-107, 2004, p. 106.

¹⁴⁷ TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César. **Tamanho Populacional das Favelas Paulistanas. Ou os Grandes Números e a Falência do Debate sobre a Metrópole**. Disponível em <www.centrodametropole.org.br/pdf/abep2002.pdf>, acesso em 07 de março de 2007.

(SIPAM), o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA).

O SIPAM desenvolveu, em 2005, um projeto de monitoramento da área urbana de Manaus que não tinha inicialmente o objetivo de controlar o desmatamento da área florestal urbana. A finalidade inicial era fazer um estudo relacionado à evolução da malária na cidade.

Entretanto, devido a algumas questões de ordem administrativa, esse último intento acabou sendo substituído pelo monitoramento do desmatamento da área florestal urbana de Manaus, tendo sido publicado no dia 22 de junho de 2006¹⁴⁸.

Esse estudo¹⁴⁹ consiste na análise de imagens de satélite Landsat, com a finalidade de monitorar-se a redução da floresta urbana a partir do ano em que esses dados passaram a ser contabilizados – 1986.

Segundo esses dados, Manaus perde, em média, 1,5 (um hectare e meio) de mata urbana por dia. A área urbana de Manaus, que ocupa 4% (quatro por cento) da área total do Município, tinha 24.867,59 (vinte e quatro mil, oitocentos e sessenta e sete, e cinquenta e nove) hectares de floresta urbana, em 1986.

Em 1995, a área verde no perímetro urbano de Manaus passou a ser de 20.611,65 (vinte mil, seiscentos e onze e sessenta e cinco) hectares. Uma redução na ordem de 17% (dezessete por cento) em menos de dez anos.

Em 2004, menos de vinte anos depois, restavam apenas 15.265,23 (quinze mil, duzentos e sessenta e cinco, e vinte e três) hectares, representando 39% (trinta e nove por cento) de redução das áreas de floresta urbana em relação a 1986.

¹⁴⁸ Segundo informação do endereço eletrônico do SIPAM, <www.sipam.gov.br/noticia.php?cod=1190>, acesso no dia 28 de junho de 2006.

¹⁴⁹ Informações obtidas em vista ao SIPAM, realizada no dia 20 de julho de 2007, ocasião em que foram entrevistados o Dr. Moacir Alberto Assis Campos, Engenheiro Florestal, e a Msc. Mariza Alves de Macedo, Geógrafa.

Na primeira década, conforme visto, a degradação por meio de desmatamentos de área florestal urbana representou 17% (dezessete por cento) de danos. Na década seguinte, esse percentual aumenta para 22% (vinte e dois por cento) de desmatamento florestal.

Desse modo, pode-se concluir que a maioria dos fragmentos de área verde existentes em Manaus, estão isolados. "O que restou na zona urbana da cidade foram fragmentos florestais que se localizam espalhados e em sua maioria sem utilidade para as comunidades que os cercam"¹⁵⁰.

Os estudos do SIPAM não concluem sobre as causas pontuais dessa redução da área florestal urbana de Manaus, sendo seu objetivo proporcionar uma abordagem geral da problemática urbana e ambiental na cidade. Entretanto, não se pode deixar de considerar o relevante papel das invasões na construção desse quadro.

Quanto a isso, anexo ao estudo mencionado, existem duas fotos tiradas por satélite, não disponibilizadas pelo SIPAM, da área onde atualmente está assentado o Parque São Pedro, na Av. Torquato Tapajós. A primeira foto, antes da invasão, mostra uma grande área de floresta. A segunda, por sua vez, mostra, no lugar dessa floresta, um grande vazio, após a consolidação dessa ocupação.

Concluído esse estudo, seus dados foram repassados aos órgãos públicos responsáveis pela tutela do meio ambiente em Manaus e no Estado do Amazonas, como SEMMA, Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS), para a adoção das medidas julgadas necessárias.

"Segundo estimativas da SETHAB (Secretaria de Estado de Terras e Habitação) houve em Manaus 105 invasões, nos anos de 2002 e 2003, das quais 50% se consolidaram"¹⁵¹.

¹⁵⁰ NOGUEIRA, Ana Cláudia Fernandes; SANSON, Fábio; PESSOA, Karen. *A Expansão Urbana e Demográfica da Cidade de Manaus e seus Impactos Ambientais in Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Florianópolis, Brasil, abril-2007, INPE, p. 5.427-5.434, p. 5.431.

¹⁵¹ **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

Disso, decorre um número aproximado do surgimento de 53 (cinquenta e três) novos bairros, sem qualquer planejamento urbano, o que é muito grave para a estruturação da cidade.

Corroborando o aventado acerca do papel das ocupações irregulares na degradação ambiental de Manaus, cita-se uma reportagem publicada no dia 20 de junho de 2004, pelo Jornal A Crítica, no auge da polêmica criada pelo atual Parque São Pedro, em que área era de propriedade de um empresário conhecido em Manaus como "Carlinhos da Carbrás".

A manchete era a seguinte: "CALOR VAI AUMENTAR: Invasões, como a ocorrida no terreno do empresário Carlinhos da Carbrás, influem no equilíbrio do clima da cidade. De acordo com pesquisadores do UTAM, o verão deste ano será o mais quente dos últimos anos"¹⁵².

Em termos urbanísticos e ambientais, essa invasão foi muito grave para Manaus.

Faz-se mister uma mudança na relação entre direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito social à moradia, incluindo-se o planejamento e o poder de polícia nessa relação.

Deve-se alterar o quadro onde Manaus cresceu e, atualmente, incha.

As condições econômicas, as demandas sociais e as características ambientais de Manaus favoreceram para que ao longo do seu processo de ocupação, sua área urbana perdesse cerca de 65% da cobertura vegetal, sendo que cerca de 20% foram degradadas em menos de 20 anos (1986 a 2004). Nas zonas norte e leste o crescimento demográfico ocorreu/ocorre diretamente sobre a mata circundante ocasionando graves problemas de infra-estrutura, grande incidência de doenças infecto-contagiosas, somados à degradação ambiental.¹⁵³

Os fatores que originam as invasões são vários. Tentando identificá-los, realizou-se em Manaus, nos dias 19 e 20 de abril de 2004, o Fórum sobre as Ocupações Desordenadas, onde propôs-se um debate do tema com a participação de vários segmentos sociais.

¹⁵² DANTAS, Gerson Severo. Calor vai aumentar. **Jornal A Crítica**, Manaus, 28 de julho de 2004.

¹⁵³ NOGUEIRA, Ana Cláudia Fernandes; SANSON, Fábio; PESSOA, Karen. *A Expansão Urbana e Demográfica da Cidade de Manaus e seus Impactos Ambientais in Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Florianópolis, Brasil, abril-2007, INPE, p. 5427-5434, p. 5.432.

Já no início (do Fórum) foram identificados alguns pontos que contribuem para as ocupações desordenadas, entre eles: déficit habitacional pela ausência de política habitacional desde o BNH; fatores social e econômico pela falta de políticas públicas de inclusão social; indústria de invasores de carreira ocasionada pela falta de cadastro único que possibilite identificar a população carente de moradia; ação de especuladores que recebem lotes para revender e articulação de políticos para fins eleitoreiros.¹⁵⁴

Esses fatores realmente existem e estão presentes nas ocasiões de invasões em Manaus. O Jornal Diário do Amazonas publicou a seguinte reportagem:

PF VAI INVESTIGAR LIGAÇÃO DE POLÍTICOS COM INVASÕES. O Secretário Estadual de Segurança Pública, Francisco Sá Cavalcante, anunciou que a Polícia Federal participará de um grupo de trabalho de combate às invasões de terra com o objetivo de investigar as suas origens e descobrir se políticos incentivam a prática na cidade. [...] O Secretário explicou que a ação do grupo é uma ação preventiva em razão da aproximação do ano eleitoral.¹⁵⁵

Essa ação da Polícia Federal faz parte das medidas adotadas por um grupo multi-institucional, denominado Gabinete de Gestão Integrada, que lida exatamente com a temática das invasões em Manaus.

Além desse fator, existem fatores sociais, como o desemprego e a não-fixação do homem no campo. Isso é corroborado pela matéria publicada no dia 23 de julho de 2004, pelo Jornal Diário do Amazonas, com base em dados da Secretaria de Terras e Habitação do Amazonas:

DESEMPREGO IMPULSIONA A MAIS INVASÕES. O desemprego é o principal motivador do processo contínuo de invasões em Manaus. A conclusão é da SETHAB, após realizar pesquisa na invasão que ficou conhecida como Carlinhos da Carbrás, situada na Av. Torquato Tapajós, zona norte. O êxodo rural também está entre os fatores que estimulam a ocupação irregular de terras em Manaus.¹⁵⁶

Conforme afirmado, o crescimento urbano baseado na segregação não parou. Ainda vive-se essa realidade atualmente.

¹⁵⁴ **Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus**, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

¹⁵⁵ FREIRE, Maurício. PF vai investigar ligação de políticos com invasões. **Jornal Diário do Amazonas**, Manaus, 04 de agosto de 2007.

¹⁵⁶ ALVES, André. Desemprego Impulsiona a mais Invasões. **Jornal Diário do Amazonas**, Manaus, 23 de julho de 2004.

Lembra-se, ainda que, além do dano ambiental produzido nos processos de invasão, muitas das construções das ocupações desordenadas são realizadas em áreas de risco, passíveis de alagação fluvial, alagação pluvial ou desabamento, no caso das encostas.

O quadro é grave. Entretanto, de acordo com os dados da atuação dos órgãos públicos em Manaus, está havendo um esboço de tentativa de mudança de seu painel urbano.

Segundo informações do site da Prefeitura Municipal de Manaus, de janeiro a março de 2007¹⁵⁷, o Poder Público impediu o surgimento de seis ocupações urbanas desordenadas nesta cidade, em áreas de preservação permanente.

Abaixo, é transcrita notícia publicada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Manaus, que ilustra uma tentativa de minimizar os danos ambientais ocasionados pelo crescimento desordenado de Manaus:

A Prefeitura de Manaus, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma), coibiu hoje (09) a ação de invasores em **duas áreas de preservação permanente na cidade**. A ação contou com o apoio das secretarias municipais de Limpeza e Serviços Públicos (Semulsp), Defesa Civil (Semdec) e Guarda Metropolitana.

A primeira área fica localizada na rua Conde Sérgio Minas, próximo ao Conjunto Habitacional Boas Novas, no bairro Cidade Nova, Zona Norte. No local, havia seis barracos de madeira e outras dez armações em lotes demarcados, que já estavam sendo comercializados pelos invasores.

A outra área invadida está localizada no bairro Jorge Teixeira, Zona Leste, onde três barracos foram instalados numa ponte que corta o igarapé do Mindu para funcionarem como restaurante, oficina e quiosque.

Com estas duas ações, sobe para seis o número de invasões contidas pela Prefeitura de Manaus somente entre janeiro e os primeiros dias de março deste ano. Norberto Magno explica que a equipe do Núcleo de Áreas Protegidas esteve na área de preservação permanente (APP) e também no Conjunto Boas Novas dia 22 de fevereiro, atendendo a uma solicitação dos moradores do conjunto, preocupados com o surgimento dos primeiros invasores.¹⁵⁸

Existem outras notícias no mesmo sentido naquele endereço eletrônico. Além de demonstrar a atuação do Poder Público no combate às invasões, essas matérias mostram que as tentativas de invasões ainda ocorrem em grande número em Manaus. O próprio Prefeito Municipal, Sr. Serafim Corrêa, ressalta a existência de uma indústria da invasão na cidade:

¹⁵⁷ Disponível em <<http://www.pmm.am.gov.br>>, acesso em 02 de abril de 2007.

¹⁵⁸ Disponível em <<http://www.manaus.am.gov.br/Members/semcom006/20070309182909/view>>, acesso em 10 de março de 2007.

O Prefeito também falou sobre as 29 invasões que ocorreram na cidade durante os dois anos de sua administração deixando bem claro que somente uma delas ele não conseguiu conter. Muitas delas foram e são promovidas por pessoas mal intencionadas de acordo com Serafim, pessoas que se aproveitam da boa fé da maioria e muitas vezes são proprietários de terrenos em várias áreas da cidade.¹⁵⁹

Ademais, existem invasões em andamento, essas localizadas em áreas particulares. Por exemplo, cita-se a invasão Monte das Oliveiras, localizada nas proximidades do bairro de mesmo nome que, por sua vez, também nasceu de uma invasão. No caso dessa invasão, a SEMMA está monitorando as áreas de fragmento florestal, próximas.

Outras invasões que são causa de preocupação atual, além da Monte das Oliveiras, é a chamada São João, localizada também em área particular, no km 4 da BR-174, e a Invasão Novo Millenium, localizada no Ramal do Acará, na mesma rodovia federal.

Existe uma dificuldade de relacionar o urbano com o natural. Ademais, tende-se a uma visão de satisfação individual em detrimento do coletivo.

Os filósofos de direito natural moderno associam por vezes a nossa origem a um contrato social que, pelo menos virtualmente, teríamos estabelecido entre nós para entrarmos no coletivo que fez de nós os homens que somos. Estranhamente mudo sobre o mundo, esse contrato, dizem, nos fez deixar o estado de natureza para formar a sociedade. A partir do pacto, tudo se passa como se o grupo que o assinou, ao despedir-se do mundo, não mais se enraizasse senão em sua história. Dir-se-ia a descrição, local e histórica, do êxodo rural para as cidades. Ela significa claramente que a partir daí nós esquecemos a natureza, desde então longínqua, muda, inerte, retirada, infinitamente longe das cidades ou dos grupos, de nossos textos e da publicidade. Entenda-se por esta última palavra a essência do público que agora faz a dos homens.¹⁶⁰

Desse modo, verifica-se o fator social na desestruturação do espaço urbano em Manaus.

*Las ciudades siempre han llevado una existencia precaria. En la era preindustrial estaban sujetas a toda suerte de catástrofes naturales, desde la destrucción por volcanes (como Pompeya) hasta la extinción periódica de grandes sectores de su población (por ejemplo, las ciudades europeas medievales) por plagas. Pero mucho más devastadoras para la permanencia de la ciudad han sido las fuerzas socio-culturales, sobre todo la guerra.*¹⁶¹

¹⁵⁹Disponível em <<http://www.manaus.am.gov.br/Members/semcom006/20061228160703/view>>, acesso em 02 de março de 2007.

¹⁶⁰SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Trad. Beatriz Sidoux. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 47.

¹⁶¹BREESE, Gerald. **La Ciudad en los Países en Vías de Desarrollo**. Madrid: Ed. Tecnos, 1974, p. 290.

Conforme dito, além do dano ambiental, existem prejuízos sociais, como o aumento da violência urbana. "Se cigarro é causador de câncer, urbanização desordenada mais miséria (como é o caso de Recife, Rio de Janeiro, Vitória e São Paulo), conduz quase que inevitavelmente ao crime e à violência"¹⁶².

Existe uma verdadeira colisão entre dois direitos fundamentais: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito social à moradia. Os direitos não são absolutos em nosso ordenamento jurídico, mas devem coexistir de maneira harmônica.

As relações homem/ambiente foram sempre imperfeitas. A interação entre *Homo sapiens* e o meio ambiente físico se caracteriza por uma mistura de uso e conservação. Cada sociedade inventa critérios únicos que consagram a maneira pela qual os recursos devem ser utilizados. O homem, da mesma forma que tantas outras espécies, geralmente se reproduz e cresce até os limites que o ambiente permite.¹⁶³

O Poder Público se omite e permite que não só essas invasões para fins de moradia ocorram, mas também não coíbe as práticas em desobediência ao Código de Obras, condutas estas que tornam privado o que de fato é público.

E existem as invasões dos ricos, que incluem fechamento de ruas, tornando um loteamento aberto em um condomínio fechado sem maiores indagações administrativas.

Uma medida em relação às invasões adotada pelo Poder Executivo Municipal atual gerou certa polêmica em Manaus: a regularização fundiária realizada na Invasão Parque São Pedro. Foram entregues aos moradores documentos que lhes garantem a posse da área ocupada, que corresponde a 73 (setenta e três) hectares¹⁶⁴ de degradação ambiental.

Ao passo que alguns pensam que isso é tudo o que podia ser feito, outros acreditam que isso chancela com total aprovação pública, uma prática, de fato, ilícita.

Medida semelhante foi adotada pela União: foi editada a Medida Provisória nº 292, de 24 de abril de 2006, beneficiando cerca de 60 mil moradores de condomínios irregulares em

¹⁶² GOMES, Luiz Flávio. **Urbanização Desordenada + Miséria = Criminalidade**. Disponível em <<http://www.portalef.com.br>>, acesso em 20 de abril de 2004.

¹⁶³ MORÁN, Emilio F. **A Ecologia Humana das Populações da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 27.

¹⁶⁴ Segundo dados fornecidos pelo SIPAM.

Brasília. O objeto dessa norma é a cessão, em caso de interesse social, para cooperativas e associações habitacionais de famílias de baixa renda, sem contrapartida, por tempo certo ou determinado. Os terrenos ficam em nome da União, mas a população tem direito ao título de cessão.

Trata-se, assim, de concessão de uso especial para fins de moradia, prevista na Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.

A Medida Provisória (nº 292) vai além de regularizar imóveis já ocupados. Ela permite que todas as terras da União disponíveis possam ser usadas em programas habitacionais. Imóveis ocupados, só no papel, por órgãos do governo extinto também poderão ficar livres para uso, ou 'desafetados'.¹⁶⁵

Outra concessão da União, agora em Manaus, para a regularização das ocupações irregulares foi noticiada pelo Jornal A Crítica: "TERMINA DISPUTA PELA POSSE DO NOVA VITÓRIA. Área de expansão pleiteada na Justiça pela SUFRAMA foi doada pela União ao Estado a fim de que famílias sejam mantidas"¹⁶⁶.

Isso, infelizmente, não resolve o problema da falta de moradia. As medidas nessa seara requerem planejamento e investimento públicos e não assistencialismo social.

Os danos existem, mesmo que atualmente esse processo de invasões pareça sob controle. Apesar de à sociedade também incumbir o dever de tutela do meio ambiente, o Poder Público dispõe de meios mais eficazes para tanto, segundo as prerrogativas que lhes são conferidas no trato da coisa pública.

Entretanto, a sociedade, segundo art. 225, *caput*, da Constituição Federal, deve agir, mobilizando-se, junto ao Ministério Público, para que a devida prestação de contas se efetive.

"Sem dúvida, nada se pode produzir de coletivo se não houver consciências particulares; mas

¹⁶⁵ MILITÃO, Eduardo; BRANDIM, Cecília. **Governo edita MP que viabiliza regularização de condomínios no DF.** Disponível em <<http://www.noticias.correioweb.com.br/materiais.php?id=2669525&sub=Distrito>>, acesso em 10 de maio de 2006.

¹⁶⁶ SILVEIRA, Cristiane. Termina Disputa pela posse do Nova Vitória. **Jornal A Crítica**, Manaus, 22 de dezembro de 2006.

esta condição necessária não é suficiente. É necessário ainda que estas consciências se associem, se combinem, e se combinem de certa maneira"¹⁶⁷.

Um dos meios de atuação social é a propositura de ação civil pública, com vistas a obrigar o Poder Público Municipal a implementar medidas de ordenação do espaço, sob pena de responsabilidade civil ambiental.

¹⁶⁷ DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003, p. 115.

5 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Neste Capítulo, objetiva-se responder aos seguintes questionamentos em seu desenvolvimento:

1. O poder público municipal pode ser responsabilizado por sua omissão na implementação das normas ambientais e demais diretrizes do plano diretor de Manaus quanto ao adequado uso e ocupação do solo urbano?
2. Se for possível essa responsabilização, quem deve responder: a Administração ou o seu agente?
3. O Poder Judiciário tem atribuição para analisar os atos administrativos em matéria ambiental no que concerne à sua legalidade administrativa? E no que diz respeito ao mérito administrativo?

5.1 Noções gerais sobre responsabilidade civil: conceito, requisitos e classificações

5.1.1 Conceito

Para iniciar o estudo do instituto da responsabilidade civil, relevante é a assertiva abaixo, citada com o escopo de fixar sua idéia central para, em seguida, abstrair-se seu conceito:

A noção de responsabilidade implica a idéia de resposta, termo que, por sua vez, deriva do vocábulo verbal latino *respondere*, com o sentido de responder, replicar. De fato, quando o Direito trata da responsabilidade, induz de imediato a circunstância de que alguém, o responsável, deve responder perante a ordem jurídica em virtude de algum fato precedente.¹⁶⁸

Dessa forma, pode-se observar que o cerne da responsabilidade civil é a indenização a quem sofreu determinado prejuízo por aquele que o causou, em regra, agindo com culpa *lato sensu*, cujo conceito inclui as modalidades dolo, negligência, imprudência e imperícia.

De maneira simples, afirma-se que o 'dolo' representa a vontade deliberada de causar o prejuízo. Por outro lado, a 'culpa' significa a assunção do risco de produzir o dano, apesar de não querê-lo, de fato.

Assumir o risco, nesse caso, seria, por exemplo, agir sem a devida cautela (imprudência), sem a devida técnica (imperícia) ou sem o devido cuidado (negligência), na prática de determinado ato, ou mesmo em sua omissão quando se tem o dever de agir.

Para demonstrar o conceito de responsabilidade civil, serão utilizadas as definições de doutrinadores brasileiros, em obras específicas sobre o tema, por entender-se que isso é suficiente para seu entendimento no contexto desta análise.

Assim, Maria Helena Diniz define o instituto responsabilidade civil como "a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiro,

¹⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 485.

em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal”¹⁶⁹.

Por sua vez, Silvio Rodrigues define o mesmo instituto como “a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam”¹⁷⁰.

Desses conceitos, podemos concluir que a responsabilidade civil é o dever imposto ao causador do dano de indenizar a vítima que o sofreu.

O conceito legal de responsabilidade civil encontra-se no art. 186, do Código Civil vigente: *aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.*

Complementando esse dispositivo, o art. 927 do mesmo diploma legal assim dispõe, quanto ao dever de indenização decorrente da prática de ato ilícito: *aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.*

Analisando-se ambos repositórios legais, percebe-se o rol dos requisitos da responsabilidade civil: ação/omissão, dano patrimonial/moral, nexo de causalidade, e dolo (ação ou omissão voluntária) ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia).

Ressalta-se, desde já, entretanto, que o atual conceito de responsabilidade civil representa um significativo avanço em sua concepção. Se, na Antiguidade, predominava a idéia de vingança privada, representada, por exemplo, na Lei de Talião, atualmente, a indenização se dá na medida do dano efetivamente causado, perdendo, assim, seu caráter retributivo.

¹⁶⁹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil.** São Paulo: Saraiva, 2002, p. 36.

¹⁷⁰ RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil, v. 4: Responsabilidade Civil.** São Paulo: Saraiva, 2002, p. 08.

"Uma ligeira passagem pelas antigas civilizações demonstra que até determinado período da história da humanidade predominava a vingança privada com suas barbáricas nuances"¹⁷¹. Como dito, esse quadro evoluiu.

Desse modo, tendo em vista que a indenização é medida pelo dano real, ressalta-se, por oportuno, que a intenção em seu provimento não é ser uma fonte de enriquecimento sem causa ou até mesmo ilícito.

Na verdade, a indenização representa uma tentativa de retorno ao *status quo ante*, ou seja, a volta à situação enfrentada antes da ação/omissão que causou o dano. Caso isso não seja possível, o dano da vítima será avaliado para que seja ressarcido em sua medida exata.

5.1.2 *Requisitos da responsabilidade civil*

De maneira objetiva, já que a intenção deste item é tratar da responsabilidade civil ambiental do Poder Público Municipal, pode-se dividir os requisitos ou pressupostos da responsabilidade civil em objetivos e subjetivos.

Dessa forma, segundo art. 186 do Código Civil de 2002, a Responsabilidade Civil tem como requisitos objetivos:

- a) Ação ou omissão;
- b) Dano;
- c) Nexó de causalidade entre os dois primeiros pressupostos.

A ação "vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, ou de fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado"¹⁷².

¹⁷¹ ANTÔNIO, Adalberto Carim. **Ecoletânea – subsídios para a formação de uma consciência jurídico-ecológica**. Manaus: Valer, 2000, p. 93.

Desse modo, a ação pode ser entendida como a conduta do agente na produção do dano, podendo ser esta por ação (conduta de fato) ou omissão, que consiste em não atuar quando se tem a obrigação de fazê-lo.

Por sua vez, o dano ensejado por essa ação/omissão pode ser patrimonial ou moral. O dano patrimonial é a "lesão concreta, que afeta um interesse relativo ao patrimônio da vítima"¹⁷³, incluindo o dano emergente (o que de fato se perdeu) e os lucros cessantes (o que se deixou de ganhar).

O dano moral, por outro lado, "é a lesão de direitos não-patrimoniais de pessoa física ou jurídica"¹⁷⁴. Na prática, existe a problemática concernente à definição da extensão da indenização em caso de dano moral. Como se contabilizar um prejuízo não-material? Entretanto, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm o entendimento pacífico acerca da possibilidade de reparação de dano moral.

A Constituição Federal vigente, em seu art. 5º, que trata sobre os direitos e garantias fundamentais individuais, assegura a indenização de dano moral em dois incisos. No inciso V, *é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem*; no inciso X, está previsto que *são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*.

Em seguida, tem-se o nexo de causalidade entre a ação/omissão e o dano causado. "O vínculo entre o prejuízo e a ação designa-se 'nexo causal', de modo que o fato lesivo deverá ser oriundo da ação, diretamente ou como sua consequência previsível"¹⁷⁵.

Desse modo, o nexo de causalidade representa o liame entre os dois pressupostos necessários, sendo relevante sua comprovação para fins de ressarcimento de prejuízo.

¹⁷² DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 39.

¹⁷³ **Ibidem**, p. 64.

¹⁷⁴ **Ibidem**, p. 84

¹⁷⁵ **Ibidem**, p. 175.

Por sua vez, o requisito subjetivo desse instituto é a culpa, entendida em seu sentido amplo. A culpa tem em si a noção de reprovabilidade da conduta do agente causador do dano. Pode ser entendida em seu sentido amplo ou no sentido estrito.

A culpa em sentido amplo compreende o dolo e a culpa em sentido estrito. O dolo pode ser conceituado como a deliberada intenção de causar prejuízo a outrem. Em outras palavras, é vontade consciente do agente a produção do dano.

Por outro lado, a culpa em sentido estrito indica que o agente, mesmo não querendo o resultado, assumiu o risco de produzi-lo com sua conduta. A culpa *stricto sensu* abrange três modalidades: negligência, imprudência e imperícia.

Em síntese, a negligência é a falta de atenção na conduta do agente, enquanto a imprudência significa a ausência de cuidado ou parcimônia no mesmo momento. Por fim, a imperícia é a falta de técnica ou habilidade em sua atuação.

Desse modo, além de serem cumpridos os requisitos objetivos, deve-se demonstrar, que o agente, em sua ação/omissão na produção do dano, ou quis que o prejuízo fosse produzido, ou assumiu o risco de produzi-lo, agindo sem a atenção, cuidado ou técnica devidos.

Essa é a regra no que concerne à responsabilidade civil: análise de aspectos objetivos e subjetivo. Entretanto, casos há, expressos na lei, que configuram exceção ao exposto. Esses são casos de aplicação da responsabilidade objetiva. Neste caso, o ânimo da ação/omissão do agente, para fins indenização, não será levado em consideração.

5.1.3 *Classificação da responsabilidade civil*

Neste estudo, apenas serão analisados os critérios que dividem a responsabilidade civil de acordo com o agente causador do dano e o conforme o fundamento da responsabilidade civil, em virtude de serem estes os mais interessantes para o tratamento do tema proposto.

Ressalta-se que esta análise, como as anteriores, dar-se-á de maneira objetiva, a fim de especificar-se apenas os pontos relevantes.

Assim, a responsabilidade civil, em relação ao agente causador do dano, se classifica em responsabilidade direta e responsabilidade indireta.

Na primeira hipótese, o próprio agente que ensejou prejuízo a outrem, por este prejuízo responde. Existe, dessa forma, uma identidade entre a pessoa que causou o dano e a pessoa que o indeniza. Tem-se, assim, a responsabilidade por fato próprio.

Por outro lado, a responsabilidade civil indireta enseja uma divergência entre o causador do dano e o seu indenizador. Dessa forma, terceira pessoa responde pelo prejuízo decorrente da conduta de outrem. Vislumbra-se, neste caso, a responsabilidade por fato de terceiro.

Assim, a responsabilidade será: a) direta, se proveniente da própria pessoa imputada – o agente responderá, então, por ato próprio; b) indireta ou complexa, se promana de ato de terceiro, com o qual o agente tem vínculo legal de responsabilidade, de fato de animal e de coisas inanimadas sob sua guarda.¹⁷⁶

A responsabilidade indireta tem seu fundamento legal no art. 932 do Código Civil vigente, transcrito abaixo:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:
I – os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;
II – o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

¹⁷⁶ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 120.

- III – o empregado ou comitente, por seus empregados, serviçais ou prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;
- IV – os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;
- V – os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.

Disso, pode-se abstrair os conceitos de culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*. A primeira é a culpa, já vista anteriormente, na escolha da pessoa que praticou a conduta causadora de prejuízo a outrem. Dessa forma, presume-se a má escolha do agente causador do dano, motivo pelo qual quem o escolheu é que responderá por este. Ilustrativamente, cita-se o inciso III do mencionado dispositivo legal: a responsabilidade por ato de empregado, no exercício do trabalho, cabe ao empregador.

A culpa *in vigilando*, por seu turno, significa presunção de violação ao dever de vigilância, observada, por exemplo, nos dois primeiros incisos transcritos: o pai tem o dever de vigilância em relação aos filhos menores, sob sua autoridade, assim como o tutor tem o dever de vigiar o tutelado menor, também sob sua guarda.

Além dessa classificação, tem-se a divisão da responsabilidade civil quanto ao seu fundamento, em responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva.

Inicialmente, deve ser ressaltado que a regra no que concerne à responsabilidade civil se refere ao seu caráter subjetivo. Assim, a responsabilidade civil subjetiva é a que examina, para fins de indenização, a ocorrência dos requisitos objetivos da responsabilidade civil: ação/omissão, dano e nexo de causalidade.

Entretanto, além desses requisitos objetivos, deve estar presente, para a configuração da responsabilidade subjetiva, o requisito subjetivo que, no caso, se refere à presença de culpa *lato sensu* (dolo ou culpa *stricto sensu*) permeando a conduta do agente.

Como o próprio nome indica, a responsabilidade subjetiva analisa, assim, o aspecto do sujeito que praticou a conduta ensejadora de dano. Devem estar comprovados, para fins de

indenização proposta pela vítima ou interessado, a presença de todos os requisitos da responsabilidade civil: objetivos e subjetivos.

Por outro lado, tem-se a responsabilidade civil objetiva. Nesse caso, os requisitos a serem comprovados são apenas os objetivos: ação/omissão, dano e nexo de causalidade. Divagações sobre o ânimo de atuação na conduta do agente não cabem em sede de responsabilidade objetiva.

Dessa forma, o agente responde, cumpridos os requisitos objetivos, quer tenha querido o dano ou assumido o risco de sua produção, quer não.

Desse modo, a responsabilidade objetiva é exceção, estando prevista expressamente pela lei a sua aplicação. Essa nova concepção da responsabilidade representa um avanço na tutela dos direitos individuais, já que suas origens remontam à verdade de que nem sempre é fácil ao autor da ação de indenização comprovar aspectos subjetivos da conduta do agente causador do dano.

Especialmente a desigualdade econômica, a capacidade organizacional da empresa, as cautelas do juiz na aferição dos meios de prova trazidos ao processo que nem sempre logram convencer da existência da culpa, e em consequência a vítima remanesce não indenizada, posto se admita que foi efetivamente lesada.¹⁷⁷

Ressalta-se, entretanto, que o fato de não ser analisada a culpa na responsabilidade objetiva, não implica, necessariamente, em sua presunção. Não se trata de presunção de culpa, já que, conforme mencionou-se, o elemento culpa não é sequer considerado na responsabilidade objetiva.

Em teoria, a distinção (entre responsabilidade objetiva e culpa presumida) subsiste, ilustrada por um exemplo prático: no sistema da culpa, sem ela, real ou artificialmente criada, não há responsabilidade; no sistema objetivo, responde-se sem culpa, ou, melhor, esta indagação não tem lugar.¹⁷⁸

¹⁷⁷ STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 50.

¹⁷⁸ **Ibidem**, p. 51.

Como dito, a responsabilidade objetiva é exceção legal. Neste estudo, serão analisadas duas hipóteses onde esta concepção vigora: a responsabilidade civil do Poder Público, prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal e a responsabilidade civil ambiental, prevista no art. 225, § 3º, da Magna Carta e em dispositivos infraconstitucionais.

5.2 Responsabilidade civil do Poder Público

Segundo Hely Lopes Meirelles, "responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-la"¹⁷⁹.

Isso significa que caso o Poder Público, em sua atuação por ações/omissões, causar dano a terceiro, assim como os particulares, fica obrigado a indenizar a vítima. Neste caso, o prejudicado deve comprovar a presença dos requisitos objetivos: ação/omissão do Poder Público, dano patrimonial ou moral, e nexos de causalidade entre ambos.

Por sua vez, o requisito subjetivo não é objeto de deliberação em sede de responsabilidade civil do Estado. O ânimo da conduta do agente é indiferente para fins de ressarcimento à vítima pela dificuldade de sua comprovação, o que poderia ensejar danos não ressarcidos. Dessa forma, trata-se de responsabilidade civil objetiva da Administração Pública.

5.2.1 *Evolução da responsabilidade civil do Estado*

¹⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 617.

A responsabilidade civil do Poder Público sofreu grandes transformações, passando de nenhuma responsabilidade pública em caso de prejuízo de particular, até a responsabilidade objetiva, predominante na atualidade, com as configurações demonstradas.

"A doutrina da responsabilidade civil da Administração Pública evoluiu do conceito de irresponsabilidade para o da responsabilidade com culpa, e deste para o da responsabilidade civilística e desta para a fase da responsabilidade pública, em que nos encontramos"¹⁸⁰.

Desse modo, no Estado Absolutista, por seu próprio modo de constituição, não é de se estranhar que o cidadão que sofresse prejuízo em decorrência da atuação do Estado, não faria jus a qualquer indenização.

Essa época

foi um período da história em que o direito público ficou na penumbra, pois se esgotava em um único preceito jurídico, que estabelece um direito ilimitado para administrar, estruturado sobre princípios como o da *regis voluntas suprema lex* (a vontade do rei é a lei suprema), do *quod principi placuit legis habet vigorem* (aquilo o que agrada ao Príncipe tem força de lei), *the king can do no wrong* (o rei não pode errar).¹⁸¹

Isso porque não se admitia que o Soberano, figura que incorporava o próprio Estado, segundo os desígnios divinos, pudesse cometer equívocos: *the king can do no wrong*. O rei não erra. Desse modo, como poderia o Estado reparar um erro que, de fato, não cometeu?

Assim, o Estado "não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. A solução era muito rigorosa para com os particulares em geral, mas obedecia às reais condições políticas da época"¹⁸².

Assim, o particular, vítima de dano causado pelo Poder Público, de acordo com essa teoria, não teria direito de quaisquer ressarcimentos: "os súditos ficavam à mercê do príncipe, não dispendo de qualquer medida judicial a ele oponível"¹⁸³.

¹⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 617-618.

¹⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 18.

¹⁸² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 488.

Observa-se que o sistema absolutista dava margem a condutas arbitrárias e injustas, agravando os prejuízos porventura sofridos.

Amenizou-se esse poder absoluto do governante com a adoção da teoria do fisco, cuja concepção implica em uma primeira divisão entre o Público e o Privado na atuação do monarca. "O patrimônio público não pertence ao príncipe nem ao Estado, mas ao fisco, que teria personalidade de direito privado"¹⁸⁴.

Dessa forma, houve uma subdivisão entre as relações jurídicas da Administração Pública, passando uma parte delas a reger-se pelas normas do direito civil.

Contrapondo-se definitivamente ao Estado Absolutista surge o conceito de Estado Democrático de Direito. No primeiro, o governante era soberano em suas decisões, não se submetendo a determinações legais nem a limites positivados. Desse modo, o soberano, em si, representava a lei a ser observada.

No Estado de Direito, ao contrário, o Poder Público, editor de leis e demais normas, deve a essas normas postas se submeter como os demais cidadãos, limitando seu poder. Como um particular, o Estado deve se ater à legalidade em sua conduta: "o princípio da legalidade é também um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. É da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática"¹⁸⁵.

Além disso, o Poder Total foi fracionado em três funções principais (Legislativa, Executiva e Judiciária), visando, entre outros aspectos, resguardar o indivíduo.

Segundo entendemos, a idéia de responsabilidade do Estado é uma consequência lógica inevitável da noção de Estado de Direito. A trabalhar-se com categorias puramente racionais, dedutivas, a responsabilidade estatal é simples corolário da submissão do Poder Público ao Direito.¹⁸⁶

¹⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 18.

¹⁸⁴ **Ibidem**, p. 18.

¹⁸⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 121.

¹⁸⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 805.

Disso decorreu uma mudança significativa. "Substituiu-se a idéia da vontade do rei como fonte de todo o Direito pela idéia da lei como resultante da vontade geral. [...] Desse modo, o poder só é exercido de forma legítima quando resulta da lei"¹⁸⁷.

Assim, se existe um conjunto normativo disciplinando a responsabilidade civil do agente causador do dano, também o Poder Público é passível de prover indenização em caso de dano causado por seus agentes.

Ademais, atualmente predominam modelos estatais influenciados pelos ideais liberais, motivo pelo qual a irresponsabilidade do Poder Público não mais se admite nos modernos ordenamentos jurídicos.

Pertinente pois é a observação e questionamento de José Cretella Júnior, em estudo sobre o tema:

O particular, atingido em sua pessoa ou em seus bens pela manifestação da atividade ou pela inatividade de um órgão, de uma pessoa moral de direito público ou de um agente desta pessoa, terá o direito de reclamar indenização à pessoa moral ou aos agentes que em nome dela agem? Poderá fazer valer tal direito diante de um tribunal que condena a pessoa moral ou o agente a pagar uma indenização que represente um prejuízo sofrido? [...] Pode a vítima em todos estes casos invocar direito a indenização? Em caso afirmativo, quem deverá ser demandado? O Estado ou o funcionário causador imediato do prejuízo?¹⁸⁸

A resposta ao questionamento proposto, segundo a dicção do art. 37, § 6º da Constituição Federal, é sim, a vítima pode ser indenizada por dano causado por atuação do Poder Público.

*As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos **responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa** (grifou-se).*

Outrossim, o art. 43 do Código Civil vigente determina que *as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que, nessa*

¹⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 21.

¹⁸⁸ CRETILLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 65.

qualidade, causem danos a terceiros, ressalvado o direito de regresso contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Viu-se que predomina quanto aos atos públicos a teoria da imputação ou teoria do órgão. Segundo esta, os atos do agente são reputados como manifestação da vontade do próprio Poder Público: “o que o agente quiser ou fizer entende-se que o Estado quis ou fez”¹⁸⁹. Atribui-se, assim, ao Estado, o ato de seus agentes.

Por outro lado, o agente público que efetivamente praticou o ato que causou prejuízo à vítima responde perante o Estado, por intermédio de ação regressiva. Nesta ocasião, ao contrário do que se dá em relação ao Poder Público em si, a responsabilidade é subjetiva, devendo o Estado comprovar que seu servidor agiu com dolo ou culpa em sentido estrito, sob pena da improcedência da ação por ele proposta.

Celso Antônio Bandeira de Melo complementa a análise da responsabilidade civil do Estado, dividindo-a em objetiva e subjetiva conforme a conduta do agente causador do dano. Dessa forma, caso o dano tenha sido causado pela ação do servidor público, a responsabilidade segue a regra geral de ser objetiva.

Entretanto, se o prejuízo teve como origem a omissão do mesmo agente, a responsabilidade civil passa a ser subjetiva, com todas as suas implicações.

Na primeira hipótese – o Estado gera o dano, produz o evento lesivo – entendemos que é de aplicar-se a responsabilidade objetiva. A própria noção de Estado de Direito postula esta solução. [...] Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.¹⁹⁰

¹⁸⁹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 558.

¹⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 816-818.

Ou seja, o Estado responde objetivamente se causou o dano por ação. Em caso de omissão, apenas responde se esta inação contrariar dever legal.

Atualmente, predominam as normas de Direito Público sobre as regras de Direito Privado na regência das relações entre a Administração e os administrados. "Resta, portanto, a teoria da responsabilidade sem culpa como a única compatível com a posição do Poder Público perante os cidadãos"¹⁹¹.

5.2.2 *Teorias sobre a responsabilidade civil do Estado*

A partir do momento em que a responsabilidade do Estado passou a ser considerada objetiva, em virtude da supremacia das regras de Direito Público, algumas teorias foram elaboradas para tentar explicar a natureza dessa responsabilidade.

"Nessa tentativa, surgiram as teses da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral, todas elas identificadas no tronco comum da responsabilidade objetiva da Administração Pública"¹⁹².

Dessa forma, no que tange à responsabilidade civil do Poder Público, a doutrina assentou as teorias tratadas a seguir, que são as predominantes na literatura quanto ao tema.

5.2.2.1 **Teoria da culpa administrativa**

¹⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 618.

¹⁹² **Ibidem**, p. 618.

A teoria da culpa administrativa baseia-se na chamada “falta de serviço”, a qual consiste, em síntese, na inexistência ou mau funcionamento do serviço público, por culpa do servidor público.

Essa falta de serviço deve ser demonstrada pela vítima como requisito indispensável para ressarcimento de seu prejuízo.

Dessa forma, "o Estado só pode ser responsabilizado se houver culpa do agente, preposto ou funcionário, de maneira que o prejudicado terá de provar o ilícito do agente público para que o Estado responda pelos danos"¹⁹³.

Essa demonstração nem sempre é fácil para a vítima que, caso não o faça de maneira inequívoca, ficará sem ser indenizada do prejuízo sofrido.

Além disso, segundo esta teoria, o Estado só responde em caso de atos de gestão, ficando os atos de império ainda sob a égide da irresponsabilidade do Poder Público. Os atos de império, assim, "seriam coercitivos porque decorrem do poder soberano do Estado, ao passo que os atos de gestão mais se aproximariam com os atos de direito privado"¹⁹⁴.

Em síntese, pela teoria da culpa administrativa, o Estado apenas responde caso o prejudicado comprove que seu servidor agiu com culpa na prática dos atos de gestão.

Tendo essas dificuldades em vista, a responsabilidade civil do Estado evoluiu para a teoria do risco administrativo, exposta a seguir.

5.2.2.2 Teoria do risco administrativo

O parágrafo único do art. 927 do Código de Civil vigente determina que *haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou*

¹⁹³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 561.

¹⁹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 489.

quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Vê-se, assim, a concepção geral da teoria do risco, aplicável em caso de atividades potencialmente causadoras de dano a terceiros.

Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar danos a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública.¹⁹⁵

Em outras palavras, o Estado tem o dever de indenizar, baseado no risco de sua atividade e no potencial de dano aos administrados, decorrente de sua conduta.

A teoria do risco administrativo é muito semelhante à teoria do risco integral. Todavia, aquela admite as chamadas excludentes de culpabilidade do Estado ou ausência de nexos causal.

Nos casos de responsabilidade objetiva, o Estado só se exime de responder se faltar o nexo entre o seu comportamento comissivo e o dano. Isto é: exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano.¹⁹⁶

Dessa forma, caso a Administração demonstre a concorrência da vítima na produção do dano ou sua culpa exclusiva, pode ter excluída totalmente a obrigação de indenizar por ausência de nexo de causalidade.

Esta teoria é a predominante em nosso ordenamento jurídico.

O § 6º do art. 37 da CF seguiu a linha traçada nas Constituições anteriores, e, abandonando a privatística teoria subjetiva da culpa, orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo. Não chegou, porém, aos extremos do risco integral.¹⁹⁷

¹⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 619.

¹⁹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 829.

¹⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **op. cit.**, p. 622.

Corroborando o aventado, Alexandre de Moraes, quanto ao mesmo tema, afirma que "a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva"¹⁹⁸.

Assim, relacionando as informações gerais sobre responsabilidade civil do Poder Público com as avistadas neste subitem, pode-se concluir que o Estado é passível de responsabilização civil, segundo determinados requisitos:

- a) o dano deve ser causado no exercício da atividade pública por seu agente;
- b) a responsabilidade do Poder Público, em regra, é objetiva, não cabendo, nesse caso, questionamentos sobre a culpa na conduta do agente;
- c) também é objetiva a responsabilidade do Estado decorrente de sua omissão em cumprir dever imposto pela norma;
- d) o Poder Público pode propor ação de regresso tendo como sujeito passivo o servidor público;
- e) a Responsabilidade do servidor, por sua vez, é subjetiva, ou seja, o servidor só responde perante o Poder Público se agiu com dolo ou culpa *stricto sensu*.

5.2.2.3 Teoria do risco integral

Por fim, tem-se a teoria do risco integral, em muito semelhante à anterior. Entretanto, o diferencial de ambas é relevante.

Assemelham-se quando baseiam a responsabilidade objetiva que enseja o dever de indenizar no risco da atividade administrativa em produzir danos aos particulares.

¹⁹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. atual. com a Emenda 47/2005. São Paulo: Atlas, 2005, p. 336.

Entretanto, conforme visto, na teoria do risco administrativo, admite-se a alegação de culpa exclusiva ou concorrente da vítima para fins de defesa em ação indenizatória por ausência de nexo causal. Por outro lado, no que diz respeito às concepções da teoria do risco integral, as excludentes de culpabilidade não são admissíveis.

Desse modo, de acordo com essa teoria, a Administração não pode se eximir do dever de indenizar, mesmo que a vítima do dano tenha concorrido em sua produção. Assim, segundo “essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima”¹⁹⁹.

Maria Helena Diniz destaca que "cabe indenização estatal de todos os danos causados por comportamentos comissivos, dos funcionários a direitos dos particulares"²⁰⁰. Entretanto, além das condutas comissivas, devem ser incluídas as omissões em desobediência a dever legal de agir.

Portanto, a adoção a teoria do risco integral pelo Poder Público nos casos de indenização apresenta-se como um ônus excessivo ao Estado, permitindo ressarcimentos indevidos, oriundos da má-fé de supostos prejudicados.

5.3 Responsabilidade civil ambiental do Poder Público Municipal de Manaus

O estudo da responsabilidade civil ambiental do Município deve levar em consideração que, em se tratando de dano ao meio ambiente, melhor do que indenizá-lo é evitar que ele ocorra, conforme determinam os princípios ambientais da precaução e da prevenção.

¹⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 620.

²⁰⁰ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 562.

"Os danos causados ao meio ambiente encontram grande dificuldade de serem reparados. É a saúde do homem e a sobrevivência das espécies da fauna e da flora que indicam a necessidade de prevenir e evitar o dano"²⁰¹.

5.3.1 Aspectos gerais da responsabilidade civil ambiental

A responsabilidade civil ambiental, utilizando-se dos argumentos propostos nas considerações gerais sobre o instituto da responsabilidade civil, representa o dever de indenizar imposto ao agente que, por conduta comissiva ou omissiva, causou um dano. Entretanto, esse dano, para esse fim, deve representar um prejuízo ao meio ambiente.

Com a evolução do ordenamento jurídico no sentido de proteger os bens ambientais, a responsabilidade civil ambiental é prevista no art. 225, § 3º da Constituição Federal, assim como nas Leis números 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Dessa forma, iniciando esta análise pelo dispositivo constitucional, temos que o art. 225, § 3º, dispõe 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*. (grifou-se)

Por sua vez, o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 assim prevê: *sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de **responsabilidade civil** e criminal, por danos causados ao meio ambiente*. (grifou-se)

²⁰¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 330.

Por fim, a disposição do art. 3º da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais, é a seguinte: *as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.* (grifou-se)

Desse modo, conclui-se que o ordenamento jurídico que se relaciona com a responsabilidade ambiental no Brasil, está assentado no Princípio do Poluidor-Pagador, sintetizado por Paulo Affonso Leme Machado como “aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada”²⁰².

Tendo em vista que já foram conceituados os requisitos ação/omissão e nexo de causalidade, neste tópico apenas será conceituado o dano ambiental para fins de responsabilidade civil.

Pode-se afirmar que dano ambiental é “toda agressão contra o meio ambiente causada por atividade econômica potencialmente poluidora ou por ato comissivo ou omissivo praticado por qualquer pessoa”²⁰³.

“É importante deixar claro que nem toda alteração ao meio ambiente constitui dano ecológico, pois nem todas elas, obviamente, podem gerar prejuízos à natureza”²⁰⁴.

Nas normas transcritas, a responsabilidade civil ambiental é definida como objetiva. Assim, basta que se comprovem a ação ou omissão do agente do Poder Público, o dano ambiental e o nexo de causalidade, não tendo lugar questionamentos sobre os aspectos subjetivos da conduta do agente.

²⁰² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 53.

²⁰³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 101.

²⁰⁴ TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental: incluindo lições de Direito Urbanístico**. 2. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Edições Jus Podium, 2007, p. 108.

"Abordar a questão da responsabilidade civil objetiva é logo de início ter em mente que qualquer cidadão na ótica legislativa brasileira pode ser efetivamente responsabilizado por danos que causar ao meio ambiente"²⁰⁵.

É o chamado “binômio dano/reparação”²⁰⁶, o que significa dizer que “quem danifica o meio ambiente tem o dever de repará-lo, independente da razão que o motivou a tanto”²⁰⁷.

Portanto, a responsabilidade civil ambiental enseja o dever de reparação de dano ao meio ambiente, em todas as suas formas.

5.3.2 A responsabilidade civil ambiental do Município de Manaus

O art. 37, § 6º da Constituição Federal assegura que as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Figurando o Município no rol das pessoas jurídicas de direito público interno, conforme determina o Código Civil vigente, em seu art. 41, III, a responsabilidade civil, ou o dever de indenizar em caso de dano causado, o alcança indubitavelmente.

Existem, portanto, duas fases no que concerne à responsabilidade civil do Poder Público: a fase objetiva, onde o Poder Público responde independentemente da existência de culpa; e a fase subjetiva, que se refere à ação de regresso proposta pelo Poder Público contra o agente causador do dano. Nesta, é condição *sine qua* a comprovação da atuação com culpa, em quaisquer de suas modalidades.

²⁰⁵ ANTÔNIO, Adalberto Carim. **Ecoletânea – subsídios para a formação de uma consciência jurídico-ecológica**. Manaus: Valer, 2000, p. 94.

²⁰⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 326.

²⁰⁷ TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental: incluindo lições de Direito Urbanístico**. 2. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Edições Jus Podium, 2007, p. 111.

Toda pessoa física ou jurídica é responsável pelos danos causados ao meio ambiente. Não é diferente em relação à pessoa jurídica de direito público interno. Esta, com maior razão, deve ser responsabilizada pelos danos causados ao ambiente por omissão na fiscalização ou pela concessão irregular de licenciamento ambiental.²⁰⁸

No caso do Município de Manaus, sua responsabilidade ambiental decorre de sua omissão na implementação das normas do Plano Diretor no que concerne ao adequado uso e ocupação do espaço urbano, o que contribuiu para o crescimento desordenado dessa cidade, decorrente das ocupações irregulares de áreas públicas e privadas.

Com vistas a comprovar a possibilidade de responsabilizar o Poder Público, faz-se uma abordagem prática, que se restringirá a verificar a presença dos requisitos objetivos da responsabilidade civil ambiental: ação/omissão, dano ambiental e nexo de causalidade.

Para tanto, precisa-se ter em vista informações anteriores, especialmente no que se refere às previsões legislativas.

Dessa forma, o primeiro requisito, ação/omissão, será separado para fins de análise. Primeiro será vista a conduta comissiva do Poder Público Municipal ensejadora de dano ambiental, hipoteticamente. Entretanto, à conduta omissiva será dada maior ênfase por relacionar-se ao tema do presente trabalho.

A ação do Poder Público Municipal, provocadora de dano ambiental pode dar-se, ilustrativamente, nas seguintes hipóteses: se o Município autoriza, através do seu órgão competente, a construção de uma residência ou qualquer imóvel em área de preservação permanente; se autoriza um loteamento que não atende às previsões legais no que concerne ao uso e parcelamento do solo; se permite uma edificação fora dos permissivos do Código de Obras Municipal.

O Poder Público age, seja autorizando, permitindo, mas age, de fato. E agindo assim, ao arrepio das normas, causa dano ao meio ambiente urbano de Manaus.

²⁰⁸ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 106.

Por outro lado, tem-se a omissão do Município na tutela dos bens ambientais, ao contrário, portanto, do que dispõe o art. 225 da Constituição Federal.

Existem normas de ordenação do espaço urbano, como o plano diretor instituído pela Lei Municipal nº 671/02, e as normas de ocupação e uso do solo, previstas na Lei Municipal nº 672/02.

Dessa forma, saindo das hipóteses e partindo para a análise de caso concreto, Manaus cresceu de maneira desordenada, especialmente em virtude do grande número de invasões que aqui se consolidaram.

O Poder Público Municipal, a quem cabe a tutela do interesse público presente na ordenação do espaço urbano, deve instituir opções de resposta a esse problema. Uma delas, eficaz, porém de maior dificuldade devido ao histórico de desorganização do Estado no Brasil, seria o planejamento do crescimento urbano. Melhor ainda, a implementação desse planejamento urbano.

O Plano Diretor de Manaus, datado de 2002, representa aproximadamente as necessidades urbanísticas da cidade. Lá está disposto que o crescimento horizontal deve ser contido. A estrutura urbana de Manaus, de fato, só tende a piorar se a cidade continuar a se espalhar dessa maneira.

Entretanto, as ações para a implementação dessa contenção de crescimento prevêm medidas urgentes e extremas, que, talvez, não combinem com a “diplomacia” requerida na atuação do Poder Executivo.

A outra medida é mais desgastante em termos políticos, mas indispensável para amenizar o crescimento caótico da cidade de Manaus: poder de polícia. Uma fiscalização efetiva é relevante no que tange à melhoria do meio ambiente urbano.

Uma tentativa de ação efetiva, por exemplo, foi adotada pelo Município de São Paulo, através da edição da Lei nº 14.223/06, que ficou conhecida como a “Lei do Outdoor”.

Reconhecido o grave problema da poluição visual, implementou-se norma restritiva de propaganda, com aplicação efetiva de sanção em caso de desobediência. Apesar das liminares concedidas no sentido de suspender a execução dessa norma, o aspecto visual da cidade já mostra sinais de melhora.

Controlar-se o que separa o público do particular faz diferença em termos urbanísticos. Se o Município fosse mais eficiente na fiscalização das construções urbanas, Manaus poderia ter mais calçadas para os pedestres. E calçadas padronizadas, onde todos os munícipes pudessem circular sem maiores dificuldades, independentemente de sua condição física.

A expansão urbana da cidade, realizada sem planejamento urbano, se deu, principalmente, através de invasões. Atualmente, aparenta haver uma política de maior combate a essa prática. Todavia, há até bem pouco tempo, a impressão que se tinha era de que ela era amplamente incentivada.

Como pressuposto subsequente, tem-se o dano ambiental. Neste estudo, esse prejuízo foi demonstrado na Seção 4, que tratou especificamente do crescimento de Manaus como cidade e dos danos ambientais urbanos e naturais ocasionados pelas ocupações urbanas irregulares.

Por isso, aqui já se considera o dano ambiental como de existência comprovada para fins de responsabilidade civil.

Assim, será estudado o nexo de causalidade, que consiste no vínculo entre a omissão do Poder Público Municipal e os danos ambientais ocasionados pelas invasões.

Desde que o Município planejasse e fiscalizasse de maneira mais eficiente os aspectos relacionados ao crescimento urbano de Manaus, a cidade teria uma possibilidade de crescimento sustentável.

Ademais, se o Município adotasse a política de construção de casas populares ou, como se busca atualmente, de edifícios de apartamentos populares, como no Prosamim

(Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus), a demanda das ocupações desordenadas não seria tão grande como é.

Da mesma forma, se o Poder Público identificasse os invasores e aplicasse as sanções cabíveis por sua conduta, a chamada "indústria da invasão" não prosperaria tão amplamente.

As invasões causam danos ambientais, tanto ao meio ambiente urbano quanto ao meio ambiente natural. No primeiro caso, os prejuízos se observam pela insustentabilidade do desordenado crescimento urbano de Manaus, em descumprimento a sua função social.

Quanto aos danos ao meio ambiente natural, estes podem ser observados pelos desmatamentos de grandes áreas para a instalação da invasão, assoreamento de cursos d'água, e demais prejuízos à flora e à fauna.

Há, portanto, nexo de causalidade entre a omissão do Município que permite a proliferação das invasões em Manaus e esses graves danos ambientais.

Estão preenchidos, dessa forma, os requisitos da responsabilidade civil ambiental objetiva.

Responder-se-á, então, ao primeiro questionamento proposto no início deste capítulo: o poder público municipal poder ser responsabilizado por sua omissão na implementação das normas ambientais e demais diretrizes do plano diretor de Manaus quanto ao adequado uso e ocupação do solo urbano?

Entende-se, por todo o exposto, que sim. O Município, como pessoa jurídica de direito público interno, está sujeito às normas ambientais. Cumpridos os requisitos objetivos, está configurada a responsabilidade civil ambiental.

Por outro lado, viu-se que a teoria dominante em nosso ordenamento jurídico quanto à responsabilidade civil do Poder Público é a do risco administrativo. Segundo esse entendimento, o ônus pelos danos decorrentes da atuação do Município é dividido pela sociedade que contribui através do pagamento de tributos para a constituição do erário.

Dessa forma, o Município pode ser demandado em ação que visa sua responsabilização civil, sendo esta proposta por quem tenha legítimo interesse, atendidos os pressupostos processuais e as chamadas condições da ação, conforme legislação processual.

Mas, considerando que quem atua, na verdade, não é o Município em si, mas um gestor eleito pelo voto direto para representar a sociedade, ainda assim é justo que os contribuintes arquem pelo prejuízo causado, em última análise, pela conduta de uma pessoa, o agente público?

Todos são responsáveis por seus atos e devem arcar com as conseqüências negativas que daí advirem. Se tais conseqüências prejudicarem terceiros, haverá a responsabilidade de reparar ou ressarcir os danos causados. A responsabilidade passou a ser um dever jurídico indispensável daquele que vier a causar danos a terceiros. Trata-se de um princípio fundamental do direito. É o alicerce para se viver em harmonia em uma sociedade civilizada.²⁰⁹

Entretanto, as relações entre Administração Pública e seus agentes são regidas pela teoria da imputação. Desse modo, imputa-se ao estado a conduta do agente público.

Caso o agente público cause dano ambiental, quem deve ressarcir a sociedade é o Poder Público, segundo a teoria da imputação ou teoria do órgão. Seria, assim, a sociedade se auto-indenizando, através do pagamento de tributos.

Por outro lado, o Município, pela indisponibilidade do interesse público, deve pleitear judicialmente o ressarcimento a ser pago pelo servidor causador do dano, demonstrando os requisitos objetivos e subjetivo da responsabilidade civil ambiental. Dessa forma, esse valor, total ou parcialmente, retornará à sociedade.

Isso posto, passa-se ao segundo questionamento proposto: quem deve responder, a Administração ou o seu agente?

Responde a Administração Pública, objetivamente, tendo direito de propor ação regressiva em face do agente, subjetivamente. Entretanto, ao contrário do que parece

²⁰⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 101.

inicialmente, a responsabilidade quanto ao agente é direta, já que Estado e agente formam uma relação orgânica.

Legitimados para propor a competente ação civil pública, conforme mencionado, são os previstos na Lei de Ação Civil Pública, com a nova redação conferida pela Lei nº 11.448/2007. Por outro lado, a jurisdição para julgar a lide é da estrutura judiciária determinada conforme as regras de distribuição de competência da Constituição Federal, que também determina a dominialidade dos bens públicos.

Quanto ao fim, não há discricionariedade do agente público, motivo pelo qual o Poder Judiciário poderá analisar os atos administrativos praticados com vistas a garantir a ordenação do espaço urbano de Manaus.

Essa questão, desse modo, deve deixar de ser estritamente política, passando a ser encarada como um fim colimado pela legislação aplicável à espécie.

A lei determina que a finalidade da tutela ambiental é a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, para as presentes e futuras gerações. Quanto a isso, não há discricionariedade administrativa.

Assim, tem-se o último questionamento proposto: o Poder Judiciário tem atribuição para analisar os atos administrativos em matéria ambiental no que concerne à sua legalidade administrativa? E no que diz respeito à discricionariedade contida em seu mérito administrativo?

No primeiro caso, relembra-se o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. Dessa forma, os casos de ilegalidade administrativa podem e devem ser analisados pelo Judiciário por importar em eventual violação da norma.

Quanto ao mérito administrativo, entende-se que esse não se encontra na finalidade do ato em caso de matéria ambiental. O escopo desses atos deve ser sempre a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sustentabilidade ambiental.

Os meios, desde que legais e morais, ficam a critério do agente público, que poderá avaliar a conveniência e a oportunidade entre eles. O fim, ao contrário, não é discricionário.

Ademais, faz-se mister a implementação de medidas ambientalmente sustentáveis tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade. O meio ambiente, como bem de interesse difuso e extremamente vulnerável, deve ser preservado através de seu uso racional e planejado.

Condutas sem compromisso com o futuro não só de Manaus, mas do mundo onde essa cidade encontra-se inserida, não encontram mais justificativas na atual ordem jurídica nacional e internacional.

O interesse protegido não é o da atual geração, mas sua preservação para as futuras gerações. Não é mais um interesse do indivíduo contra o Estado, ou inerente apenas a certa coletividade, mas um interesse difuso e que abrange não apenas as atuais, mas as futuras gerações, que deve ser interpretado de comum acordo com a idéia de globalização, de forma a abranger toda a espécie humana, atualmente existente e a ser futuramente gerada.²¹⁰

O planejamento, desse modo, deve ser incluído na atuação da Administração Pública, especialmente no que concerne ao meio ambiente urbano. Como foi dito, a sustentabilidade urbana é tão importante quanto a exploração racional dos recursos encontrados no meio ambiente natural. A Constituição Federal, ao preceituar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não faz qualquer distinção entre ambos.

Para garantir esse equilíbrio, não se pode olvidar da inter-relação entre as cidades e o meio natural. “Tudo está ligado”. Tanto os meios interagem uns com os outros, quanto a humanidade que habita esses locais e relaciona-se entre si e com o ambiente em que se encontra.

²¹⁰ SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação e Políticas Públicas: o ICMS ecológico in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n. 2, ano 2, 15-36, 2004, p. 20.

Portanto, além de previsto no plano normativo, o direito de usufruir de um ambiente harmônico e, por isso, sustentável, deve ser garantido por iniciativas públicas para sua implementação social. Faz-se premente, dessa forma, uma mudança de valores, de modo que os interesses individuais não mais se legitimem em sua sobreposição aos interesses de toda a coletividade planetária atual e das gerações vindouras.

6 CONCLUSÕES

O objetivo desta dissertação consistiu em efetivar estudos e opiniões acerca da responsabilidade civil ambiental do Poder Público Municipal de Manaus por danos ao meio ambiente ocasionados por sua omissão em coibir a prática constante de ocupações urbanas desordenadas nessa cidade.

Esse crescimento, sem planejamento, está contrário às normas previstas em âmbito constitucional e legal, que tratam sobre a ordenação do espaço urbano das cidades brasileiras.

A competência ambiental configura-se uma decorrência do sistema de repartição de competências segundo a predominância do interesse, instituído no Brasil pelo sistema de Estado adotado com a promulgação da Constituição de 1891. Esta Carta mudou não apenas o regime de Estado para a forma federativa, mas a própria forma de governo brasileiro, instituindo a República, nos moldes da Constituição Americana.

Assim, a matéria objeto de lei é classificada segundo a predominância do interesse. Em caso de interesse nacional, cabe à União legislar a seu respeito, por intermédio do Congresso Nacional. Por outro lado, se a matéria for de interesse predominantemente regional, aos Estados-Membros e Distrito Federal é atribuída a competência legislativa, exercida pelas respectivas Assembléias Legislativas ou, no caso do Distrito Federal, à Câmara Legislativa.

A competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de predominante interesse local, inclusive ordenação de seu território, objetiva nada mais do que seu adequado desenvolvimento urbano e a sustentabilidade de crescimento em atendimento a sua função social.

Constatou-se que ao Município foi atribuída a competência para desenvolver a política de desenvolvimento urbano, segundo art. 182 da Constituição Federal, devendo este planejamento estar conforme as diretrizes gerais fixadas pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade.

Em atendimento a essa previsão legal, no município de Manaus foi instituído, pela Lei Municipal nº 671, de 04 de novembro de 2002, o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município.

Vista a competência ambiental municipal, verificou-se como essa competência é, de fato, exercida pelo Poder Público local, por meio do estudo da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Manaus, e do Poder Judiciário do Estado do Amazonas.

O Poder Legislativo, exercido precipuamente pela Câmara Municipal de Manaus, editou as Leis Municipais números 671 e 672, ambas de 04 de novembro de 2002. A primeira, conforme dito, instituiu o plano diretor ambiental e urbano de Manaus. A segunda dispôs especificamente sobre as normas de uso e ocupação do solo nessa cidade.

Quanto ao Poder Executivo, optou-se pelo estudo da atuação de dois órgãos, por estarem mais relacionados com a temática das invasões em Manaus: Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A obtenção dessas informações deu-se pela visita *in loco* a tais órgãos, bem como contato com funcionários lotados em setores específicos e coleta de dados disponibilizados, como mapas, fotos e relatórios, anexos ao presente estudo.

O Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) atua na implementação do Plano Diretor de Manaus. Realiza estudos sobre a estruturação urbana e a viabilidade do crescimento de determinada área, assim como a necessidade de conter o desenvolvimento de outra.

Isso porque a cidade é dinâmica e o planejamento urbano, da mesma forma, não pode permanecer estático. Deve adaptar-se às mudanças e novas nuances urbanas.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente, por sua vez, exerce importante papel na tutela do meio ambiente urbano e natural da cidade de Manaus, atuando na contenção de ocupações irregulares em áreas de preservação permanente e de fragilidade ambiental, assim como invasões em áreas públicas.

Quanto ao Poder Judiciário, o mesmo procedimento acima foi observado. Entretanto, não existem ações ajuizadas visando o adequado ordenamento urbano de Manaus no Poder Judiciário Amazonense.

Questiona-se a hipótese do Poder Público ser responsabilizado em caso de dano ambiental decorrente de sua omissão em conter a proliferação de ocupações urbanas irregulares em Manaus, tornando-a insustentável.

Parte-se inicialmente da possibilidade da invocação dos requisitos da responsabilidade civil – ação/omissão, dano e nexo de causalidade – pelo efetivo dano ocasionado pelas invasões na cidade.

Infere-se como dano os prejuízos efetivamente causados ao meio ambiente natural, pela prática de desmatamentos sem controle, assoreamentos de cursos d'água e demais prejuízos à flora e fauna da área ocupada nos processos de invasão.

As fotos anexas ao presente estudo, demonstram a gravidade desse prejuízo nas invasões Monte das Oliveiras, Novo Millenium e São João, todas em andamento na cidade de Manaus.

Por outro lado, tão grave quanto o dano ao meio ambiente natural, é o prejuízo ao meio ambiente urbano, que já repercute no crescimento desmesurado da cidade, tornando-a insustentável administrativamente. Sem contar que não há possibilidade das novas ocupações serem dotadas de infra-estrutura adequada, tornando-se uma fonte poluidora permanente.

Para demonstrar esse último aspecto do dano ambiental, contextualizou-se o crescimento de Manaus como cidade, destacando nesse processo três fases: período da borracha, que vigorou no final do século XIX e início do século XX; a instalação da Zona Franca de Manaus, em 1967; e o estágio de desenvolvimento atual, especialmente a partir da década de 80.

Visto o crescimento eminentemente desordenado de Manaus, foram analisados os danos ambientais ocasionados pelas invasões, a fim de demonstrar-se o requisito *dano* para consolidar a responsabilidade civil ambiental do Poder Público Municipal.

Inseriram-se, assim, dados estatísticos e outros abstraídos da doutrina, reportagens da imprensa local e relatórios de órgão públicos.

Demonstrado esse dano aos meios ambientes urbano e natural, analisou-se a responsabilidade civil ambiental do Poder Público nos moldes propostos. Inicialmente, a partir dos aspectos genéricos do instituto da responsabilidade civil, como seu conceito, requisitos objetivos e subjetivo, e classificações quanto ao agente causador do dano, em responsabilidade direta e responsabilidade indireta, e fundamento, em responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva.

Em um momento de maior aprofundamento, observou-se que se trata, diretamente, de responsabilidade objetiva – na qual basta a prova da existência dos requisitos objetivos da responsabilidade – e direta, segundo a teoria da imputação, vigente em nosso ordenamento para explicar as relações entre a Administração Pública e seus agentes.

A teoria da irresponsabilidade total foi aventada, sem qualquer possibilidade de ser aplicada ao caso em análise, sobretudo nas hipóteses deste estudo.

Observou-se, igualmente, a extensão da responsabilidade civil do Poder Público - teoria da culpa administrativa, teoria do risco administrativo e teoria do risco integral - observando-se que a vigente no Brasil é a teoria do risco administrativo, que permite as excludentes de culpabilidade que, na verdade, funcionam como excludentes de nexo causal.

A responsabilidade civil ambiental foi questionada a seguir. Consta-se, a partir de seus aspectos gerais, a possibilidade da mesma recair sobre o Poder Público, nas hipóteses comissivas ou omissivas. Observa-se que essa responsabilidade, assim como a responsabilidade em geral do Estado, é objetiva, devendo, por isso, para fins de indenização, comprovarem-se os requisitos objetivos da responsabilidade civil: ação/omissão, dano e nexo de causalidade.

Como o tema deste estudo se relaciona com a omissão do Poder Público Municipal em consolidar o adequado ordenamento urbano em Manaus, permitindo a consolidação de várias ocupações urbanas irregulares nessa cidade, será apenas observado o requisito da conduta do agente nessa modalidade.

A omissão em coibir as ocupações urbanas desordenadas em Manaus pode ser observada sob vários aspectos: seja pela ausência de políticas públicas para o provimento de moradias, seja pela omissão em caso de invasões de áreas públicas e privadas, amenizada a partir de 2002, com o advento do Plano Diretor vigente e as diretrizes do Ministério das Cidades.

As áreas invadidas, por decorrerem da ausência de planejamento, não contam com a adequada infra-estrutura. Isso permite que, sobretudo em períodos eleitorais, políticos percorram esses locais, apresentando-se como os verdadeiros “salvadores”, rendendo-lhes

homenagens em total desrespeito ao princípio da impessoalidade. Por essa razão, vários bairros de Manaus, oriundos de invasões, têm nomes de personalidades políticas locais.

Por outro lado, quanto aos danos ambientais, estes estão patentes. O meio ambiente natural é agredido pela redução das áreas de floresta urbana em Manaus, conforme estudo do SIPAM. Pela análise dos mapas 4 e 5 percebe-se a relação entre as invasões e o desmatamento da floresta urbana.

O meio ambiente artificial, por sua vez, é prejudicado na sustentabilidade de seu crescimento. O gerenciamento pressupõe planejamento, a fim de que se atendam as normas aplicáveis ao ordenamento urbano, assim como os munícipes possam dispor de uma estrutura adequada de comércio, áreas residenciais, áreas verdes e áreas de lazer.

Por fim, o nexo de causalidade fica evidentemente conformado a partir da constatação da omissão do Poder Público em prover fiscalização suficiente e empregar o poder de polícia em prol da salubridade e manutenção da qualidade de vida em Manaus.

Por outro lado, quando instalados, os invasores necessitam de uma infra-estrutura mínima como, por exemplo, o fornecimento de água e energia elétrica clandestina. Caso a rede de água não atenda a região próxima, igarapés e lençóis freáticos são utilizados sem as devidas cautelas, poluindo-os deliberadamente, sem qualquer restrição ou cuidado.

Consoante a legislação vigente, o Poder Público é passível de responsabilização civil em caso de dano ao meio ambiente decorrente de ocupações irregulares. A sociedade, por meio do Ministério Público e demais legitimados, pode propor a competente ação civil pública pleiteando a obrigação de indenizá-la por sua inércia.

Na hipótese de condenação, o tesouro público do nível da esfera federativa correspondente responderá pelos prejuízos e danos. Assegura-se, ademais, a possibilidade da ação de regresso.

Por outro lado, as questões dessa matéria serão sempre passíveis de análise pelo Poder Judiciário pela vinculação de sua finalidade, que é a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, a sustentabilidade das cidades deve deixar de ser entendida como mera política pública, passando a ser encarada como uma decorrência legal do Estado de Direito, mormente atribuída ao Poder Público Municipal.

Existe, atualmente, uma estrutura mais consciente da inconveniência de Manaus crescer sem o adequado e prévio planejamento. Há sinais de mudança de consciência ambiental. E isso é um importante e decisivo passo com vistas a amenizar a problemática urbana dessa cidade para as atuais e, principalmente, as futuras gerações que aqui viverão.

Sugere-se, a partir dos estudos propostos, a aplicação da prática bem sucedida nas cidades em evidência do Brasil, sempre cuidando para que o princípio do livre trânsito possa ser preservado, como a criação de centros de triagem para a recepção do brasileiro oriundo de outros estados; o encaminhamento do mesmo a locais de trabalho e auxílio para a conscientização da prioridade de sua própria manutenção sem a ampliação familiar (planejamento familiar) e busca de trabalho para ascensão social.

Observa-se, outrossim, que o Poder Público Federal começou a atentar agora para essa nova realidade. Isso devido aos rumores de planejamento familiar, o que, possivelmente, perenizará o programa bolsa-família. A extrema pobreza e a falta de consciência ambiental das camadas mais baixas da sociedade têm impacto imediato no meio ambiente natural e urbano, no que se refere ao tema desta análise.

Não há política de meio termo que possa pôr cobro à situação vigente. Ao Poder Público de todas as esferas urge buscar soluções para evitar a poluição em todas as suas formas, sob pena de comprometer a vida das futuras gerações neste território.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *Cidade brasileira: 1870-1930 in Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**, disponível em <<http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>>, acesso em 09 de janeiro de 2007.

ALVES, André. Desemprego Impulsiona a mais Invasões. **Jornal Diário do Amazonas**, Manaus, 23 de julho de 2004.

AMAZONAS, **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus: Ed. Valer, 2001.

ANTÔNIO, Adalberto Carim. **Ecoletânea – subsídios para a formação de uma consciência jurídico-ecológica**. Manaus: Valer, 2000.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Ed. Martins Claret, 2006.

BECK, Ulrich. *Políticas Ecológicas en la Edad del Riesgo*. El Roure Editorials, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal – Coletânea de Legislação de Direito Ambiental**. Organizadora Odete Medauar. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 in **Legislação Ambiental Brasileira**. 6. ed. Manaus, [s.d.], 2005.

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 in **Legislação Ambiental Brasileira**. 6. ed. Manaus, [s.d.], 2005.

BRASIL. **Vade-Mecum**. São Paulo: RT, 2007.

BRASIL 500 Anos. São Paulo: Ed. Nova Cultural, vol. 9, 1999.

BRASIL 500 Anos. São Paulo: Ed. Nova Cultural, vol. 11, 1999.

BRASIL 500 Anos. São Paulo: Ed. Nova Cultural, vol. 12, 1999.

BREESE, Gerald. *La ciudad en los países en vías de desarrollo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1974.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *A Comissão Bruntland e o Conceito de Desenvolvimento Sustentável no Processo Histórico de Afirmação dos Direitos Humanos in Direito Ambiental Internacional*. São Paulo: Leopoldianum, 2001.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada: jurisprudência e legislação infraconstitucional em vigor**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas – ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, [s.d].

CAPRA, Fritjof. **Teia da Vida**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2001.

CARVALHO, Carla Brum. *Flat-Tropical – Manaus: um Estudo de Caso in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, ano 1, n. 1, Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CONFERÊNCIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro. Carta do Rio sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente, 1992.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. Estocolmo. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, 1972.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo.** 18. ed. rev. e atual. de acordo com a Constituição vigente. Rio de Janeiro: Forense, 2003, 522 p.

DANTAS, Gerson Severo. Calor vai aumentar. **Jornal A Crítica**, Manaus, 28 de julho de 2004.

DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

DIAS. Edinea Mascarenhas. **A ilusão do fausto: Manaus 1890-1920.** Manaus: Valer, 1999.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro, v. 7: Responsabilidade Civil.** São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Discricionabilidade Administrativa na Constituição de 1988.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico.** Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003.

FIGUEIRA, Divalte Garcia. **História.** São Paulo: Ática, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Fórum sobre as Ocupações Urbanas Desordenadas em Manaus, 2004, Manaus. Relatório Final. Manaus: CREA, 2004.

FREIRE, Maurício. PF vai investigar ligação de políticos com invasões. **Jornal Diário do Amazonas,** Manaus, 04 de agosto de 2007.

GARCIA, Rodrigo Sanches. *Discrecionabilidade Administrativa e Separação de Poderes in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

GOMES, Luiz Flávio. **Urbanização Desordenada + Miséria = Criminalidade**. Disponível em <<http://www.portalielf.com.br>>, acesso em 20 de abril de 2004.

GORE, Albert. **Uma verdade inconveniente: o que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global**. Trad. Isa Mara Lando. São Paulo: Manole, 2006.

GUEDES, Marina. Saiba como Funciona a Indústria da Invasão. **Jornal A Crítica**, Manaus, 10 de novembro de 2006.

GUIMARÃES, Sebastião Gonçalves. **Pequena Geografia do Amazonas**. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1966.

Instituto Pólis. **Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Gráfica Peres, 2000.

KOSHIBA, Luiz. **História: origens, estruturas e processos**. São Paulo: Atual, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 11. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Ed. Método, 2007.

LOCKE, Jonh. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002.

LOSSO, Thais Cercal Dalmino. Coordenador SILVA, Bruno Campos. **Direito Ambiental – Enfoques Variados**. São Paulo: Ed. Lemos e Cruz, 2004.

MACEDO, Regina Maria. FERRARI, Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MALDONADO, Maurílio. **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro**, disponível em www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf, acesso em 12 de fevereiro de 2007.

MANAUS, **Lei Orgânica do Município de Manaus**, promulgada em 05 de abril de 1990, atualizada até a emenda 29, de 05 de dezembro de 2002. Disponível em http://www.manaus.am.gov.br/biblioteca/lei_organica.pdf.

MANAUS, **Lei nº 671**, de 04 de novembro de 2002, publicada no Diário Oficial do Município de Manaus do dia 05-11-02.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. vol. 1. 3. ed. amp. rev. e atual. Salvador: Jus Podium, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros: 2001.

MILITÃO, Eduardo; BRANDIM, Cecília. **Governo edita MP que viabiliza regularização de condomínios no DF**. Disponível em <<http://www.noticias.correioweb.com.br/materiais.php?id=2669525&sub=Distrito>>, acesso em 10 de maio de 2006.

MONTEIRO, Hediane Naiade Silva. *Aspectos Urbanísticos da Relativização do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e a Eficácia Social do Direito à Moradia in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. **Fundação de Manaus**. 4. ed. Manaus: Ed. Metro Cúbico, 1994.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. Trad. e notas Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. atual. com a emenda 47/2005. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAIS, Marília de Oliveira. *Saneamento Básico: Função e Limites do Controle Judicial in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006.

MORÁN, Emilio F. **A Ecologia Humana das Populações da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1990.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NOGUEIRA, Ana Cláudia Fernandes. SANSON, Fábio. PESSOA, Karen. *A expansão urbana e demográfica da cidade de Manaus e seus impactos ambientais in Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*. Florianópolis: 2007.

OLIVEIRA, José Aldemir. *Meio Século de Transformações e Permanências: a cidade no Brasil (1930 a 1980) in Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

PEREIRA, Pedro H. S. **Resenha Crítica da Obra Segundo Tratado sobre o Governo Civil de John Locke**, disponível em <http://www.consciencia.org/resenha_locke.shtml>, acesso em 12 de fevereiro de 2007.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 19. ed. atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2002, 280 p.

SACHS, Ignacy. *O tripé do desenvolvimento includente. in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, ano 2, n. 2, Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 2004.

SALEME, Edson Ricardo. *Parâmetros sobre a função social da cidade in Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação e Políticas Públicas: o ICMS ecológico in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n.2, ano 2, 15-36, 2004.

SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Tradução de Beatriz Sidoux; revisão dos originais, Oto Araújo Vale e Ricardo Musse. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SILVA, Adriano. Vara de Meio Ambiente intercede em área verde. **Jornal Amazonas em Tempo**, Manaus, 11 de agosto de 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Solange Teles da. *Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana in Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Manaus, n. 1, 121-137, 2003.

_____. *Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas in Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988 in Revista de Sociologia Política*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 105-121, 2005.

STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 17. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2001.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César. **Tamanho populacional das favelas paulistanas. ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole**. Disponível em <www.centrodametropole.org.br/pdf/abep2002.pdf>, acesso em 07 de março de 2007.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental: incluindo lições de Direito Urbanístico**. 2. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Edições Jus Podium, 2007.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e Política Ambiental**. São Paulo: Record, [s.d.].

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<www.centrodametropole.org.br/pdf/abep2002.pdf>, acesso em 07 de março de 2007.

<<http://www.cidades.gov.br>>, acesso em 23 de maio de 2007.

<<http://clipping.planejamento.gov.br>>, acesso em 30 de março de 2007.

<<http://manaus.am.gov.br>>, acesso em 02, 09 e 10 de junho de 2007.

<<http://noticias.correioweb.com.br>>, acesso em 10 de maio de 2006.

<<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 22 de julho de 2007.

<<http://www.pmm.am.gov.br>>, acesso em 02 e 03 de abril de 2007.

<<http://www.sefaz.am.gov.br>>, acesso em 20 de julho de 2007.

<<http://www.sipam.gov.br>>, acesso em 28 de junho de 2007.

