Responsabilidade civil ambiental do município de Macapá pela ocupação irregular das "áreas de ressaca"

Walber Brito da Silva [1]

Marcelo Moreira dos Santos[2]

Sérgio Sampaio Figueira[3]

RESUMO

Esta pesquisa propôs como tema de estudo a responsabilidade civil ambiental do município de Macapá pela ocupação irregular das áreas de ressaca. Tendo como intuito evidenciar que a omissão do município de Macapá pela ocupação irregular das áreas de ressaca repercute na sua responsabilidade civil ambiental objetiva. Para o desenvolvimento deste estudo, inicialmente, foi feita uma revisão da bibliografia tendo como base a responsabilidade civil e ambiental, visando desenvolver o estudo em questão. A bibliografia levantada serviu de base para a posterior pesquisa documental-processual na Justiça Federal e Estadual no Amapá, englobando a questão suscitada na pesquisa. O trabalho proporcionou um maior conhecimento em relação ao tema desenvolvido e aponta para a omissão do município de Macapá em relação a fiscalizar, proteger as áreas de ressaca e evitar sua ocupação irregular. Observa-se também, o descumprimento por parte deste ente público dos diplomas legais federais, estaduais e municipais, cuja intensão principal é a de formar currais eleitorais mediante o uso das populações das ressacas por meio da concessão de bolsas sociais, visando obter o comando do executivo do município de Macapá e do Estado do Amapá, com o intuito de garantir os interesses pessoais do, até então, grupo político dominante.

Palavras-chave: Ressacas - Responsabilidade Civil Ambiental - Município de Macapá.

1 INTRODUÇÃO

O final do século XX e início do atual vêm sendo marcados por constantes agressões ao meio ambiente, resultado do modelo econômico capitalista que acentua as disparidades sociais, avidez pelo lucro, exploração da mão-de-obra e dos recursos naturais. A soma destes fatores tem como desfecho, especialmente em matéria ambiental, mudanças climáticas mundiais importantes, no Brasil enchentes e secas prolongadas.

O Estado do Amapá, em 2012, conforme ampla divulgação da mídia local a época, vivenciou uma das mais longas estiagens já vistas, assim como o processo de salinização das águas em parte do rio Araguari, prejudicando várias comunidades ao longo deste.

Do ponto de vista urbano, em especial, à cidade de Macapá, capital do Estado do Amapá, a pressão antrópica sobre áreas verdes, mormente às áreas de ressaca, tem sido uma constante, a especulação imobiliária, aumento populacional e ausência de políticas públicas

[1] Bacharel em Direito e Mestrando do Curso de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá - UNIFAP. E-mail: walber.brito@gmail.com

[2] Professor Mestre do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, Promotor de Justiça do Ministério Público do Amapá. E-mail: marcelo@unifap.br

[3] Professor de Direito Internacional Público e Privado do Curso de Direito da UNIFAP, Advogado militante no Estado do Amapá, Mestre em Direito das Relações Internacionais e Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas. E-mail: ssfigueira@uol.com.br

por parte do Poder Público, contribuem às agressões a estas áreas que possuem relevantes funções ambientais de preservação da biodiversidade, bem como por servir para o controle de inundações, de erosões e da função térmica, além de constituir um lugar de grande beleza cênica e paisagística.
Esta problemática consubstancia-se pela omissão do governo municipal (prefeitura municipal de Macapá), no exercício do seu poder de polícia e fiscalização ambiental, o que justifica a tomada de medidas protetoras, de responsabilização e reparação deste legitimado passivo por degradação ambiental.
Este estudo tem como objetivo geral evidenciar a responsabilidade civil ambiental do município de Macapá pela ocupação das "áreas de ressaca", apresentando como objetivos específicos:
a) demonstrar por meio da análise da legislação ambiental, revisão da literatura e de pesquisa processual nos tribunais do Estado do Amapá, a omissão do Município de Macapá pela ocupação das áreas de ressaca, e sua consequente responsabilidade civil ambiental;
b) identificar possíveis motivos para a omissão do governo municipal em proteger as áreas de Ressaca;
c) apontar soluções sustentáveis destinadas às áreas ocupadas e suas populações.
A metodologia adotada nesta pesquisa trata da abordagem qualitativa, porque envolve a população das ressacas do município de Macapá, no Estado do Amapá. À natureza da pesquisa foi pura, já que não visava mudar a realidade estudada, mas sim conhecê-la e caracterizá-la, tendo-se, ainda, sido utilizado o procedimento bibliográfico e documental.
Neste contexto, e para melhor compreensão dividiu-se este estudo em três pontos de discussão, o primeiro ponto trata da responsabilidade civil de forma geral; o segundo aprofunda a temática da responsabilidade civil por omissão; por fim, no último ponto de discussão discute-se o tema central deste estudo que é a responsabilidade civil ambiental do município de Macapá pela ocupação irregular das "áreas de ressaca".

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Historicamente, na civilização humana em seus primórdios, prevalecia a vingança coletiva, caracterizada pela reação conjunta do grupo contra o agressor pela ofensa a um de seus componentes. Posteriormente, evolui para uma reação individual, chamada vingança privada, em que os homens faziam justiça com a própria mão, ou seja, "olho por olho, dente por dente", sob a égide da Lei de Talião.
Acabado esse período de vingança privada, surgiu o da composição, onde houve a observância de que seria mais conveniente entrar em composição com o autor da ofensa.
A cristalização da ideia de reparação pecuniária ocorreu com a *Lex Aquilia de damno*, impondo, que o patrimônio do lesante suportasse os ônus da reparação, em razão do valor da *res* (da coisa), originando a noção de culpa como fundamento da responsabilidade, de tal sorte que o agente se isentaria de qualquer responsabilidade se tivesse procedido sem culpa. Atribuiu-se, assim, o dano à conduta culposa do agente.
No contexto da *Lex Aquilia de damno*, foram alicerçadas as bases da responsabilidade extracontratual, criando uma forma pecuniária de indenização do prejuízo, com base no estabelecimento de seu valor. Portanto, a partir daí, o Estado passou a intervir nos conflitos privados, fixando o valor dos prejuízos, obrigando a vítima a aceitar a composição, renunciando à vingança. No direito romano, nas palavras de DINIZ (2011, p. 27), "esta composição prevaleceu com o caráter de pena privada e como reparação, visto que não havia nítida distinção entre a responsabilidade civil e a penal".
O estabelecimento da teoria da responsabilidade civil, só se deu por obra da doutrina, tendo como figura de destaque o jurista francês Domat, responsável pelo princípio geral da responsabilidade civil, o que influenciou quase todas as legislações que estabeleceram como seu fundamento a culpa.
Feitas as devidas considerações sobre a evolução histórica da responsabilidade civil, passaremos a sua conceituação. Contudo, inicialmente, se faz necessário abordar a origem da palavra responsabilidade derivada etimologicamente de responsável, que se origina do

latim *responsus*, do verbo *respondere* (responder, pagar), transmitindo a ideia de reparar, recuperar, compensar, ou pagar pelo que fez. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de outro dever jurídico.
THOMÉ (2012, apud FILHO; CAVALIERI, 2004, p. 24) aduz que responsabilidade civil "[...] trata-se de um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário".
Complementa-se esse entendimento com o ensinamento de MEIRELLES (2009, p. 655), asseverando que:
[...] responsabilidade civil é a que traduz na obrigação de reparar danos patrimoniais e se exaure com a indenização. Como obrigação meramente patrimonial, a responsabilidade civil independe da criminal e da administrativa, com as quais pode coexistir sem, todavia se confundir.
Portanto, a função precípua da responsabilidade civil decorre do mais elementar sentimento de justiça: a reparação do dano. Há uma necessidade de se restabelecer o equilíbrio anteriormente existente entre o agente e a vítima, recolocando o prejudicado no *status quo ante*. Ademais, o princípio mantenedor da responsabilidade civil contemporânea é o da *restituo in integrum*, isto é, da reposição do lesado ao estado anterior, assim sendo, a responsabilidade civil adquire dupla função na esfera jurídica do prejudicado: a) manutenção da segurança jurídica em relação ao lesado; b) sanção civil de natureza compensatória.
Desenvolvendo o tema, e aplicando-o em relação a responsabilidade civil do Estado, no que tange a sua evolução, para MEIRELLES (2009, p. 655), "[...] a doutrina da responsabilidade civil do Estado evoluiu da definição 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".
Atualmente, a doutrina moderna considera quatro fases históricas da responsabilidade civil do Estado, sendo que a última é mais recente e diz respeito ao Estado como garantidor dos direitos fundamentais, dispostas a seguir:
Na fase chamada de irresponsabilidade estatal, não havia, sequer em tese, possibilidade de responsabilizar o Estado por danos. É a clássica fórmula repetida por todos os autores: "the king can do no wrong". Não podia levar o rei aos tribunais do próprio rei.
A fase seguinte, chamada civilística, é aquela fundada na culpa. A responsabilidade, por muitos séculos, foi exclusivamente subjetiva, ou seja, dependia da prova da culpa do agressor. Sem culpa, não havia responsabilidade.
A terceira fase é chamada fase objetiva, ou fase publicística. Aqui, a responsabilidade civil do Estado não depende mais do elemento culpa. O Estado responde, portanto, objetivamente pelos danos que cause, desde a Constituição de 1946, no Brasil.
Alguns, porém, defendem que essa responsabilidade objetiva vale apenas para ações estatais. Para as omissões, continuaria sendo necessária à responsabilidade subjetiva, contudo, entende-se que em matéria ambiental a omissão estatal pode sim configurar responsabilidade civil objetiva, visto que, como será tratado em capítulo posterior, não cabe uma responsabilização genérica na seara do meio ambiente, e sim uma mais específica, baseada no microssistema legislativo que rege a área ambiental.
A quarta e nova fase, surgida a partir da segunda década do século XXI, diz respeito ao Estado como garantidor dos direitos fundamentais. Não basta, portanto, uma postura de abstenção estatal, no sentido - hoje insuficiente - de não causar danos. Isso ficou no passado, no museu das ideias. Hoje é imprescindível que o Estado assuma uma postura ativa no sentido de resguardar os cidadãos de agressões de terceiros.
Esta visão mais moderna, referente à responsabilidade civil do Estado, advém da doutrina e jurisprudência alemã, em especial, ligado ao clássico caso "Lüth, leading case", julgado pela Corte Constitucional Alemã, em 1958, no qual discutiu-se a questão da aplicação horizontal dos direitos fundamentais.
BRAGA NETTO (2012, apud GRIMM, 2007, p. 66) lembra, a propósito, que "[...] a sua influência não é limitada à esfera do direito público, mas alcança todos os campos do direito, incluindo o civil". Este julgado não foi, naturalmente, o fim, mas o início de uma linha jurisprudencial e doutrina extremamente fecunda.

Ao desenvolver-se a questão, entende-se que os direitos fundamentais como direitos negativos protegem a liberdade individual contra o Estado, o dever de proteção derivado desses direitos destina-se a proteger indivíduos contra ameaças e riscos provenientes não do Estado, mas sim de atores privados, forças sociais ou mesmo desenvolvimentos sociais controláveis pela ação estatal.
GRIMM (2007, p. 160) proclama:
Na Alemanha, a Corte Constitucional pode declarar uma lei nula não apenas quando o legislador tenha ido longe demais à limitação a um direito fundamental, mas também quando tenha feito muito pouco no sentido de protegê-lo contra ofensas provocadas por agentes privados.
MENDES (2000, p. 209) anota que:
A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que do significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito da proteção desses direitos, mas também de proteger esses direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros.
Com base nas argumentações supracitadas, verificamos a evolução e adequação da responsabilidade civil do Estado à dinâmica social e consequente valorização dos direitos fundamentais junto aos ramos do direito, em especial o direito civil e administrativo, repercutindo, também, na seara ambiental, alvo de nosso estudo.
Quanto às espécies, a responsabilidade civil costuma ser apresentada conforme perspectiva analisada. Assim, quanto ao fato gerador pode ser contratual e extracontratual, quanto ao fundamento a responsabilidade civil pode ser subjetiva, com base na culpa ou dolo por ação ou omissão, lesiva a determinada pessoa e objetiva, caso encontrada sua justificativa no risco. Ademais, este estudo está vinculado à responsabilidade civil extracontratual, mais amiúde, à objetiva por omissão.
Didaticamente, a responsabilidade civil extracontratual pode ser classificada em subjetiva ou objetiva. A responsabilidade subjetiva, segundo THOMÉ (2012, p. 572), é:
[...] aquela fundada na ideia de culpa (*lato sensu*). O nexo de imputação é uma atuação culposa, imputada ao agente a título de dolo ou culpa. Seus pressupostos estão previstos nos artigos 927 e 186 do Código Civil: I) ato ilícito (dolo/culpa); II) dano; e III) nexo causal.
Por outro lado, na teoria objetiva não há que se analisar a existência do dolo ou culpa, cujos pressupostos possuem previsão no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, de 2002: nos incisos I - dano e II - nexo causal.
Note-se que a regra geral do Código Civil é a da responsabilidade subjetiva, devendo a vítima provar a culpa do agente (art. 927, *caput*). Quando o intuito do legislador for o de aplicar a teoria objetiva, por se tratar de casos excepcionais, deve haver previsão expressa em lei (art. 927, parágrafo único, CC), segundo Thomé (2012. p. 574).
Portanto, podem-se incluir os danos ao meio ambiente como passíveis da aplicação da teoria objetiva como um caso excepcional, também por existir previsão legal no artigo 14, § 1º, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.
Por fim, a responsabilidade do Estado é disciplinada pelo artigo 37, § 6º, da CRFB, de 1988, deste modo: “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”.
Este dispositivo consagra a responsabilidade objetiva no que diz respeito à responsabilização do Estado. Em suma, o § 6º do art. 37 da CRFB criou duas relações de responsabilidade, sendo:
1ª) a do Estado e de seus delegados na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano, de natureza objetiva (em regra), baseada no nexo causal, ou de natureza subjetiva (só nos casos de omissão, segundo entendimento doutrinário prevalente, que se combate neste estudo quando envolve danos ao meio ambiente), calcada na culpa administrativa;
2ª) a do agente público causador direto, perante o Estado ou delegado na prestação de serviço público, de caráter exclusivamente subjetivo, com base na culpa ou dolo.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

Pacificadas são na doutrina e na jurisprudência a objetividade da responsabilidade do Estado por atos comissivos. Contudo, sobre a responsabilização do Estado por condutas omissivas paira, ainda, muita controvérsia.

Como visto anteriormente, a CRFB, de 1988, em seu artigo 37, § 6º, consagrou a responsabilidade civil objetiva do Estado, na modalidade risco administrativo, não alcançando, contudo, a extremidade do risco integral. Ademais, foi mantida a derrogação do artigo 15 do antigo Código Civil, de 1916, dispondo que: "As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano".

Aí reside o grande ponto de divergência, a derrogação do supracitado artigo obscureceu o entendimento sobre a aplicação da objetividade ou subjetividade da responsabilidade civil estatal.

Ainda sobre esta polêmica, PINTO (2008, p. 155) explana que: "[...] o direito positivo não apresenta solução normativa específica para as hipóteses de omissão". Ainda em PINTO (2008, p. 178) continua enfatizando que:

Conclui-se, assim, que a jurisprudência assume maior destaque em matéria de responsabilidade por omissão. Afinal, a responsabilidade por ação é disciplinada de forma peremptória no Texto Constitucional, com a imputação de responsabilidade objetiva ao Estado por atos que seus agentes, atuando nessa qualidade, causem a terceiros.

Contudo, mesmo com a prevalência na doutrina e jurisprudência da responsabilidade civil subjetiva estatal por omissão, o Supremo Tribunal Federal possui julgados pelo qual adotam, explicitamente, a responsabilidade objetiva do Estado por omissão, conforme se observa a seguir:

Caracteriza-se a responsabilidade civil objetiva do Poder Público em decorrência de danos causados, por invasores, em propriedade particular, quando o Estado se omite no cumprimento de ordem para envio de força policial ao imóvel invadido (STF, RE 283.989, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1T, DJ 13/09/2002). Curial que a estrutura da responsabilidade objetiva do Estado (...) supõe que haja dano, o nexo de causalidade entre o *eventus damni* e o comportamento omissivo ou negativo da administração e, por fim, que a atividade lesiva seja imputável a agente público (STF, RE 188.093, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 31/08/99, DJ 08/10/99).

Mesmo, porém, no Superior Tribunal de Justiça – onde atualmente prevalece a responsabilidade subjetiva na omissão estatal -, em certos casos relativiza-se a tese da responsabilidade subjetiva, admitindo-se a aplicação da responsabilidade objetiva em determinadas situações:

Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa; regime comum ou geral esse que, assentado no art.37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorre de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicam a presença de *standard* ou dever de ação estatal mais rigoroso do que jorra, consoante à construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional. [...] A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanísticos ambientais de correntes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da importância administrativa (STJ, RESP - 1071741 / SP; 2ª. Turma; Relator Ministro Herman Benjamin; Data do Julgamento; 24/03/2009; DJe 16/12/2010).

Ressalta-se que o julgado acima, tendo como relator o emérito Ministro Herman Benjamin, do STJ, é a base doutrinária da corrente minoritária que versa sobre a responsabilidade civil

objetiva do Estado por omissão. Toma-se com base neste estudo a referida doutrina, pois entendemos que a legislação ambiental constitui um microssistema especial, o qual torna possível a responsabilização civil objetiva dos agente públicos e privados, que por ação e omissão venham a degradar o meio ambiente.

Para complementar o estudo sobre a omissão estatal e sua repercussão na responsabilidade subjetiva ou objetiva e o dever de indenizar, toma-se, pois, a lição de BRAGA NETTO (2012, p. 162-163):

Não é qualquer omissão que faz surgir o dever de indenizar do Estado. Diríamos que se trata de uma omissão qualificada. Ou, mais exatamente, de uma omissão juridicamente relevante. Uma omissão que se revista de cores que relevem que foi inadequada, injusta, a inação do Estado no caso concreto.

Ainda na sequência de BRAGA NETTO (2012, p. 162-163) vê-se que:

[...] existem duas espécies de omissão, a genérica, onde o Estado responderia por algumas omissões não por todas, portanto, este não poderia ser um segurador universal. E uma omissão específica, apontada, causa eficiente do dano, de matéria tão manifesta e irrecusável, como se ele proviesse de um ato realmente positivo, ilegal ou culposo, do representante do Estado.

Com o subsídio da abordagem feita anteriormente sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão, colocamos a baila a responsabilidade civil ambiental, tema bastante discutido na doutrina moderna.

Neste contexto, em relação aos danos ambientais, a responsabilidade civil está prevista no artigo 4, inciso VII, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispondo que: “imposição ao poluidor da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados.” Desse modo, vê-se que será imposta, portanto, ao poluidor a obrigação de recuperar os danos causados, na maior medida possível, restaurando o bem lesado ao *status quo ante*. Caso o dano seja irrecuperável, caberá ao poluidor indenizar os danos causados por meio do pagamento de um montante de dinheiro, que deverá ser revertido à preservação do meio ambiente. O intuito do legislador é possibilitar a integral reparação do meio ambiente degradado.

É plenamente compatível com a indenização pecuniária pelos danos causados a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, tendo como norte o respeito ao princípio da reparação *in integrum* do dano ambiental. Havendo, portanto, restauração completa e imediata do meio ambiente lesado ao seu anterior não há que se falar em indenização. Ressalta-se que, no caso de direito transindividual, sendo, faticamente, viável a reparação *in natura*, a tutela ressarcitória deve ser prestada de forma específica. Não sendo possível, e com o intuito de buscar a completa reparação do dano, caberá também indenização. Não há qualquer impedimento, portanto, de que o ressarcimento na forma específica (in natura) seja cumulado com o ressarcimento em dinheiro.

Não remanescem dúvidas sobre a aplicação da responsabilidade civil objetiva no caso ambiental. Há previsão expressa. De acordo com o art. 14, §1º da Lei 6.938/81, “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar e reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, efetuados por sua atividade”. Assim, deve-se comprovar apenas que: a) houve efetivamente um dano ambiental e b) a relação de causa e efeito entre a conduta (fato) do agente e o dano (nexo causal), para que haja responsabilização civil. Consequentemente, é irrelevante a análise da vontade expressa de causar dano, ou da negligência, imprudência ou imperícia que acarretam dano ambiental. Tais elementos não são exigidos para efeitos de responsabilização civil ambiental. Nesse sentido decisão do Superior Tribunal de Justiça:

DANO AMBIENTAL. CORTE DE ÁRVORES NATIVAS EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. 1. Controvérsia adstrita à legalidade da imposição de multa, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, consubstanciada no corte de árvores nativas. 2. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) adotou a sistemática da responsabilidade civil objetiva (art.14, parágrafo 1º) e foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante e impertinente a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de indenizar. 3. A adoção pela lei de responsabilidade civil objetiva

significou apreciável avanço no combate à devastação do meio ambiente, uma vez que, sob esse sistema, não se leva em conta, subjetivamente, a conduta do causador do dano, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e ao ambiente. Assim sendo, para que se observe a obrigatoriedade da reparação do dano é suficiente, apenas, que se demonstre o nexo causal entre a lesão infligida ao meio ambiente e a ação ou omissão do responsável pelo dano. 4. O art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repise-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por sua atividade, como dito, independentemente da existência de culpa, consoante se infere do art. 14, § 1º, da citada lei. [...]. 6. A aplicação de multa, na hipótese de dano ambiental, decorre do poder de polícia – mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter ou coibir atividades dos particulares que se revelarem nocivas, inconvenientes ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional, como só acontece na degradação ambiental (STJ. RESP- 578797/RS; Min. Luiz Fux (1122) Primeira Turma. Data de Julgamento 05/08/2004. Data de Publicação: 20/09/2004).

Portanto, o entendimento do STJ alicerça a aplicação da responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental, mesmo quando haja omissão do agente, inclusive o público. Na esteira deste pensamento, SILVA (2003, p. 313) indica que o posicionamento majoritário na jurisprudência e na doutrina jurídico-ambiental é outro: nos casos de danos ao meio ambiente e danos decorrentes de atividade nuclear, aplica-se a teoria objetiva calcada no risco integral. Trata-se de uma responsabilidade objetiva agravada, extremada, que não admite a existência de excludentes do nexo causal.

CAVALIERI FILHO (2004. p.147-148) exclama que: “[...] o dever de indenizar se faz presente tão-só em face do dano, ainda nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. Dado o seu rigor extremo, o nosso Direito só adotou essa teoria em casos excepcionais [...]”.

A referida teoria é fundada na ideia de que o poluidor deve assumir todos os riscos inerentes à atividade que pratica, sem exceção.

O STJ tem reforçado este entendimento em seus julgados, manifestando que:

[...] acerca da responsabilidade ambiental e suas excludentes, também destacou que o meio ambiente, como bem difuso de todos, deve ser preservado ou conservado e, quando danificado, reparado de forma objetiva, sem necessidade de apuração da existência de culpa. A Constituição e as demais normas ordinárias estabeleceram este tipo de responsabilidade que impõe, como consequência, o seguinte: existindo o dano, basta identificar o autor ou autores e o nexo causal, pois não existirão excludentes da responsabilidade. Inclusive, nem o caso fortuito e a força maior podem afastar o dever de reparar o meio ambiente. Por exemplo, se um raio atinge um tanque de óleo que explode e polui uma determinada área, este evento natural não exime o empreendedor do dever de reparar, posto que o fato primordial é que ele é detentor da atividade e pelo risco dos danos que ela pode causar (RESP. 598.281, DJ. 01.06.2006, Min. Teori Albino Zavascki).

Ainda conforme o STJ:

[...] 2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. 3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 – “sem obstar a aplicação das penalidades administrativas” é obrigado, “independentemente da existência de culpa”, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, “afetados por sua atividade”. 4. Depreende-se do texto legal a sua **responsabilidade pelo risco integral**, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, *inter partes*, discutir a culpa e o regresso pelo evento [...]” (STJ, RESP. 442586 - SPSP; Rel. Min. Luiz Fux, Dj. 24/02/2003).

Para a maioria calcada na teoria do risco integral, além de objetiva, a responsabilidade civil por dano ao meio ambiente no Brasil também é solidária, ou seja, todos os responsáveis diretos ou indiretos pelo dano causado ao meio ambiente responderão solidariamente, podendo a obrigação ser reclamada de qualquer dos devedores (poluidores). Tal artifício técnico é utilizado para facilitar e tornar célere a reparação do dano ambiental.

A respeito da responsabilidade solidária em matéria ambiental, vejamos uma manifestação do STJ:
PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AO MEIO AMBIENTE, REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DENUNCIAÇÃO DA LIDE. PRECEDENTES. 1. Mostra-se induvidosa a responsabilidade solidária e objetiva da recorrente, consoante entenderam as instâncias ordinárias, pelo que seria meramente facultativa a denunciação da lide, pois nada impede que a contratante se volte, posteriormente, contra a contratada, ou outra pessoa jurídica ou física para o ressarcimento da reparação a que vier a ser condenada [...]. (RESP-67285/SP; Relator Min. Castro Meira. Segunda Turma. Julgamento: 03/06/2004; Publ. 03/09/2007).
Evidencia-se, ainda, que, mesmo que ocorra existência de múltiplos agentes responsáveis pelo dano ambiental, não é obrigatória a formação do litisconsórcio. Pois, é solidária a responsabilidade entre eles pela reparação integral do dano causado ao meio ambiente, possibilitando que qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, seja acionado judicialmente.
A questão em tela é tão abrangente, que a doutrina e a jurisprudência avançam no sentido de que o meio ambiente deve ser:
[...] inclusive, protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de um direito fundamental, inerente à vida. Em situação que se verifique conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do poluidor, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade (garantia eminentemente privada), e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico de titularidade coletiva, indisponível, fundamental, que anteceda todos os demais direitos (pois sem ele não há vida), o último deve prevalecer. Assim, o direito à reparação do dano ambiental é imprescritível (THOMÉ, 2012. p. 579).
Assim, vemos a tendência na doutrina de uma maior salvaguarda no que concerne as questões ambientais, bem como, a efetiva responsabilização de seus degradadores.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PELA OCUPAÇÃO IRREGULAR DAS ÁREAS DE RESSACA

Primeiramente, deve-se indicar a localização das “áreas de ressaca” para um melhor entendimento do tema. A área de estudo selecionada está localizada no sudeste do Estado do Amapá, nas zonas urbanas das cidades de Macapá e de Santana, compreendendo a bacia do Igarapé da Fortaleza, contudo, a análise recairá nas áreas da zona urbana da cidade de Macapá, de acordo com a carta de intenção deste pesquisador.
A bacia do Igarapé da Fortaleza, segundo SOUZA (2003), abrange uma superfície de 195 km² e está compreendida entre as latitudes 00º 05’13” N e 00º 03’43” S, e as longitudes 51º 04’37” W e 51º 09’57” W. O seu canal principal tem a nascente nas proximidades da lagoa dos índios e a foz no canal do norte, margem esquerda do rio Amazonas, com um comprimento total de cerca de 12 km. Sua área de influência se estende pelos “braços” de pequenas bacias de drenagem, que se tornam alagadas no período chuvoso além de sofrer influência de marés, constituindo as “ressacas” (Figura 1).

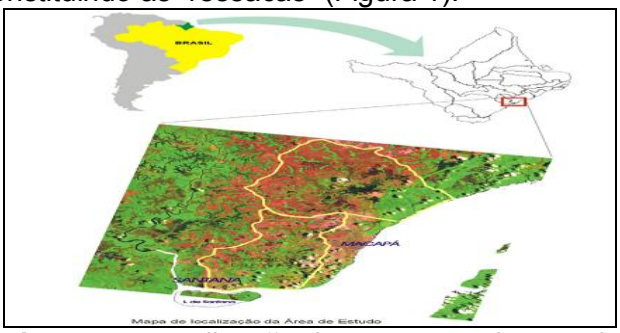

Figura 1 - Localização das ressacas dos municípios de Macapá e Santana.
Fonte: AGUIAR & SILVA, 2003.

Feita a localização das “áreas de ressaca”, passa-se para sua definição, adotando-se SOUZA (2003, *apud* SILVA, 2000, p. 49-52), nestes termos:

[...] as ressacas são bacias de recepção e de drenagem fluviais, recentes, ricas em biodiversidade, de dimensões e formas variadas, encravadas na Formação de Barreiras, apresentando características evidentes de argila e de areias no seu domínio, com comunicação endógena e exógena. A Lei Ambiental do município de Macapá (Lei n.º 948, de 1998) se refere a ressaca como “bacias de acumulação de águas, influenciadas pelo regime de marés, de rios e drenagens pluviais”.

Baseando-nos na acepção citada anteriormente, podem-se definir as “áreas de ressaca” como ambientes úmidos, identificados como campos herbáceos periodicamente inundáveis, e que funcionam como bacias de acumulação e drenagem.

A partir das definições já feitas sobre as “áreas de ressaca”, o entendimento de sua importância para a cidade de Macapá torna-se mais facilmente compreensível. Assim, De acordo com o relatório final do Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das áreas de ressacas de Macapá e de Santana, no Estado do Amapá (IEPA, 2011, p. 5), vê-se que:

[...] Em termos globais, as áreas úmidas têm sido discutidas sobre seus valores e funções para a vida humana, tanto no âmbito social, cultural, científico e econômico. Dentre elas, podemos citar: controle de enchentes, alimentação dos reservatórios de água subterrânea, controlador do clima, manutenção da biodiversidade, recreação e turismo, valor cultural, e geração de produtos (alimentos).

Contudo, o que se observa em Macapá e em Santana, em suas áreas úmidas, é o uso e a ocupação desordenada destas. Ademais, o mais impactante e perceptível é o estabelecimento de moradias, ocasionado, principalmente, pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica, representada por uma taxa anual de crescimento de 3,44% (IBGE, 2010), uma das mais altas do Brasil(Figura 2).

Figura 2 – Ocupação na área da ressaca “Chico Dias”.
Fonte: Acadêmicos de Ciências Ambientais - UNIFAP, 2009.

A partir da perspectiva legal, tendo como embasamento a CRFB, de 1988, mais precisamente o artigo 225 que dispõe sobre o meio ambiente, dispondo 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.

Pode-se concluir que após análise do caput do artigo 225 da CRFB, de 1988, que a principal importância das áreas de ressaca é garantir a sadia qualidade de vida à população do município de Macapá, que só pode ser conseguida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado, garantindo-se a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, conclui SILVA (2009, p. 58) que:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

Portanto, entende-se que para a efetivação da qualidade de vida da coletividade macapaense, importante se faz preservar e fazer o uso racional das “ressacas”, passando-

se, a seguir, apresenta-se o tópico que alicerça este estudo que é a responsabilidade civil ambiental do município de Macapá pela ocupação irregular das “áreas de ressaca”.
Após abordar, de forma geral, a localização, conceituação e importância das “áreas ressacas” para o município de Macapá nos cabe aprofundar o estudo, tendo como foco o objetivo proposto a este estudo, que é a responsabilidade civil objetiva do município de Macapá pela ocupação irregular das “áreas de ressaca”.
O processo de ocupação das “ressacas” se confunde com a ocupação do território amapaense, que amiúde, corresponde à metade do século XX, mais especificamente, 1950. O que, segundo SOUZA (2003), corresponde à época da instalação da Indústria de Comércio e Mineração (ICOMI) para explorar manganês na Serra do Navio, além da exploração de caulim (1968), na época de Território Federal, já que depois da transformação do Amapá em Estado, ocorreram a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e de Santana (1991) e, mais recentemente, a abertura de postos de trabalho na construção das hidrelétricas de Ferreira Gomes e Santo Antônio no Jari.
Este aumento populacional forçou e ainda força a pressão antrópica sobre áreas até então não urbanizadas, como as “ressacas”. A partir daí, observa-se a omissão do Poder Público, mais especificamente do município de Macapá em relação à fiscalização e à preservação das “áreas de ressaca”, repercutindo, assim, no atual cenário de degradação e de ocupação irregular destas.
O último censo demográfico compilado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que o Estado do Amapá possuía 48 aglomerados subnormais, nomenclatura técnica onde se enquadram as habitações construídas desordenadamente sobre as “ressacas”, que segundo definição do IBGE (2010, p. 19) vem a ser:
Um conjunto constituído de, no mínimo, 51unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou, precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.
Destes 48 aglomerados subnormais, 24 estão localizados no município de Macapá, onde residem 63.771 pessoas, ainda, segundo o censo do IBGE (Figura 3).

Censo Demográfico 2010 - Resultados do Universo - Aglomerados Subnormais
Tabela 1 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios - 2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios	Domicílios particulares ocupados		População residente em domicílios particulares ocupados		Número de aglomerados subnormais
	Total	Em aglomerados subnormais	Total	Em aglomerados subnormais	
Amapá	**156 818**	**23 909**	**667 234**	**108 086**	**48**
Amapá	1 784	92	8 030	565	1
Cutias	1 035	166	4 687	698	1
Laranjal do Jari	9 865	4 075	39 870	16 210	6
Macapá	94 669	13 801	397 170	63 771	24
Santana	22 382	3 666	101 071	17 798	11
Vitória do Jari	2 766	2 109	12 273	9 044	5

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.
Nota: Somente municípios com presença identificada de aglomerados subnormais

Figura 3 - Número de aglomerados subnormais no Estado do Amapá.
Fonte: IBGE, Censo 2010.

Portanto, o processo de ocupação das “áreas de ressaca” é uma constante, o que caracteriza, ainda mais, a omissão do município de Macapá na proteção e na fiscalização destas áreas.
Além da constatação visual da ocupação irregular das “ressacas”, observa-se o descumprimento de diplomas legais federais, estaduais e municipais que protegem e que regulamentam as áreas de ressaca e seus arredores, podendo-se destacar como principais diplomas legais:
A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 5 de outubro de 1988, que oferece instrumentos de proteção ao meio ambiente, veja-se o disposto no artigo 23 e seus incisos VI e VII: “É competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]; VI - Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer umas de suas formas; VII - Preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]”.
Já o artigo 26, inciso I, da CRFB, estabelece que: “Incluem-se entre os bens dos Estados: I - As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.
Quanto à competência dos municípios em legislar sobre o meio ambiente, o artigo 30 e seu inciso VIII, da CRFB, dispõe que: “Compete aos municípios: [...]; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante Planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.
E por fim, o artigo 225, ainda da CRFB, de 1988, diz que: “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem do 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 futuras gerações”.
O artigo 225 da CRFB, de 1988, é um verdadeiro microssistema de dispositivos constitucionais, para BENJAMIN (1998, p. 50) é:
Capítulo, um conjunto de partes interdependentes, onde a leitura de uma exige referência e leva a outra, com integração, inclusive, àquelas que tratam da ordem econômica (art. 170, inciso VI) e da propriedade rural (art. 186, inciso II). Daí que a responsabilidade civil objetiva pelo dano ambiental decorre do próprio texto do art. 225, não precisando ser referida de maneira expressa.
Utilizando-se o entendimento exposto acima e aplicando-se aos casos em que há omissão do agente público tem-se a geração de um dano ambiental, podendo-se concluir que esta conduta não pode ser analisada sob a ótica da responsabilidade civil genérica, devendo ser interpretada com base no “microssistema de matéria legislativa ambiental”, pregado pelo emérito ministro do Superior Tribunal de Justiça Hermann Benjamin. Ou seja, deve haver um verdadeiro diálogo de fontes como ocorre na seara do Direito do Consumidor, entendimento este que se defende, nesta pesquisa, para justificar a responsabilização civil ambiental por omissão do município de Macapá pela ocupação irregular das “áreas de ressacas”.
A segunda norma, de âmbito federal, trata-se da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, também intitulada como Novo Código Florestal do Brasil, tendo, em seu artigo 3º, inciso II, discrimina as áreas de ressaca, desta forma: “II - Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.
A definição de área de Proteção Permanente tem fundamental importância, pois contribui na qualificação daqueles que, por ação ou omissão, contribuíram para o dano ambiental, caracterizando os legitimados passivos por degradação ao meio ambiente, que repercutirá em suas responsabilizações civis por dano ao meio ambiente, claro, sem prejuízo da responsabilização penal e administrativa.
A terceira norma federal versa sobre a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a qual inovou em matéria ambiental como norma geral de proteção ambiental ao instituir o Sistema Nacional ao Meio Ambiente

(SISNAMA), sendo recepcionada pela CRFB, de 1988, cujo objetivo está explicitado no artigo 2º dispondo que:

A Política Nacional de Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...]; VIII - recuperação de áreas degradadas; [...]; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação [...].

A Lei da PNMA traz, ainda, em seu artigo 4º, inciso VII, dispositivo legal que pune e obriga a recuperar quem causa danos ao meio ambiente. Portanto, vê-se aqui a expressão da responsabilidade civil ambiental, que ao dialogar com a CRFB, de 1988, em seu artigo 225, aduz, ainda mais, o entendimento que o poluidor ou aquele que contribui para esse dano, mesmo que seja por omissão de seu dever-poder de fiscalizar que deverá ser responsabilizado objetiva e solidariamente, no caso de múltiplos poluidores e com inversão do ônus da prova.

Além das normas já citadas, evidenciam-se:

a) A **Constituição do Estado do Amapá**, em especial, nas diretrizes aplicadas ao Meio Ambiente, em especial, as Emendas Constitucionais 0035, de 21 de março 2006, e 0036, de 8 de agosto de 2006;

b) Lei Municipal n.º 026, de 4 de fevereiro de 2004, que instituiu o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá**;

c) A Lei n.º 0835, de 2004, que **trata da preservação, da importância das ressacas para os meios físico, biológico e, principalmente, para a população da cidade de Macapá**. Esta ainda estabelece prioridade no ordenamento urbano e paisagístico, usando como instrumento o **zoneamento ecológico econômico (ZEEU)**.

Ressalta-se que o ZEEU foi concluído em 2011, sendo que o Relatório Final ao contextualizar e justificar os resultados afirma:

Em Macapá-AP (capital) e Santana-AP, as duas principais cidades do Estado, a ocupação das áreas úmidas vem ocorrendo de maneira totalmente desordenada. A ocupação para fins de moradia é mais perceptível e a mais impactante, ocasionada principalmente pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica, representada por uma taxa anual de crescimento em torno de 3,44% (IBGE, 2011), três vezes a média do Brasil. As condições de vida das pessoas que residem em áreas de ressacas, morando em palafitas, são péssimas e o avanço da ocupação aumenta a cada dia que passa. Além da moradia, outros usos impactantes como a extração de argila para olarias, a criação de búfalos em áreas da periferia urbana e a piscicultura ocorrem de forma indiscriminada. As queimadas, muito comuns na época de estiagem (agosto a dezembro), causadas em sua maioria de modo intencional para a “limpeza” e renovação da pastagem para os búfalos causam sérios prejuízos ambientais. Outras atividades tais como a caça e pesca de subsistência, a extração vegetal, a navegação, e a recreação e turismo também são realizadas nas áreas de ressacas. A legislação aplicada à proteção ambiental, e ao uso e ocupação das áreas de ressacas em todos os âmbitos, seja federal, estadual ou municipal, se cumpridas fielmente evitaria a grande maioria dos conflitos existentes nas zonas urbanas de Macapá e de Santana. Tal arcabouço legal já apresenta de forma completa as restrições e permissões referentes às áreas úmidas (IEPA, 2011, p. 73-74).

O diagnóstico socioambiental feito pelo ZEEU confirma e alerta para o aumento da degradação das áreas de ressacas, servindo como instrumento fomentador para adoção pelos gestores locais de Políticas Públicas que venham a sanar ou amenizar os problemas evidenciados. Ademais, o ZEEU é uma prova técnica da omissão do Estado em proteger e preservar estas áreas úmidas de Macapá, evidenciada abaixo (Figura 4).

Figura 4 - Zona em processo de ocupação urbana no Município de Macapá.
Fonte: ZEEU, IEPA, 2011.

Depois de realizada a enumeração dos diplomas legais que possuem contexto com as "áreas de ressacas", observa-se que existe todo um microssistema de proteção destas áreas, o que se coaduna com as premissas suscitadas, inicialmente, nesta pesquisa, principalmente de que a não observância de toda essa legislação pelo Poder Público, em especial, o Município de Macapá, habilita-o como responsável, civilmente, por danos a estas áreas, mesmo que por conduta omissiva. Pois, este ente público ao se omitir de sua função fiscalizadora e promotora de políticas públicas de cunho ambiental e de ordenamento urbano, o torna susceptível a uma aplicação específica de toda a legislação citada neste estudo.
Com efeito, traz-se a lição de MILARÉ (2011, p. 1261) enfatizando que:
As pessoas jurídicas de direito público interno, como vimos, podem ser responsabilizadas pelas lesões que causarem ao meio ambiente. De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (p. ex., em razão da construção de estradas, aterros sanitários, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos, p. ex.). Segundo entendemos, o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Esta posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
De acordo com a explanação realizada por MILARÉ (2011), o Poder Público possui obrigação constitucional na proteção ao meio ambiente, e com isso assume todos os ônus advindos da não execução dessa obrigação de fazer. Assim, o Município de Macapá deve internalizar as externalidades oriundas de danos ao meio ambiente. Por outro lado, se o dano é dividido pela coletividade ao se responsabilizar o Poder Público municipal, interessante é o ingresso de ação regressiva contra o gestor que deu causa ao dano ou contribui para tanto.
Além do aspecto normativo, já abordado, ressalta-se a questão processual envolvendo as áreas objetos deste estudo. De tal forma que, as condutas omissivas do município de Macapá e do Estado do Amapá não passaram desapercebidamente pelo crivo do fiscal da lei, o Ministério Público (Federal e Estadual). Este ao exercer seu papel constitucional ao defender a tutela do meio ambiente e urbanística propôs ações civis públicas tanto na Justiça Federal no Amapá, quanto na Justiça do Estado do Amapá em face do Estado do Amapá e o Município de Macapá.
Conforme constatado na ação civil pública de responsabilidade por danos ambientais e à ordem urbanística movida na Justiça Estadual, na qual os referidos entes públicos, anteriormente, citados figuram como réus:
[...] há uma falta de planejamento diante da expansão urbana, induzindo a ocupação de "áreas de ressaca" e, também intervenções indevidas, descaso com projetos de piscicultura sem o devido licenciamento ambiental, exploração irregular de mineral de classe II (usados na construção civil) nessas mesmas áreas, despejo de resíduos e de esgoto doméstico e

industrial sem tratamento. Carreando desordem urbanística e degradação ambiental de todo tipo, tais como a degradação do solo, poluição das águas e mortandade de peixes (AMAPÁ, Justiça do Estado do Amapá. Ação Civil Pública nº 028190-63.2010.8.03.0001, 1ª Vara Cível e de Fazenda Pública. Macapá, AP, 02 de maio de 2011).

Quanto à ação civil pública movida na 2ª Vara da Justiça Federal, tratando de dano ambiental por despejo de esgoto no Rio Amazonas e seus afluentes, ligados às ressacas através de um sistema aquífero, em audiência de conciliação envolvendo as partes, o Juiz Federal João Bosco Costa Soares da Silva explanou:

[...] o Poder Público não pode estimular a ocupação em "áreas de ressaca", com o fornecimento de água. Mas em contraponto, têm que ser realizados projetos habitacionais em áreas adequadas a ocupação no município. Evidenciou-se que a trinta anos não há um projeto habitacional na cidade de Macapá (BRASIL, Justiça Federal de Primeiro Grau no Amapá. Ação Civil Pública nº 2008.31.00.002083-5, 2ª Vara. Macapá, AP, 30 de setembro de 2011).

Ao longo da pesquisa acompanhamos a movimentação dos referidos processos, observamos que existe uma "certa morosidade" por parte dos julgadores em relação a realmente responsabilizar os réus, o que beira a impunidade. Ademais, no processo referente à Justiça Federal, a relação do já citado Juiz Federal com figuras políticas ligadas aos réus, levaram ao Ministério Público a suscitar a suspeição do magistrado. Por fim, em abril de 2013, a União e o Ministério Público Federal, autores da ação junto com o Ministério Público do Estado do Amapá, peticionaram, "estranhamente", sua desistência da mesma, o que pode evidenciar que as influências políticas podem estar absolvendo os réus e condenando o meio ambiente das ressacas, por conseguinte, a população macapaense.

É difícil acreditar que o gestor público, deliberadamente, deixe de cumprir sua função precípua, no caso em questão, mas o que levaria o governo municipal a omitir-se de fiscalizar e de proteger as "áreas de ressaca"? A questão suscitada encontra resposta no inquérito 681 da Polícia Federal, a conhecida "Operação Mãos Limpas", ocorrida no Estado do Amapá, veja-se alguns trechos publicados na mídia local:

No dia 10 de setembro de 2010 foi deflagrada pela Polícia Federal a "Operação Mãos Limpas" no Estado do Amapá, a operação foi uma ação conjunta entre a Polícia Federal e do Ministério Público Federal para acabar com o esquema de corrupção que se manteve no Estado do Amapá, no período de 2002-2010. As investigações revelaram um esquema de desvio de verbas públicas: recursos federais que ultrapassaram 800 milhões de reais, os envolvidos foram indiciados pelas práticas de crimes de corrupção ativa e passiva, peculatos, advocacia administrativa, ocultação de bens e de valores, lavagem de dinheiro, fraude em licitações, tráfico de influência, formação de quadrilha, entre outros crimes. Foram identificados desvios de recursos no Tribunal de Contas do Estado do Amapá, na Assembleia Legislativa, na Prefeitura de Macapá, nas Secretarias de Estado de Justiça e de Segurança Pública, de Saúde, de Inclusão e Mobilização Social, de Desporto e Lazer e no Instituto de Administração Penitenciária (JORNAL TRIBUNA AMAPAENSE, 2011, p. 8).

O cenário explanado na citação acima é uma introdução do que uma análise mais profunda do Inquérito 681 nos revela, ou seja, a omissão do Município de Macapá em impedir a ocupação irregular das áreas de ressaca está vinculada ao interesse de possibilitar posteriormente o uso político, na forma de "currais eleitorais" dos moradores destas áreas. Na época da referida operação da Polícia Federal, existia um verdadeiro esquema ligado à SIMS (Secretaria de Inclusão e Mobilização Social) que concedia as bolsas sociais, bem como à prefeitura municipal de Macapá via SEMAST (Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho) que era responsável pelo cadastro das pessoas (em grande parte moradores de "áreas de ressaca") a receberem os benefícios. De tal maneira, que a concessão destas bolsas sociais servia de moeda de troca com o voto dos beneficiários nas eleições municipais, estaduais e federais. Também, era comum o pagamento das referidas bolsas por meio de dinheiro em espécie, o que possibilitava a apropriação indevida de altos valores de dinheiro público sem rastreamento.

Em determinada passagem, o citado inquérito revela que:

Ocorreria desvio de valores e direcionamento de benefícios em praticamente todos os programas sociais mantidos pela SIMS. Enquanto é praxe que os beneficiados por programas sociais recebam seus recursos diretamente em instituição financeira com cartão magnético individual, a SIMS adota a prática consciente de sacar os recursos para 'distribuição' direta, impossibilitando qualquer tipo de rastreamento (fl.33). No ano de 2008, segundo órgãos reguladores, somente uma das servidoras da SIMS, K. M. G. da Costa efetuou saques de mais de três milhões de reais em espécie (f. 32) (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Inquérito 681/AP, 2009. V. 1, p. 97).

É percebível na narração dos investigadores da Polícia Federal que flagrante é a intensão de se obter vantagens, usando o cargo público e o erário para benefício próprio. E, ainda, o aumento do número de beneficiados nos programas sociais no fim do governo Waldez – Pedro Paulo, respectivamente, governador e vice-governador, indica uma maior destinação de verbas públicas aos programas, mediante desvio de áreas como previdência dos servidores estaduais, verbas federais destinadas à educação, saúde e segurança pública.

Portanto, em última análise, a omissão em fiscalizar e em proteger as áreas de ressaca está vinculada aos interesses eleitoreiros, a fim de manter “currais eleitorais” com a finalidade de manutenção no governo estadual e municipal do grupo político, até então vigente. Ademais, a estada nos altos escalões do Poder Público no Estado do Amapá possibilitou e se o esquema continuasse, possibilitaria o desvio de bilhões de reais de verbas públicas.

Embora, ao longo deste estudo tenhamos apontado inúmeros problemas e inferido críticas em relação à questão das “áreas de ressaca”, também nos cabe propor soluções.

Complexo é apontar soluções para áreas degradadas com alta concentração populacional, pois rearranjar mais de 100.000 pessoas nos aglomerado subnormais, ou ressacas, segundo o último censo do IBGE (2010), é uma tarefa árdua. Ademais, entendemos, depois de todos os dados expostos neste estudo, que a questão da vontade política no Estado do Amapá é o principal fator para a ausência do Poder Público em muitas áreas, inclusive a do meio ambiente.

Mas, numa perspectiva científica, pode-se apontar como alternativas para estas áreas: Elaborar um plano de ordenamento territorial urbano vinculado ao plano diretor das cidades de Macapá e Santana, contendo propostas para intensificar ou retirar os moradores das áreas de ressacas. No caso de intensificação habitacional, que seja ofertado o mínimo de saneamento básico e no caso de remanejamento populacional, que nas áreas desocupadas sejam implementadas propostas paisagísticas urbanas ecologicamente adequadas; Reflorestar com espécies da flora nativa as margens dos cursos d‘água com o intuito proteção de recursos hídricos e controle da erosão; Implementar programas de coleta seletiva e periódica de lixo; e reaproveitamento artesanal do mesmo (reciclagem); Implantar nas áreas altamente antropizadas infraestrutura adequada de água, energia, esgoto tratado, coleta seletiva de lixo, programas educativos sobre o ambiente e coibir assentamentos em áreas ainda preservadas; Nas áreas pouco antropizadas, remanejar dos moradores residentes em áreas de risco social e ecológico, visando a proteção ambiental e o resgate das funções ecológicas das ressacas; Implementar atividades de plantio de culturas alimentares e sustentáveis como: manejo do açaí (Euterpe oleracea) já que faz parte na alimentação da população local e regional, e espécies de rápido crescimento como a palmeira pupunha (Bactris garipaes – Arecaceae), cujo fruto é de valor nutritivo, além da substituição do trigo e o milho pela farinha de mandioca como vem ocorrendo no interior da Bahia e no Amazonas (AGUIAR & SILVA, 2003, p. 233).

Neste diapasão SCHEID (2008, p. 24) explana:

A cidade sustentável somente será possível desde uma perspectiva equilibrada do meio ambiente urbano, em que não se dissocie o homem da natureza. A análise dessa dinâmica unicamente sob a ótica ambiental, sem considerar as questões sociais inerentes ao ambiente urbano, é um entrave para a conquista de uma cidade equânime.

Corrobora-se com o entendimento acima, por entender-se que deve haver um ponto de equilíbrio entre as questões sociais e o meio ambiente urbano, ou seja, o direito ao meio ambiente equilibrado e a moradia.

Por fim, reitera-se que as alternativas apontadas são uma questão de vontade política e compromisso, ou qualquer medida que vise melhorias para o município de Macapá, assim como para o Estado do Amapá.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados obtidos e analisados nesta pesquisa, concluí-se que o Município de Macapá possui responsabilidade civil ambiental por omissão pela ocupação das “áreas de ressacas”, não somente pelo flagrante do aspecto visual destas, mas sim por não exercer seu papel precípuo de fiscalizar e de proteger as ressacas que são áreas de proteção permanente segundo o Novo Código Florestal, por não garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aos cidadãos macapaenses, por negligenciar toda uma legislação ambiental que protege estas áreas, por contribuir com a ocupação irregular e com a degradação das ressacas para fins eleitoreiros, e por utilizar os moradores destas áreas como “curral eleitoral”.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, J. S. e SILVA, L. M. S. **Caracterização e Avaliação das Condições de Vida das Populações Residentes nas Ressacas Urbanas dos Municípios de Macapá e Santana**. P.165-236. In: Takiyama, L.R.; Silva, A.Q. da (orgs.). Diagnóstico das Ressacas do Estado do Amapá: Bacias do Igarapé da Fortaleza e Rio Curiaú, Macapá-AP, CPAQ/IEPA e DGEO/SEMA, 2003, p.165-230.

ALBIERI, S.; FREITAS, M. P. S. de. **Censo demográfico de 2010**: Plano amostral para a coleta de dados. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 2010. 32 p. Disponível em: <file:// chi00535526/Publico_IBGE/SISTDOC/N0276.pdf>. Acesso em: dez. 2012.

AMAPÁ, Justiça do Estado do Amapá. **Ação Civil Pública nº 028190-63.2010.8.03.0001, 1ª Vara Cível e de Fazenda Pública. Macapá, AP**, 2 maio 2011.

BENJAMIM, Antônio Hermann V. **Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental**. Revista de Direito Ambiental, nº 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar.,1998. p.75-136.

BRAGA NETTO, F.P. **Manual da Responsabilidade Civil do Estado**: à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais. 1ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

BRASIL, Justiça Federal de Primeiro Grau no Amapá. **Ação Civil Pública n.º 2008.31.00.002083-5, 2ª Vara. Macapá, AP**, 30 set. 2011.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Ambiental. Unidade de conservação de proteção integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no parque estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do estado. Omissão. Art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998. Desforço imediato. Art. 1.210, § 1º, do Código Civil. Artigos 2º, I e V, 3º, IV, 6º e 14, § 1º, da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional Do Meio Ambiente). Conceito de poluidor. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Recurso Especial 1071741 / SP. Relator Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Data do Julgamento: 24/03/2009. DJe 16/12/2010. Disponível em: < http://www.stj.jus.br/ SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=@docn='000403840>. Acessado em 11 out. 2012.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Aglomerados Subnormais**: Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 259 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ home/

statistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm>. Acesso em: 12 fev. 2013.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Inquérito 681/AP, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil brasileiro**. Vol. 7: Responsabilidade Civil. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ. Relatório Técnico Final. **Projeto Zoneamento Ecológico Urbano das Áreas de Ressaca de Macapá e Santana, Estado do Amapá. Macapá**: IEPA, 2011.

JORNAL TRIBUNA AMAPAENSE, ano V, Nº257, Macapá-AP/Junho 2011. 8.p

JUNIOR, Nelson Nery. e NERY, Rosa Maria de Andrade. (organizadores). **Doutrinas Essenciais**: Responsabilidade Civil, v.7 – Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª.ed.ver., atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Helena Dias. **Responsabilidade civil do Estado por omissão**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SCHEID, C. M. **Concessão especial de uso para fins de moradia**: a interface entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sustentável em áreas de preservação permanente. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, ano 31, n. 64, pg.11-25, jan./jun.2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, J. S. A. **Qualidade de vida urbana em áreas úmidas**: Ressacas de Macapá e Santana-AP. 2003. 144 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

TAKYAMA, L. R.; SILVA, A. Q. (Org.) **Diagnóstico das ressacas do Estado do Amapá**: Bacias do Igarapé da Fortaleza e Rio Curiaú. Macapá: IEPA, 2004.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.