



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR (A) JUIZ (A) DA 3ª VARA CÍVEL E DE FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DE MACAPÁ-AP**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ, por intermédio do Promotor de Justiça que esta subscreve, com escopo nos artigos 129, incisos II e III; 182, § 1º e SS (Constituição Federal/1988); artigos 48, incisos VIII e IX, 53, inciso I e SS. (Lei Complementar nº 0079/2013 - Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá); artigos 1º, incisos IV e VI; 2º, 3º e 5º, inciso I da Lei 7.347/85 (Lei Disciplina a ação civil pública); e demais legislações atinentes à espécie, lastreado nos elementos de prova colhidos no bojo do **Processo Extrajudicial Eletrônico nº 004708-55.2022.9.04.0001** (cópia anexa), vem, com o devido respeito e cautela de estilo, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, em face de:

MUNICÍPIO DE MACAPÁ, Pessoa Jurídica de direito público interno, representado nos termos do artigo 12, II, do Código de Processo Civil, pela Procuradoria Geral do Município, com endereço funcional à Av. FAB, nº 840, Bairro Centro, Macapá-AP, CEP: 68.906-980;

CIMENTOS DO NORTE COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº 28.017.335/000-12, representada legalmente por Francisca Ferreira Favacho, portadora da Carteira de Identidade nº 637799, CPF nº 094.883.672-53, com sede na Rodovia-AP 20, nº 177, sala



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

05, bairro Marabaixo, Macapá-AP, CEP 68.909-899, e-mail: cimentosdonorte_ap@gmail.com, telefones 96 3118-6022/99143-5151; pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir aduzidos:

1 DOS FATOS

Nos autos do Procedimento Administrativo nº 0004708-55.2022.9.04.0001 instaurado, no âmbito da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Conflitos Agrários de Macapá, apurou-se, a partir da representação formulada pela Procuradoria-Geral de Justiça, em 21 de julho de 2022 a degradação de área de ressaca do Lago da Vaca, por meio da construção de estrada sem o devido licenciamento ambiental.

Noticiou-se, na reclamação inicial, o possível aterro em área de proteção permanente (APP), na área denominada **ressaca do Lago da Vaca**, no bairro Renascer. Os primeiros levantamentos restaram infrutíferos. Nas diligências preliminares, levadas a cabo em 27 de julho de 2022, não foi possível confirmar o objeto da representação tendo em vista tratar-se de uma obra realizada sem publicidade e omitida por tapumes. No entanto, posteriormente, foi verificado que o Município de Macapá havia iniciado e estava em vias de conclusão da obra de construção de uma estrada de acesso que liga os bairros Renascer e Novo Horizonte, aterrando, em grande parte, da ressaca do Lago da Vaca.

A Assessoria Técnica da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Conflitos Agrários de Macapá (ASTEC/PRODEMAC), realizou, em 27 de agosto de 2022, inspeção in loco, constatando a veracidade das notícias veiculadas na representação. O aludido aterro era na verdade, parte da construção da rodovia ou estrada municipal, mais tarde denominada **Via Expressa Comandante Annibal Barcellos**, com 2,20 quilômetros de extensão, construída para interligar os bairros Renascer e Novo Horizonte.

No termo de vistoria descreveu-se o estado da construção como foi encontrada:

A vistoria foi iniciada no dia 23 de agosto de 2022, às 08:20 horas, onde foram feitas as seguintes constatações (conforme relatório fotográfico em anexo):

a. O endereço da inspeção é no trajeto da construção da denominada Via Expressa Comandante Annibal Barcellos que interliga os bairros Renascer e Novo Horizonte, na cidade de Macapá;



Ministério Público do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

b. A extensão aproximada da via expressa é de aproximadamente 2,20 km (conforme a figura 09);

c. Estava ocorrendo no momento da inspeção a abertura de estrada, aterramento, drenagem e pavimentação em área de preservação permanente no decorrer de toda a Via Expressa, onde se faz presente um lago, conforme observa-se no anexo fotográfico;

d. Não foi identificada nenhuma placa indicando se a referida obra possui licenciamento ambiental, já que a área trata-se de uma APP. Também nenhum trabalhador no local soube informar sobre tal fato.

e. A única placa de identificação da atividade encontrada (Figura 07), refere-se a uma obra da Prefeitura Municipal de Macapá, para pavimentação da Via Expressa Aníbal Barcellos, alçada no valor de R\$ 16.731.098,95 reais, tendo como órgão responsável a Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana, com prazo de conclusão de 12 meses e executada pela Empresa Cimentos do Norte Comércio e Serviços Eireli”.

Como observado, no local das obras eram realizadas, não havia placa de licenciamento ambiental. Assim, foram sido requisitadas à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), ainda em 6 de setembro de 2022, informações sobre a regularização ambiental do empreendimento realizado pelo Município de Macapá e empresa contratada, conforme indicado na placa da Secretaria de Obras do Município.

Em resposta, a SEMA, via ofício nº 260101.0076.1975.1984/2022 GABINETE - SEMA esclareceu que não licenciou a obra e que, nos termos da “Resolução COEMA Nº 046/2018, tal licenciamento é feito pelo município”.

O Município de Macapá, pela sua Secretaria de Meio Ambiente, nada respondeu, o que resultou no ajuizamento Ação Cautelar de Exibição de Documentos (*Processo nº 0051053-90.2022.8.03.0001*). Requereu-se na oportunidade a apresentação de cópia integral do processo de licenciamento ambiental e do processo de licitação, com o objetivo de “possibilitar/viabilizar a fiscalização dos atos do Executivo municipal no que se refere à legalidade do processo de licenciamento ambiental e possível responsabilidade subjetivamente ampla e objetivamente integral, a se incluir, em face de solidariedade que rege a responsabilidade objetiva ambiental, o dever de cuidado do poder público, seus gestores ou agentes e empresas caso se comprove, danosidades ao meio ambiente afetado pela apressada construção” (#44).



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

No curso do processo judicial supramencionado, o Município de Macapá, em cumprimento da medida liminar deferida, apresentou diversos documentos pertinentes ao processo de licitação (pregão eletrônico). Consta no termo de referência e da Clausula Segunda, do Contrato nº 095/2022-SEMOB/PMM (Pregão Eletrônico SRP nº 028/2022), cujo objeto foi o de “execução de pavimentação, drenagem e serviços diversos com fornecimento de equipamentos, peças, materiais, insumos e mão-de-obra”. Observa-se que, no contrato e seus anexos, não houve qualquer indicação quanto à construção de estrada ou rodovia, no referido contrato.

Foram assinados com a empresa Cimentos do Norte Comércio e Serviços Eireli os seguintes contratos públicos, de um total do valor adjudicado de R\$**282.559.446,50**, conforme Ato de Registro nº 16, – ata de registro de preço nº 16, de 22 de junho de 2022 e tendo como únicos objetos a “**Execução de pavimentação, drenagem e serviços diversos, com fornecimento de equipamentos, peças, materiais, insumos e mão-de-obra**”, valor este sub-parcelado em diversos contratos, conforme os instrumentos a seguir indicados, onde não consta especificamente, a construção da estrada *Via Expressa Anibal Barcellos*:

Contrato nº 058/2022-SEMOB/PMM (processo eletrônico 028 – Processo administrativo nº 022/2022), 4 de maio de 2022	R\$27.300.000,00
Contrato nº 77/2022-SEMOB/PMM (processo eletrônico 028 – Processo administrativo nº 022/2022), de 20 de maio de 2022	R\$92.059.682,00
Contrato nº 087/2022-SEMOB/PMM (processo eletrônico 028 – Processo administrativo nº 022/2022), de 08 de junho de 2022	R\$22.161.960,00
Contrato 095/2022-SEMOB/PMM (processo eletrônico 028 – Processo administrativo nº 022/2022)	R\$15.860.600,00
Contrato nº 098/2022-SEMOB/PMM2022 (processo eletrônico 028 – Processo administrativo nº 022/2022), de 24 de junho de 2022	R\$11.913.883,18

Todavia, não foram apresentados em Juízo, nesses primeiros documentos, nem pelo Município de Macapá, nem pela empresa contratada para a obra, documentos que comprovassem que a obra se iniciara após a elaboração de todas as licenças ambientais, senão exclusivamente da Licença Prévia, inexistindo as também necessárias, Licença de Instalação (LI) ou Licença de Operação (LO). Do mesmo modo, não foi apresentado perante o Juízo da 3ª Vara Cível, presumindo-



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

se sua inexistência, os Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impactos ao Meio Ambiente (EIA/RIMA) ou realização de audiências públicas, também indispensáveis ao se tratar de construção de estradas, conforme a legislação em vigor.

Na ação exorbitária, comprovou-se pelos documentos acostados pelos requeridos, além da ausência de licenciamento ambiental efetivo, a circunstância de que a Via Expressa Anníbal Barcellos foi realizada sem a realização de quaisquer estudos prévios dos impactos ambientais, ou ainda que minimamente, de quaisquer estudos relacionados a *“planejamentos da qualificação de vias do bairro Renascer e Novo Horizonte (Lago da Vaca)”*.

Consta, nesse sentido, na Licença Prévia nº **Licença Prévia nº 50/2022-SEMAM**.



Ministério Público
do Estado do Amapá
Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

LICENÇA PRÉVIA

N° 050/2022 - SEMAM

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POSTURA URBANA, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município de Macapá e Decreto de nomeação nº 5.310/2021 de 30 de setembro de 2021, expede a presente **LICENÇA PRÉVIA**.

Processo digital:	364/2020 – SEMAM/PMM		
Requerente:	PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ		
CNPJ/CPF:	05.995.766/0001-77		
Atividade:	Qualificação de vias.		
Endereço:	Bairros Renascer e Novo Horizonte (Lago da Vaca)		
Município:	Macapá	Estado:	Amapá

VALIDADE DE 02 (dois) ANOS

A presente Licença Prévia (L.P) destina-se somente à atividade de estudos e planejamentos da qualificação de vias do bairro Renascer e Novo Horizonte (Lago da Vaca), no município de Macapá, Estado do Amapá, conforme o Plano Diretor do Município de Macapá Nº 026/2004, Lei Complementar 027/2004 – PMM, Lei Municipal Ambiental Nº 948/1998 e Decreto Regulamentador Nº 458/2014 – PMM.

O descumprimento desta sujeitará ao requerente as penalidades previstas nas Leis Ambientais Vigentes, a serem aplicadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Postura Urbana – SEMAM/PMM.

Macapá, 21 de Junho de 2022

MARCELO DE OLIVEIRA DO NASCIMENTO
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE,
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POSTURA URBANA DE MACAPÁ
DECRETO Nº 5.310/2021 – PMM

Observa-se que a referida Licença Prévia foi concedida à Prefeitura Municipal de Macapá para “qualificação de vias”, e não para construção de estrada vez que no anverso da mesma fez-se a direta advertência de que “a presente licença prévia (L.P) destina-se somente à atividade de estudos e planejamentos de qualificação de vias do bairro Renascer e Novo Horizonte (Lago da Vaca)”. Não foi apresentado, na referida ação de exibição de documentos, nenhum dos estudos a que se referiu a LP nº 050/20220SEMAM, nem qualquer tipo de licença ambiental (LP, LI ou LO) em nome da empresa Requerida.



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

Para agravar tal situação e ainda que se admitisse ad argumentandum, a validade da Licença Prévia expedida para a qualificação da via, constava ali expressamente, dentre as condicionante específicas que aquela licença não autorizava a execução da atividade (item 2.):

Condicionantes Específicas:

1. Deverá ser fixada em um local visível no empreendimento, uma placa da LICENÇA PRÉVIA.
2. Esta licença **não autoriza** a execução da atividade.
3. Esta Licença não dispensa nem substitui qualquer alvará ou certidão de qualquer natureza exigida pela legislação Federal, Estadual e Municipal, nem exclui as demais licenças ambientais.
4. O empreendedor deverá apresentar como condicionantes para a expedição da Licença de Instalação, os seguintes documentos:

Sequer essas condicionantes iniciais foram cumpridas. Tanto pela falta de estudos e planejamento, quanto pela falta de Licença Ambiental em favor da Empresa; tanto pela inexistência do devido processo administrativo de licenciamento ambiental (vez que apresentado em Juízo somente uma licença prévia), quanto pelo descumprimento das condicionantes ali apontadas.

A realização de estudos para a construção de estrada, na verdade, é qualificado e apontado pela própria legislação. Exigindo-se, conforme se apontará a seguir, a realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), obrigatórios para empreendimentos de construção de rodovia ou estrada, e que, no caso, foi dispensada, de modo indevido.

Também foi dispensada, a emissão de autorização de supressão de vegetação de preservação permanente, por meio da formalização da Autorização de Supressão Vegetal (ASV), previsto na Lei 11.428/2006. Registre-se que, atualmente, o Município de Macapá não possui credenciamento para expedição de ASV, feito junto ao Sistema (SINAFLOR) e que essa autorização deveria ser feita junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), que não recebeu qualquer solicitação.

Não existindo qualquer estudo com previsão dos impactos, também não existiram medidas de mitigação dos danos. Tais danos, em razão da obra, referem-se tanto a danos ambientais resultantes da degradação e supressão de área úmida, como aterro de área de ressaca; bem como de danos climáticos, tendo em vista que a supressão de área úmida implica na liberação direta de aproximadamente 4,00 hectares.

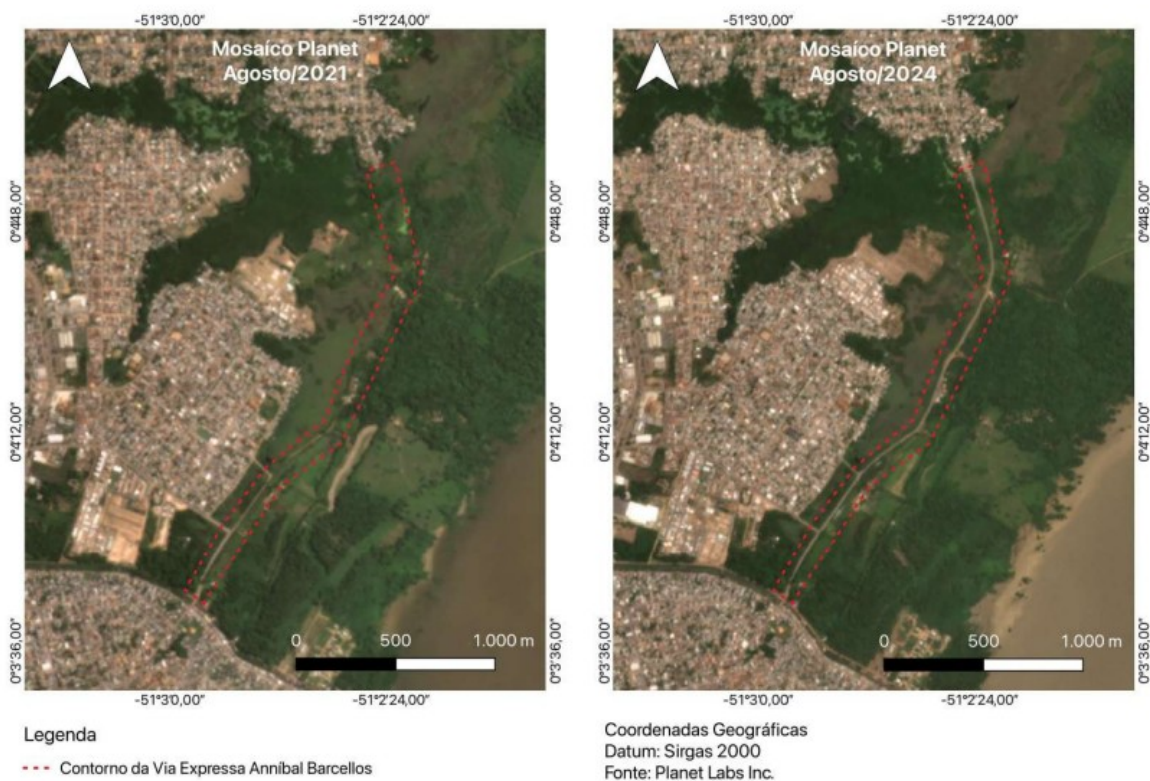
Realizada vistoria pela Assessoria Técnica do Ministério Público (ASTEC/MPAP), em 16 de outubro de 2024, constatou-se in loco, a conclusão da Via Expressa que avançou sobre área de ressaca até então preservada.



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS



Na oportunidade, foram feitas as seguintes constatações de ordem técnica:

- Em **AGOSTO DE 2021** ainda não havia intervenção com vistas a construção da Via Expressa;
- Até esta data, era asfaltado somente o trecho correspondente da ponte do Canal do Jandiá (Av. Maria Justa A. Souza) até a Av. Caubi Sérgio Melo, que corresponde a 390 metros;
- O trecho da Via Expressa que inicia na Av. Caubi Sérgio Melo (0°3'55.51"N e 51°2'50.19"O) até a Av. Maximiliano dos Santos Moura/Tv. Do Lago (0°4'37.80"N e 51°2'22.02"O) era constituído apenas de uma estrada vicinal estreita e rudimentar de 1.600 metros de comprimento;
- Da Av. Maximiliano dos Santos Moura (0°4'37.80"N e 51°2'22.02"O) até a Rua Raimunda Rodrigues Capiberibe (0°4'56.79"N e 51°2'26.48"O), havia somente um lago, sem nenhuma estrada que ligasse esse trecho, que é da ordem de 600 metros, sem intervenção antrópica;
- Já a imagem referente a **AGOSTO DE 2024** demonstra que houve supressão de vegetação nativa, abertura de estrada, aterramento, drenagem e pavimentação em área de preservação permanente (onde se localiza um lago que margeia toda a extensão da Via Expressa) para sua construção.

De tal situação evidenciou-se danos ambientais referentes a degradação de área de preservação permanente, sem as devidas cautelas legais e ambientais, com resultados tanto sobre o meio natural

quanto sobre a resiliência climática enquanto bem jurídico também degradado. Observou-se ainda, que tal atitude omissa do Município já tem resultado em **novas invasões ao longo da estrada**, incidentes sobre a área de ressaca, sem qualquer tipo de controle.

Com relação a situação atual de ocupação das margens da rodovia, não foi constatado novos aterros. No entanto, percebe-se que no início da Via Expressa que se liga à Rua Raimunda Rodrigues Capiberibe está havendo uma pequena invasão às margens da via, com algumas novas construções de casas em área de preservação permanente, conforme demonstra as Figuras 11 e 12.

Figura 11: Visão aérea da área vistoriada.



Fonte: Vistoria de campo (2024).

Deste modo, o passivo ambiental que se acumulou durante a referida obra, considera em seus cálculos a área desmatada, a destruição de área úmida e o impacto decorrente do dano climático, este último, calculado com base na pegada de carbono, resultando em dano de R\$87.750,70, a se utilizar a metodologia constante na Portaria IBAMA nº 118/2022 e na Nota Técnica ABRAMPA/IPAM sobre a exigibilidade e quantificação do dano climático no âmbito da responsabilidade civil por desmatamento ilegal da vegetação nativa.

Diante do exposto, tem a presente ação como causa de pedir os efetivos danos ambientais (supressão de vegetação e danos climáticos) provenientes da construção de rodovia sem o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), com inobservância das fases do licenciamento ambiental, pela realização de desmatamento de área de preservação permanente sem a necessária autorização de supressão vegetal. Com isso, o



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

MUNICÍPIO DE MACAPÁ, por meio da ação de seus gestores, e a empresa **CIMENTOS DO NORTE COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI** frustraram a licitude do licenciamento ambiental possibilitando a rápida construção de estrada, sem a observância de qualquer cuidado com o meio ambiente.

2 – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 A necessária proteção das áreas úmidas como direito fundamental à proteção do ambiente e preservação da biodiversidade e do equilíbrio climático

O primeiro pressuposto jurídico de ordem geral em que se fundamenta esta pretensão, é a da obrigatória e necessária proteção das áreas úmidas, dentre as quais, há de se apontar as que chamamos aqui no Amapá de áreas de ressaca. As áreas úmidas são ecossistemas que atualmente passam, a partir do conhecimento científico, por um processo social e ambiental de requalificação de seu status. Cobrindo aproximadamente 6-9% da superfície terrestre, são responsáveis pelo armazenamento correspondente a 35% do carbono global (Deng et al, 2022). Esses ecossistemas, deste modo, vêm sendo reconhecidos como de relevante papel no ciclo global do carbono, principalmente em relação aos seus estoques.

Levantamentos apontam que 35% das áreas úmidas foram destruídas (Niu et al, 2012). Desde o início do século XVIII, essa perda se acumula em 85% em relação às áreas então existentes. O ritmo do desaparecimento tem sido de até três vezes, comparado ao desaparecimento das florestas tropicais, por exemplo. As consequências para o clima, apesar do percentual das áreas que recobrem, tendo em vista que absorvem um terço do carbono (CO₂) do mundo.

A Convenção de Ramsar e os Objetivos 2030, das Nações Unidas estipulam compromissos internacionais relacionados com a proteção da água e dos seus serviços ecossistêmicos. A ODS 15.1, nesse sentido, apontava como pretensão “até 2020, proteger, restaurar e suspender de forma sustentável os ecossistemas terrestres e interiores de água doce e os seus serviços, especialmente florestas, zonas úmidas, encharcadas e terras secas, de acordo com obrigações decorrentes de acordos internacionais”.

Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da medida Cautelar nº 3.739 (Min. Joaquim Barbosa, DJ 10.10.2008), “não faria sentido que a União assumisse compromissos internacionais que não tivessem eficácia para todos os Estados e Municípios”.



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

Em Macapá, capital do estado do Amapá, localizada às margens do rio Amazonas e cortada pela linha do Equador, é uma cidade amazônica cuja história remonta a expansão colonial portuguesa, no século XVIII. Atualmente, uma legislação local específica, vem buscando, desde 1992 (SANTOS, Marcelo Moreira dos; CEI, Ivana Lúcia Franco. *Direito Ambiental Estadual: o caso das leis ambientais do Estado do Amapá*. Macapá: Editora da Universidade Federal do Amapá, 2021), proteger, dentre outros bens ambientais, as áreas úmidas localizadas em seu território, denominadas localmente por “áreas de ressaca”. A denominação regional corresponde a um ecossistema típico das zonas costeiras relacionadas ao rio Amazonas, uma bacia natural de acumulação hídrica onde se destinam a drenagem pluvial (Takiyama e Silva, 2003).

A normativa internacional, em concerto com o direito brasileiro, confere especial proteção a tais espaços vitais e de equilíbrio natural, principalmente nas cidades. É amplo o espectro de sua proteção jurídica. A Convenção de Ramsar, ratificada e vigente no Brasil pelo Decreto nº. 1905, de 16 de maio de 1996, define área úmida: “*áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa*”. O Estuário Amazônico e seus manguezais encontram-se designados, desde 10 de março de 2018, como sítio de Ramsar, em uma área que se estende do norte do estado do Amapá ao litoral cearense.

O direito nacional tem atuado a partir de arranjos institucionais, como a instituição do Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU), pelo Decreto de 23 de outubro de 2003 e a Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das áreas Úmidas, prevista na Portaria nº 445/2018, do Ministério do Meio Ambiente. Segundo a Recomendação CNZU nº 7/2015 as “Zonas úmidas são ecossistemas na interface entre ambientes terrestres e aquáticos, continentais ou costeiros, naturais ou artificiais, permanente ou periodicamente inundados ou com solos encharcados. As águas podem ser doces, salobras ou salgadas, com comunidades de plantas e animais adaptados à sua dinâmica hídrica”.

Admite-se também a sua tutela enquanto área de preservação permanente. A Lei nº. 4.771/1965, nesse sentido, dispunha sobre áreas de preservação permanente (APP). Conceituava em seu art. 1º, parágrafo segundo, (alterado pela Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)¹. Atualmente, a Lei nº. 12.651/2012, enfatizando seus principais serviços ambientais (artigo 3º, inciso II)² ou a sua delimitação (art. 4º, inciso I)³. Tais espaços, com ou sem vegetação, gozam, pois, de proteção pela importância ecológica para os recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica,

¹ área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

biodiversidade, fluxo gênico de flora e fauna, proteção do solo e para o próprio bem-estar das populações humanas (Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002).

A Lei n.º 948/1998, do Município de Macapá, conceitua essas áreas como “bacias de acumulação de águas, influenciadas pelo regime de marés, de rios e drenagens pluviais”. Deste modo, ressaltando sua importância socioambiental da drenagem dos espaços urbanos, tais corpos hídricos devem ter importante proteção não apenas pelos aspectos ambientais considerados em si, mas principalmente para o equilíbrio da vida na cidade, principalmente das camadas da população que, sem qualquer intervenção do Poder Público, acabam por fixar residência às margens ou mesmo dentro dessas bacias, criando obstáculos à drenagem natural da cidade, além de outros graves problemas socioambientais.

No Estado do Amapá, as áreas de ressaca a ocupação urbana e o reordenamento territorial nas áreas de ressaca são proibidos pela Lei Estadual nº. 0835, de 27 de maio de 2004. Após revogar a Lei nº. 0455/1999 estabeleceu, no seu art. 2º: “Ficam proibidas novas ocupações e uso de áreas de ressaca urbana e periurbana, exceto para execução de obras de infraestrutura”.

Antes disso, a Lei Municipal nº 948/1998, que dispõe sobre a proteção do meio ambiente no município de Macapá, já considerava que a fauna e flora existentes em áreas de domínio público estão sob a esfera de gestão do Município (art. 114), o que inclui o ecossistema das áreas de ressaca (art. 115), estabelecendo como natureza jurídica dessas áreas o de área de preservação permanente⁴.

A Lei Complementar Municipal n.º 026, de 4 de fevereiro de 2004, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá, considerando as ressacas como patrimônio ambiental do Município (Art. 5º, § 2º, inc. II), também enfatiza a proteção a esses ecossistemas, em seu artigo 5º, parágrafo 4º, tendo em vista que essas “áreas [...] se comportam como reservatórios naturais de água, apresentando um ecossistema rico e singular e que sofrem a influência das marés e das chuvas de forma temporária”.

A Lei Orgânica do Município de Macapá impõe para o Município o dever de proteção ambiental, a ser efetivado, dentre outras atividades e funções, pela proibição de uso das ressacas

² “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”.

³ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular [...].

⁴ Art. 115. Todas e quaisquer vegetação junto a ressacas, lagos, lagoas, reservatórios naturais e artificiais, nascentes e demais cursos d'água será considerada como de preservação permanente.



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

como escoadouro de produtos nocivos à vida e ao meio ambiente (art. 269, VI).

A Lei Complementar no. 028/2004, ao dispor sobre o perímetro urbano do Município de Macapá, tutela as áreas ambientalmente frágeis, dentre as quais se destacam as áreas de ressaca como elemento norteadores da definição do perímetro urbano e orientador do uso e ocupação da cidade de Macapá (art. 2º inciso IV).

Ao tratar do parcelamento do solo urbano, a Lei Complementar Municipal nº 30/2004 define as ressacas como áreas verdes (art.55, inciso II), estabelecendo uma faixa não edificável (art. 63), medidas a partir de 30 metros de cada lado dos cursos d'água ou das ressacas (art. 89, parágrafo único).

Também a Lei Complementar Municipal no. 029/2004, inclui a proteção das áreas de ressaca na disciplina do uso e ocupação do solo urbano, atendendo as disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, denominado Setor de Proteção Ambiental 2, localizado nas zonas urbana e de transição urbana, correspondente às áreas de ressaca (art. 15, inciso II), com a possibilidade de serem adotadas medidas protetivas mais restritivas para assegurar a sua compatibilização com o meio ambiente urbano (art. 19).

Por fim, a Lei Municipal nº 948/1998, que dispõe sobre a proteção ambiental no âmbito da competência suplementar do Município de Macapá, estabelece o dever legal de recuperação dos danos ambientais, independentemente das medidas de responsabilização administrativa⁵.

Portanto, a proteção de tais áreas se faz fundamental para a garantia de direitos a meio ambiente ecologicamente equilibrado intergeracional e sua utilização deve-se fazer dentro dos limites fixados nessa legislação, o que não ocorreu no presente caso.

2.2 A proteção ambiental configura um dever estatal e direito fundamental a um ambiente limpo e saudável

O segundo pressuposto, é que a proteção ao meio ambiente se afigura como direito fundamental, mas como um dever especial de atuação. De fato, o tratamento jurídico da presente

⁵ Art. 120. Os danos causados à flora inclusive aqueles provocados em decorrência de acidentes de trânsito, serão punidos com as penalidades previstas nesta Lei.

Parágrafo 1º - As despesas decorrentes da reposição de espécies suprimidas Irregularmente correrão por conta do responsável, pela supressão, sem prejuízo das penalidades aplicáveis.

Parágrafo 2º - No caso de desmate irregular de áreas verdes, a SEMAT poderá exigir a recuperação da área lesado, mediante planos de reflorestamento ou regeneração natural, sem prejuízo das penalidades aplicáveis.



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

questão tem como fundamento essencial, o reconhecimento do Estado de Direito Socioambiental, em que se incorporam novas dimensões ao elenco dos objetivos fundamentais do Estado de Direito contemporâneo, que inclui “a proteção do ambiente, que se articular dialeticamente com as outras dimensões já plenamente consagradas ao longo do percurso histórico do Estado de Direito” (Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer. *Princípio do Direito Ambiental*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017).

A partir dos anos 1960, a proteção do ambiente já estava introduzida no cenário global (Conferência de Estocolmo, 1972) e no Brasil (a Lei nº 6.938/1981), o direito fundamento ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado somente na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, principalmente no seu capítulo sobre o Meio Ambiente (art. 225, especialmente), mas harmonizada com a ordem econômica (art. 170).

O reconhecimento do direito do ambiente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 5312/TO, ADI 4717/DF) demonstra a maturidade dessa sua natureza fundamental. Mais recentemente, tem alcançado efetiva proteção no âmbito do sistema de Direitos Humanos. O Protocolo de San Salvador, de 1988, celebrado no âmbito da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, reconhece essa mesma dimensão e importância do direito do ambiente:

Art. 11 – Direito a um meio ambiente sadio.

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

No mesmo sentido, o Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro (Rio-1992) que reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir da ideia de sadia qualidade de vida. Nesse sentido:

Princípio 1 – Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Na Declaração Mundial de Direito Ambiental (2016), realizada pela Comissão Mundial de Direito do Ambiente, da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)⁶, reconheceu-se

⁶ IUCN. *World Declaration on the Environmental Rule of Law*, Rio de Janeiro (BRAZIL), from 26 to 29 april 2016. Disponível: http://www.iucn.org/sites/dev/files/contente/documents/english_onPthe_environmental_rule_of_law_final.pdf.



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

expressamente, dentre seus 13 princípios do Estado de Direito Ambiental, a obrigação geral de proteção da natureza, sustentabilidade e resiliência ecológica, com aplicação do in dubio pro natura e a vedação do retrocesso em favor da progressão dos direitos a um meio ambiente equilibrado.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em julgado paradigmático proferido na Opinião Consultiva nº 23/2017⁷ definiu o conteúdo atual do Direito ao Ambiente a partir de uma perspectiva protetiva operacional, fixando sua natureza preponderante de dever do estado e da sociedade. Uma síntese dessas dimensões do dever ambiental foi feita por Marcelo Moreira dos Santos (*Eficácia dos princípios ambientais nos contratos*. Macapá: EdUnifap, 2020, p. 44-45), a seguir transcritas, onde se pode observar a obrigação de estudos dos impactos ambientais:

“obrigação de prevenção, com a imposição de medidas relacionada a sua efetividade: dever de regulação; obrigação de supervisionar e fiscalizar; obrigação de requerer e aprovar estudos de impacto ambiental; dever de estabelecer um plano de contingência e dever de mitigar, no caso de possíveis danos ambientais” (grifei).

Assim,

3 DOS DANOS AMBIENTAIS E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS NA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA ANNIBAL BARCELLOS

A partir do exposto dever de proteção das áreas úmidas é exigível do Estado e da sociedade em geral medidas concretas para garantir o equilíbrio ecológico de ecossistemas, como o das áreas de ressaca do Lago da Vaca, inserida em área de preservação permanente, de especial proteção legal, onde foi implantada uma estrada, com realização de aterro e asfaltamento, sem os estudos prévios de impacto ambiental (3.1), sem adoção dos critérios legais do licenciamento ambiental (3.2) e com degradação de área úmida (3.3), sem a devida autorização de supressão vegetal (3.4). Em razão dessa obra, denominada *Via expressa Annibal Barcellos*, resultaram danos, patrimoniais e extrapatrimoniais, tanto ambientais quanto climáticos.

3.1 Ausência de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA)

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva nº 23/2017*, de 15 de noviembre de 2017. Disponível: http://www.corteidh.or.cr/docs/seiea_23_esp.pdf.



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

Na aplicação efetiva do Direito do Ambiente ecologicamente equilibrado, tem o Estado o dever de prevenção, como meio e princípio de evitar e inibir danos ambientais. Nesse sentido, a prevenção e mitigação de danos se impõem no processo de licenciamento ambiental. A avaliação dos impactos ambientais, além de constar expressamente como instrumento da Política Nacional de meio Ambiente (art. 9º), tem sua relevância consagrada no Princípio 17, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992:

“Princípio 17 – A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente”.

Dentre os inúmeros estudos ambientais existentes⁸, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental -Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EPIA/RIMA) é o mais completo e profundo, tendo sido constitucionalizado em 1988, nos seguintes termos:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à 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.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público:**

IV – exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Consoante seu papel preventivo, o Estudo de Impacto Ambiental deve ser elaborado antes da concessão da licença/autorização ambiental ou da implementação da atividade ou obra empreendedora, programas e projetos que venham a alterar o meio ambiente considerado, daí porque a CF/88 referiu-se a “estudo prévio de impacto ambiental”. No plano infraconstitucional, o primeiro diploma a disciplinar o EPIA em detalhes foi a Resolução CONAMA nº. 01/1986.

O Decreto nº. 99.274/90, que regulamentou a Lei nº. 6.938/8 atribuiu ao CONAMA competência para fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para

⁸ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. Oficina de textos, 2020.



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens: a) diagnóstico ambiental da área; b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos (art. 17, § 1º). A Resolução CONAMA nº. 237/1997 acrescentou novas disposições relativas ao estudo.

A Resolução CONAMA nº. 01/86, recepcionado tanto pela Constituição Federal, define impacto ambiental como *“qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de material ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afete a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais”*.

Sob a perspectiva legal, somente em situações específicas e especiais, as atividades em APP são consideradas como de baixo impacto ambiental, o que não figura no presente caso, tanto por inexistência de previsão nas hipóteses do Código Florestal (art. 8º da Lei nº. 12.651/12⁹ – Código Florestal), como naquelas enumeradas no art. 11 da Resolução CONAMA nº. 369/2006¹⁰, não abrangendo os empreendimentos dos autos.

Deste modo, trata-se de empreendimento que deve ser submetido à realização de prévio Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), descumprindo-se, sem qualquer justificativa, formalidade obrigatória prevista em mandamentos expressos da Lei Federal nº.

⁹ Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

¹⁰ Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:

I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;

II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dá pelo esforço próprio dos moradores;

VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;

VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente



Ministério Público do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

11.428/06 e da Lei Estadual nº. 11.206/95.

Trata-se de uma presunção de *jure et de jure* da ocorrência de potencial e significativa degradação ao meio ambiente (art. 225 CF/88), não sendo dado ao órgão licenciador, sob a justificativa de discricionariedade técnica, dispensar a formalidade em questão, ainda que a repute desnecessária.

A obrigatoriedade de EIA/RIMA tem previsão expressa na Resolução CONAMA nº. 01/86 dispõe:

Art. 2º. **Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental** e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – estradas de rodagem com 2 (duas) ou mais faixas de rolamento;

[...].

Do mesmo modo, a **Resolução COEMA nº 001/1999** que, dentro da regra do art. 24, §1º, da CRFB, estabelece, no âmbito do Estado do Amapá, a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e relatório de Impacto Ambiental (RIMA), nos termos do art. 7º, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 005/1994 (Código Ambiental do Estado do Amapá), estabelece a obrigatoriedade de realização de EIA/RIMA para empreendimentos de construção de estradas de rodagem:

Art. 10. Dependerão de elaboração do EPIA e do RIMA para licenciamento, os seguintes empreendimentos:

I – Estradas de rodagem, pavimentadas ou não.

[...].

3.2 Falta de observância do sistema trifásico do licenciamento ambiental



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

O licenciamento ambiental é considerado um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e corolário da determinação constitucional de controle da poluição (art. 225, §3º, inciso V, Constituição Federal). Figura, ainda, como princípio na Declaração do Rio de Janeiro, de 1992¹¹.

A Lei nº. 6.938/1981 com a redação dada pela Lei Complementar nº. 140/2011 estabelece que *“a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental **dependerão de prévio licenciamento ambiental**”*. Trata-se de exigência prévia, cuja inexistência implica na prática em tese do delito tipificado no art. 60, da Lei nº. 9.605/1998.

O art. 2º, Inciso I, da Lei Complementar nº. 140/2011 define-o como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

O licenciamento ambiental, enquanto procedimento administrativo do qual resulta a licença ambiental (Complementar 140/2011) e instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º, inciso IV, da Lei 6.938/1981), objetiva exercer o controle das ações humanas sobre o meio ambiente. Por sua natureza jurídica é instrumento de controle prévio dos danos ambientais.

A Constituição da República (art. 225, §1º, incisos IV e V), bem como a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/1981) impõem ao poder público a sua realização. Nesse contexto, o licenciamento ambiental tem por objetivo o cumprimento de uma Política Pública de natureza cogente e vinculante para o Poder Público, bem como a efetivação dos princípios constitucionais da precaução, da prevenção e do controle da atividade do Poder Público.

O artigo 1º da Resolução CONAMA nº 237/97, que conceitua o que vem a ser licença ambiental:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

[...]

¹¹ “Princípio 17 – A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente”.



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivamente ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O art. 8º da referida Resolução CONAMA define os tipos de licença ambiental:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.
Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

As licenças simplificadas, que também são previstas na referida norma, somente são cabíveis para “pequenos empreendimentos e atividades similares” (art. 12), o que não se enquadra na hipótese



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

dos autos. E, mesmo quando estabelecido procedimentos simplificados, esses “deverão ser aprovados pelos Conselhos de meio Ambiente” (art. 12,§1º).

Fora das exceções apontadas pela legislação, o licenciamento ambiental deverá adotar o **sistema trifásico** instituído pelo art. 19 do Decreto nº 99.274/1990 e o art. 8º da Resolução CONAMA 237/1997: licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

Essas diferentes fases, em decisão do Supremo Tribunal Federal inclusive incidente na Reclamação nº 46136 (Segundo Agravo Regimental)/AP (Min. Alexandre de Moraes, j. 31.05.2021) para quem: “*A expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indifferente: representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente*”.

Isso porque, em diferentes atuações no sentido de relativizar a proteção ambiental, tem-se firmado o entendimento da relevância da preocupação do meio ambiente por meio da adoção de procedimentos que garantam sua efetividade. Nesse sentido, o STF, pronunciou-se na ADI 5.475/AP:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. **DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981)**. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012”. (ADI 5.475, Rel. Min. Carmén Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 03/06/2020)

No presente caso, o Município de Macapá, ao licenciar a atividade somente concedeu para a execução da construção de estrada de duplo rolamento, a Licença Prévia nº 13/2022. E mesmo que fosse a primeira das demais fases, iniciou e também concluiu a obra, frustrando o procedimento legal e



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

a própria legalidade do licenciamento ambiental, vez que também não efetuou a fiscalização de seus atos.

Deste modo, a realização de obra ilegalmente autorizada pelo Poder Público Municipal gera responsabilidade, tanto para o próprio poder público, responsável pela política de meio ambiente, quanto para as pessoas físicas responsáveis pelo dano, quanto mais para os agentes públicos que atuaram em prol da concessão da indevida autorização ambiental sem as mínimas cautelas e estudos legalmente exigíveis a sua expedição. Há, pois, responsabilidade solidária entre os referidos agentes na prática danosa ao meio ambiente natural.

3.3 Da Inexistência de Autorização de Supressão Vegetal

No presente caso, o Município de Macapá concedeu a **Licença Prévia nº 50/2022 – SEMAM** para realização de estudos e com ela deu-se início à obra e construção da Via Express Annibal Barcellos. Tal situação configuraria ilegalidade, por si só. No entanto, observou-se que as obras que procederam à supressão e aterro de vegetação em área úmida, de preservação permanente, deram-se sem que estivesse amparada por Autorização de Supressão Vegetal (ASV).

Tem sido argumentação comum, valerem-se determinados órgãos licenciadores do argumento segundo o qual a competência licenciatória incluiria, de modo implícito, a competência para autorizar a supressão de vegetação nativa. Deve-se tal confusão à regra geral do art. 13, §2º, da Lei Complementar nº 140/2011, verbis:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. § 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

No entanto, a regra específica, do mesmo diploma, estabelece que, a competência para a emissão de autorização de manejo a supressão vegetal de florestas e formações sucessoras



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

(vegetação nativa) se divide entre os três entes federativos. Cada um com o dever de promover a autorização de supressão vegetal em empreendimentos autorizados dentro de sua esfera de competência administrativa.

É da União a competência para “XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimento” (art. 7º, XV, alínea a e b) ;

Dos Estados é a atribuição de: XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: “a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados ambientalmente, pelo Estado” (art. 8º inciso 8º, inciso XVI, alíneas a, b, c).

Em relação aos Municípios essa geral autorização tem sido atribuída “a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município” (art. 9º, inciso b).

A obrigatoriedade de autorização específica para a supressão de vegetação já constava, expressamente na Lei 4.771/1965, o Código Florestal, que estabelecia como regra a necessidade de instauração de procedimento administrativo para autorização das supressões. Nesse sentido, dispunha o art. 4º, §§ 1º-7º, da já revogada norma:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 1º A supressão de que trata o **caput** deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

Com a Lei nº 12.651/2012, a matéria passou a ser regulado pelo art. 8º e seus incisos 1º a §4º, que assim dispõem:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Ressalte-se que o artigo 26 da citada lei estabelece que "A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama".

Deste modo, compreende-se que, mesmo no direito intertemporal, a norma que torna obrigatória a prévia autorização para legitimar a atividade de supressão vegetal continua vigente, sem



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

interrupção de seu alcance. De modo mais amplo, o novo Código Florestal ainda acrescentou a restrição a qualquer tipo de intervenções em áreas de proteção permanente (APP).

Em interpretação dada pela autoridade administrativa quanto a necessidade de autorização de supressão vegetal (ASP), a Advocacia Geral da União, por meio da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, emitiu a Orientação Jurídica Normativa nº 048/PFE/IBAMA, aprovado em 08.04.2013, que dispõe sobre “supressão de vegetação e intervenção em área de preservação permanente: a Resolução CONAMA nº 369, de 2006 e o novo Código Florestal (Lei nº 12.651 de 2012)”. Na ocasião, entendeu-se que **“o procedimento de autorização deve ser mantido como parte da condução dos processos de licenciamento ambiental”**.

Atualmente, a regência da emissão de autorizações para supressão de vegetação, no âmbito do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR), encontra amparo na Instrução Normativa IBAMA nº 21/2014,

Os fatos, nessa referência direta com a norma infringida apontam que a intervenção realização na área de ressaca (APP Urbana) não se enquadra como de baixo impacto, tendo sido indispensável, além de EIA/RIMA, a apresentação de Autorização de Supressão Vegetal (ASV).

3.4 Do descumprimento das condicionantes ambientais da LP nº 050/2022

A Lei Complementar nº. 140/2011, em seu art. 2º, define o licenciamento ambiental como o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Tal procedimento administrativo, possui seus prazos e validade estabelecidos pela Resolução CONAMA nº. 237/1997, que estabelece:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I – Licença prévia (LP) – concedida na fase preliminar de planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; [destaquei]



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

Em cada fase do licenciamento devem ser indicadas condicionantes ambientais que nada mais são do que o esforço técnico, em diálogo com o empreendedor, de garantir o funcionamento com o menor risco ambiental possível. Tais condicionantes são exigências voltadas a mitigação de impactos ambientais, vinculando a pessoa física ou jurídica beneficiária da Licença Ambiental. Nesse sentido, dispõe o art. 1º, inciso II, da Resolução CONAMA em referência:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica [...].

O não cumprimento das condicionantes é, por si só, causa suficiente de suspensão ou cancelamento da licença concedida. Nesse sentido, dispõe o art. 19, da Resolução CONAMA nº. 237/1997, *verbis*:

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Ainda nesse sentido, a própria Licença de Operação nº 050/2022 advertia expressamente:

5. O não cumprimento das condicionantes estabelecidas implicará na suspensão ou cancelamento da referida licença em conformidade com o Art. 19 da resolução 237/1997, sem prejuízo das penalidades previstas em Lei.

A Lei nº. 9.605/1998 considera como crimes ambientais, tanto a construção ou reforma de obras e serviços potencialmente poluidores, sem ou em desacordo com a licença ou autorização de órgãos ambientais (art. 60), quanto apresentar no licenciamento ambiental relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso (art. 69-A).

Mais especificamente, o Decreto nº. 6.514/2008 considera como infração administrativa a construção, reforma, ampliação ou o funcionamento de estabelecimento de desacordo com a licença obtida (art. 66).

O licenciamento tem o seu avanço para as fases subsequentes vinculado ao cumprimento das condicionantes fixadas na fase anterior. O não cumprimento das condicionantes implicam no aumento



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

de riscos da atividade pela possibilidade de ocorrência de impactos ambientais. Deste modo, o não cumprimento das condicionantes acarreta o cancelamento da licença, como visto. Paulo Affonso Leme Machado (Direito Ambiental Brasileiro, 17 ed. Malheiros, p. 284) nesse sentido leciona:

A Resolução 237/1997 arrolou os fundamentos da suspensão ou do cancelamento da licença expedida: violação inadequada de qualquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente (art. 19). [destaquei]

Assim, o descumprimento das condicionantes fixadas na licença ambiental implica em ilícito também na esfera civil, apto a exigir-se a adoção de medidas que, com fulcro no princípio da precaução, impeçam a propagação de riscos e a ocorrência de danos ambientais. Necessário que a atividade desenvolvida em desacordo com a licença ambiental seja suspensa e a licença ambiental concedida, em desacordo com a legislação, efetivamente anulada.

4 DANO EXTRAPATRIMONIAL COLETIVO

Os danos morais extrapatrimoniais caracterizam-se pela violação a direito cuja integridade é de interesse comum, ocasionando lesão a valor imaterial coletivo. O caso em tela trata-se de dano moral ambiental, eis que se configura pela omissão do Poder Público no combate à degradação ambiental e poluição, prejudicando o bem-estar da coletividade como um todo, uma vez que seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tenha sido violado.

Mencione-se o que a Lei da Ação Civil Pública dispõe acerca deste direito:

“Art. 19 Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: 1 – ao meio-ambiente; [...] IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei no 8.078 de 1990)”

Importante ressaltar, como alhures delineado, que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, dispõe nitidamente que a todos há de ser reservado o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ser preservado por todos, em comunhão de esforços e ações, em prol das gerações presentes e futuras.



Ministério Público
do Estado do Amapá

Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

Destarte, ainda neste artigo, em seu parágrafo terceiro, o legislador ressalta a hipótese de obrigação de reparação dos danos ambientais causados, além dos outros tipos de sanções impostas ao infrator.

A reparação dos danos através de indenização pecuniária (cujo valor será destinado ao Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados, conforme art. 13, da Lei da Ação Civil Pública no. 7347, de 1985), é medida de caráter emergencial e imprescindível, visto ser o único instrumento apto a tentar recuperar parte da dignidade perdida por um número indeterminado de pessoas, em decorrência da atitude lesiva ao meio ambiente, cujos efeitos são irreversíveis.

É plenamente cabível, portanto, o deferimento dos pedidos formulados na presente demanda, consistentes na condenação dos réus na obrigação de reparar o meio ambiente degradado, inclusive com estabelecimento de indenização cível por danos morais coletivos

5 DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

5.1. PEDIDO LIMINAR DE NATUREZA ACAUTELATÓRIA

Os fatos e fundamentos jurídicos autorizam, nos termos do art. 12 da Lei nº. 7.347/85¹², pela presença dos requisitos legais, o deferimento de provimento jurisdicional liminar.

O *fumus boni iuris* reside principalmente no aspecto da atual conjuntura dos diversos problemas urbanísticos e ambientais em todo o Município de Macapá, tendo sido suficientemente demonstrado por meio do relato em sede ministerial, corroborado pelos documentos carreados na presente peça, além das premissas jurídicas assentadas, a verossimilhança das alegações deste Parquet, embasadas em provas inequívocas juntadas aos autos, a exemplo, os ofícios expedidos e remetidos aos órgãos públicos competentes e a documentação juntada pelo próprio Município de Macapá que constata a ausência de Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO), e dos estudos relacionados aos “planejamentos da qualificação de vias do bairro Renascer e Novo Horizonte (Lago da Vaca)” determinado na Licença Prévia nº 013/2020-SEMAM e nº 50/2022-SEMAM.

O Poder Judiciário tem afirmado a possibilidade de controle judicial em casos de ausência de estudo de impacto ambiental obrigatório, consoante se vê nos precedentes abaixo transcritos:

¹² “Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”



Ministério Público
do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. **REALIZAÇÃO DE EIA/RIMA. CONCLUSÕES DO IBAMA NA ESFERA ADMINISTRATIVA PELA SUFICIÊNCIA DE RCA. CONTESTAÇÃO JUDICIAL. POSSIBILIDADE. ART. 5º, INC. XXXV, DA CR88. INAFESTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL.**

1. Trata-se, na origem, de agravo de instrumento, interposto no âmbito de ação movida por associação indígena, contra decisão que, no ponto ora objeto de debate, deferiu tutela antecipada para o fim de determinar que o Ibama apenas concedesse licenciamento ambiental a empreendimento de derrocamento de rochas sub-aquáticas localizadas no Rio Paraná após realização e consequente análise criteriosa do EIA/Rima, a ser levado a cabo e custeado pelos empreendedores (União e DNIT).
2. O acórdão recorrido acolheu a tese do DNIT no sentido de só caberia ao Ibama, no exercício de sua discricionariedade administrativa, definir se é cabível ou não o licenciamento ambiental, não podendo o Poder Judiciário se imiscuir nesta decisão agora, a considerar que, no caso concreto, o Ibama já se manifestou pelo não-cabimento de EIA/Rima, mas apenas de Relatório de Controle Ambiental (RCA).
5. Inviável sustentar as conclusões do acórdão recorrido. E isto muito menos em razão do princípio da precaução - pois, para sua estrita observância, a Administração possui mais de um mecanismo, entre eles o próprio RCA, não se limitando seu cumprimento, portanto, apenas à realização de EIA/Rima -, e muito mais porque, no Brasil, vige a inafestabilidade do controle jurisdicional.
6. **Quer dizer: salvo em casos excepcionalíssimos (como, por exemplo, os consagrados atos nitidamente políticos), todo e qualquer ato é, a princípio, controlável pelo Judiciário.**
7. **Nesta lógica, se é verdade que ao Ibama compete avaliar a necessidade de realização de EIA/Rima, não é menos verdade que qualquer conclusão a que chegue a referida autarquia é sindicável na via judicial.**
8. **É de pelo menos muito duvidosa a afirmação, feita peremptoriamente no acórdão recorrido em corroboração ao que disse o DNIT, ora recorrido, de que os atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental são marcados por alta discricionariedade administrativa.** Se isso é correto em face de alguns atos, trata-se de conclusão inteiramente inadequada em face de outros. É que a simples utilização de conceitos indeterminados não é suficiente para conferir a qualquer escolha administrativa a correção. Ao contrário, a utilização deste tipo de técnica de construção normativa tem por escopo possibilitar que a Administração identifique, nas análises casuísticas, qual é a melhor escolha - que, por ser a melhor, é única.
9. **Mesmo que se admitisse se estar diante de um ato eminentemente discricionário, alegar que o confronto judicial do mesmo seria inviável equivale a sustentar, em última linha, que a legislação vigente retirou do Poder Judiciário a possibilidade de analisar impugnações aos mais diversos atos administrativos, o que é inconstitucional, em face do que dispõe o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República.**

11. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ – 2ª Turma – REsp 1279607/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 06/12/2011, DJe 13/12/2011)

Para resguardar o poder geral de cautela do juiz e garantir a efetividade da tutela jurisdicional, a jurisprudência pátria tem acolhido a possibilidade de concessão do provimento liminar sem a observância da regra contida no art. 2º da Lei nº. 8.437/92, como se pode inferir dos julgados abaixo transcritos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSÃO DE LIMINAR SEM OITIVA DO PODER PÚBLICO. ART. 2º DA LEI 8.437/1992. AUSÊNCIA DE NULIDADE.

1. O STJ, em casos excepcionais, tem mitigado a regra esboçada no art. 2º da Lei 8437/1992, aceitando a concessão da



Ministério Público do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

Antecipação de Tutela sem a oitiva do poder público quando presentes os requisitos legais para conceder medida liminar em Ação Civil Pública.

2. No caso dos autos, não ficou comprovado qualquer prejuízo ao agravante advindo do fato de não ter sido ouvido previamente quando da concessão da medida liminar .

3. Agravo Regimental não provido.

(STJ – 2ª Turma – AgRg no Ag 1314453/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgado em 21/09/2010, DJe 13/10/2010)

RECURSO ESPECIAL. AUDIÊNCIA PRÉVIA. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 2º DA LEI N.º 8.437/92. PRINCÍPIO DA EVENTUALIDADE. PRINCÍPIO DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. MITIGAÇÃO. PODER GERAL DE CAUTELA.

(...)

3. O Superior Tribunal de Justiça tem flexibilizado o disposto no art. 2º da Lei n.º 8.437/92 a fim de impedir que a aparente rigidez de seu enunciado normativo obste a eficiência do poder geral de cautela do Judiciário. Precedentes.

4. Recurso especial não provido.

(STJ – 2ª Turma – REsp 1130031/RS, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 22/06/2010, DJe 03/08/2010)

Também não se pode cogitar da aplicação, a presente hipótese, da Lei nº. 9.494/97, pois esta somente diz respeito à antecipação dos efeitos da tutela, o que não é o caso, pois a liminar ora perseguida tem natureza acautelatória. Demais, o diploma legal diz respeito à vedação de medida extrema no caso de reflexos financeiros para a Fazenda Pública, o que também não se equipara à hipótese em tela. Com efeito:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS. IMPOSTO DE RENDA. LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. RESTABELECIMENTO DE VANTAGEM. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE QUE NÃO SE ENQUADRA NAS EXCEÇÕES PROIBITIVAS. LEI 9.494/1997. PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DA TUTELA. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

(...)

4. O STJ entende que a antecipação de tutela em desfavor da Fazenda Pública pode ser concedida, desde que a situação não esteja inserida nas hipóteses do art. 1º da Lei 9.494/1997, que estabelece que não será concedido o provimento liminar quando este importar em reclassificação ou equiparação de servidor público, em concessão de aumento de vencimento ou em extensão de vantagens, o que não é o caso dos autos, já que se trata de restabelecimento de pagamento de parcela indevidamente descontada do contracheque dos autores.

5. A alteração do julgamento da instância ordinária, soberana na análise dos elementos fático-probatórios dos autos, acerca dos requisitos que autorizam a antecipação da tutela (art. 273 do CPC), esbarra também no óbice da Súmula 7/STJ.

6. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão não apreciada pelo Tribunal de origem (art. 170-A do CTN), a despeito da oposição de Embargos Declaratórios. Incidência da Súmula 211/STJ.

7. Agravo Regimental não provido.



**Ministério Público
do Estado do Amapá**
Ministério Público do Estado do Amapá
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

(STJ – 2ª Turma – AgRg no AREsp 71.789/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgado em 01/03/2012, DJe 12/04/2012).

Ante o exposto, requer o Ministério Público a concessão de liminar *inaudita altera partes*, determinando-se, esse r. Juízo, como medida de Justiça ambiental, nos termos do art. 61, §4º, do CPC e art. 12, §2º, da Lei nº 7.347/1985:

1) ao **MUNICÍPIO DE MACAPÁ**, sob pena de multa diária em valor a ser estimado por Vossa Excelência, as obrigações de:

a) proceder à imediata suspensão de todas as licenças ambientais concedidas à empresa **CIMENTOS DO NORTE COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI** que tenham como finalidade a construção de estradas ou vias públicas sobre áreas de ressaca, até o julgamento da presente demanda.

b) que proceda ao licenciamento ambiental corretivo da construção da Via Expressa Annibal Barcellos, exigindo da referida empresa-requerida a realização do necessário Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), com indicação de todas as medidas compensatórias exigíveis.

c) apresente em Juízo, no prazo máximo de 30 dias, plano de contingenciamento e combate às invasões da área de APP e ao longo da área marginal ao longo da referida Via Expressa, impedindo novas ocupações, identificando e retirando as atualmente existentes;

d) proceda ao monitoramento da fauna e flora local, inclusive no que se refere aos alagamentos provocados em razão da construção desordenada da referida estrada sobre área de ressaca.

2) à empresa **CIMENTOS DO NORTE COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI**, também sob a pena de multa diária, a cominação das seguintes obrigações:

a) de realizar o licenciamento ambiental corretivo da construção da *Via Expressa Annibal Barcellos*, exigindo da referida empresa-requerida a realização do necessário Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), com indicação de todas as medidas compensatórias exigíveis;

b) de suspender a realização de quaisquer obras de infra-estrutura em áreas de ressaca, sem a devida realização de licenciamento ambiental prévio e específico.

■

5.2. PEDIDOS DEFINITIVOS E REQUERIMENTOS.

Diante de todo o exposto, requer também o Ministério Público Estadual:

a) o recebimento desta petição inicial juntamente com a documentação que a instrui;



Ministério Público do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

b) a citação dos demandados para, querendo, responderem à presente demanda, no prazo legal, sob pena de incorrerem nos efeitos da revelia e demais ônus processuais;

b) sejam julgados procedentes os pedidos, confirmando-se os pedidos de liminar, caso deferidos por esse Juízo, e determinando-se ainda:

b1.) declaração de nulidade das licenças ambientais expedidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), LP nº 50/2023, destinada a elaboração de estudos e utilizada de modo fraudulento para a construção da Via Expressa Annibal Barcellos, e em razão da ausência de EIA/RIMA e audiência pública;

b.2.) Imposição de obrigações de fazer ao Município de Macapá para que exija a realização, e à empresa Cimentos do Norte Comércio e Serviços, para que realizem competente EIA/RIMA como condição para regularização do empreendimento, promovendo a realização de audiência pública como fase integrante do licenciamento corretivo (art. 2º, § 2º da Resolução CONAMA nº. 09/87);

b.3.) Imposição de obrigação de fazer ao Município de Macapá (Secretaria de Obras) para que proceda à realização EIA/RIMA no que tange a qualquer fase do empreendimento a seu cargo;

c) condenação solidária do Município de Macapá e da empresa CIMENTOS DO NORTE COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI:

c1) ao pagamento de indenização por danos ambientais e climáticos a serem arbitrados por esse juízo, mediante a composição pericial dos valores a serem efetivamente pagos;

c2) ao pagamento de indenização por danos extrapatrimoniais coletivos a serem arbitrados por esse juízo, a se considerar que a realização da obra se deu com Licença Ambiental Prévia, destinada a outra atividade, sem EIA/RIMA e sem a necessária Autorização de Supressão Vegetal.

d) a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em razão do que dispõe o art. 18 da Lei nº 7.347/85;

e) a condenação dos demandados nos ônus da sucumbência;



Ministério Público do Estado do Amapá

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E CONFLITOS AGRÁRIOS

f) a produção de provas do alegado por todos os meios admissíveis em direito, mormente por documentos, depoimento pessoal dos representantes das pessoas jurídicas demandadas, testemunhas, perícias e inspeções judiciais, caso se façam necessárias.

g) inversão do ônus probatório, nos termos do art. XXXXXXXXX.

4.3. VALOR DA CAUSA

Dá-se à causa tendo em vista sua magnitude inestimável e para fins meramente legais, o valor de R\$ 1.000,00.