



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. 14/2022-MPC- Coord. do Meio Ambiente

COM PEDIDO DE CAUTELAR

Contra agentes do Ipaam e outros.

Por ausência de estudo de impacto ambiental EIA/RIMA em pavimentação de estradas

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por intermédio do Procurador de Contas signatário, investido em atribuição de envergadura constitucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses da coletividade no Controle Externo, e com fulcro na Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência propor **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR** contra os Ilmos. Diretores do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), senhor Juliano Valente (diretor-presidente), senhora Wanderléia Salgado (diretora técnica), o Excelentíssimo Senhor Secretário de Infraestrutura e Região Metropolitana (SEINFRA), Senhor Carlos Henrique dos Reis Lima e contra a empresa Muniz Construção e Navegação Eireli, por possível episódio de ilicitude e má-gestão de obra pública (CT-00026/2022-SEINFRA), por não exigência e aprovação de estudo prévio de impacto ambiental na forma determinada pela Constituição Brasileira (art. 225), conforme os fatos e fundamentos seguintes.

1. Recebemos denúncia no sentido de que a SEINFRA, com o consentimento do IPAAM, independentemente de estudo prévio de impacto ambiental ou qualquer outra avaliação de impacto e de controle ambiental, começou a executar indiretamente, por empresa contratada no primeiro semestre de 2022, a obra de pavimentação do Ramal do Mapiá, localizado no km 03 da Rodovia AM 356, com extensão total de 26,78Km, em área florestal predominantemente de várzea, no município de Borba/AM, obra e ramal



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

amplamente divulgados pela imprensa¹. Veja-se a imagem de satélite (via google-earth) da área:



2. Verificamos tratar-se do Contrato de Obra Pública CT-00026/2022-SEINFRA (extrato anexo), no valor de R\$ 23.008.801,78 (vinte e três milhões, oito mil, oitocentos e um reais e setenta e oito centavos), em que figura contratada a empresa Muniz Construção e Navegação Eireli.

3. Não consta referência a qualquer estudo prévio EIA/RIMA nem plano de controle ambiental. Ao que tudo indica, o IPAAM teria liberado os empreendimentos sem fazer cumprir a Constituição, vez que a SEINFRA, enquanto empreendedora, não providenciou o necessário estudo prévio de impacto ambiental para pavimentação de estrada encravada na Floresta Amazônica. Apenas consta referência à expedição da Licença Ambiental Única n.º 232/16-02 - IPAAM, de duvidosa constitucionalidade, mas sem qualquer evidência de avaliação ambiental prévia bem como de licenças, prévia e de instalação. Nesse tocante, esclarecemos que a citada LAU foi expedida para mera recuperação do Ramal do Mapiá, em detrimento da obra ser de pavimentação asfáltica originária de estrada de Piçarra.

4. No tocante à natureza do objeto da obra, é bem de ver que, muito embora tenha sido definida nominal e formalmente como “de recuperação e melhoria do Ramal”, as cláusulas, o projetos básico e sua planilha orçamentária (anexos) deixam claro que o objeto da obra é de pavimentação asfáltica originária de estrada de Piçarra em meio florestal alagadiço e

¹<https://portal62am.com.br/cidades/municipios-na-internet/seinfra-assina-ordem-de-servico-para-a-pavimentacao-do-ramal-do-mapia-em-borba-agencia-amazonas-gov/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

cercado de corpos hídricos, sem a fixação e o cumprimento dos requisitos necessários para evitar danos socioambientais (por poluição do solo e meio hídrico). O Ramal do Mapiá está situado predominantemente em região de várzea, cercado pelo Igarapé da Piaba, sendo que ao final do ramal está o Rio Mapiá, importante corpo hídrico que interliga diversas comunidades próximas.

5. Se por um lado, a característica da região justifica apoio para garantir a mobilidade no ramal e o escoamento de produção do setor primário, por outro, impõe salvaguardas socioambientais para evitar os males do asfalto à saúde humana e aos ecossistemas amazônicos fundamentais à sadia qualidade de vida, à própria produção rural e ordenamento territorial. Requer até mesmo a especialidade da técnica de engenharia com utilização de material diferenciado que suporte a ação das águas, sob pena de ocasionar inclusive dano ao erário com a deterioração da pavimentação no meio hídrico (sérios problemas desse jaez ocorrem atualmente no eixo da BR-319 que ocasionam inclusive interdição da pista).

6. Do ponto de vista jurídico, tais circunstâncias e caracteres são determinantes, pois a dispensa de licenciamento ambiental, por presunção relativa de ausência de risco de impacto negativo, de acordo com a Lei Estadual n. 3785/2012, apenas é prevista e cabível nas hipóteses de empreendimento de recuperação de ramal e em atividades de conservação, manutenção, restauração e melhorias permanentes das rodovias já pavimentadas existentes, ainda assim desde que comprovadamente enquadráveis como de potencial poluidor/degradador reduzido (cf. Art. 6.º, *caput*, incisos XVIII, XIX).

7. Mas no caso concreto, percebe-se sólida verossimilhança na alegação de ilicitude e potencial lesividade a bens juridicamente qualificados do Bioma Amazônia, aliada ao evidente perigo na demora, pois a obra prossegue sem as indispensáveis medidas de eliminação, mitigação e compensação de impacto ambiental e de sustentabilidade da rodovia, que deveriam ter sido definidas por meio de estudo prévio adequado e plano de gestão ambiental (recuperação, mitigação e controle de danos e riscos de danos pelo fato da obra e da operação da estrada asfaltada).



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

8. Se é assim, o fato torna-se juridicamente grave e intolerável. Ora, a Constituição Brasileira, em seu artigo 225, garante o uso sustentável do bioma Amazônia e impõe ao Poder Público exigir do empreendedor estudo prévio de impacto ambiental para obras causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

9. É patente que o caso da pavimentação primária de estrada situada em meio rural e florestal de vegetação nativa primária e vários corpos hídricos, encravada no bioma Floresta Amazônica, partindo de área de expansão urbana e passando por regiões com vários ramais e corpos hídricos transversais, fauna e flora ameaçada por explorações predatórias, e por ocupação crescente e possivelmente desordenada e ecologicamente vulnerável, constitui caso de empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental, passível de EIA/RIMA, para que a execução da obra e a sua operação se façam com sustentabilidade socioambiental e governança territorial.

10. Nesse sentido, aliás, é expressa a Resolução CONAMA 01/1986, artigo 2.º, I.² No mesmo sentido, confira-se, ainda, a Portaria MMA n. 289, de 19/07/2013, art. 3.º, § 5.º.³ Em outros estados-membros, dentro e fora da Amazônia legal, é regra inafastável a exigência de avaliação de impacto ambiental para pavimentação de estradas, máxime quando devam atravessar e suprimir áreas e vegetações preservadas do bioma em que se inserem.

11. Em virtude das peculiaridades do bioma Amazônia, com mais razão se coloca o dever irrenunciável⁴ de estudo de impacto da pavimentação das estradas fora da zona urbana em seguimentos com vegetação nativa preservada e vulnerável a pressões antrópicas do setor primário, pouco desenvolvido nos sistemas agroflorestais e ainda muito ligado a monoculturas com corte raso nas margens das rodovias e vicinais, pecuária e exploração madeireira indiscriminada. Conforme adverte, dentre outros renomados

² <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>

³

<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/228585-licenciamento-ambiental-de-rodovias-dispue-sobre-procedimentos-a-serem-aplicados-pelo-instituto-brasileiro-do-meio-ambiente-e-dos-recursos-naturais-renovaveis-ibama-no-licenci.html>

⁴

<https://ipam.org.br/projetos-de-rodovias-na-amazonia-giram-pouco-a-economia-com-grandes-perdas-socioambientais/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

cientistas, a diretora de Ciência do IPAM, Ane Alencar, “as estradas na Amazônia são grandes vetores de desmatamento. Quando uma estrada é asfaltada na Amazônia, ela provoca uma valorização da terra e uma corrida para a ocupação ilegal de suas margens. Para coibir esse processo é preciso um choque de governança, com combate ao crime organizado de grilagem”⁵. O instrumento para definição das ações de governança para arrefecimento desses efeitos negativos é o estudo de impacto ambiental.

12. Temos vasta literatura especializada sobre os significativos impactos ambientais da pavimentação de estradas⁶, que se somam a vários EIA/RIMA realizados e/ou aprovados por outros entes da Federação para estradas de semelhante porte, contexto e características⁷. Nesses estudos, há evidenciados, como impactos negativos, dentre outros: intensificação de processos erosivos, carreamento de sólidos e assoreamento com risco de contaminação das águas, pressão sobre o ecossistemas aquáticos, fragmentação e supressão florestais, efeito “espinha de peixe” com risco de devastação florestal, aumento de tráfego de veículos e fluxo de pessoas, alteração do perfil socioeconômico da região, risco com transporte de cargas tóxicas, atropelamento de animais silvestres, facilitação de atividades madeireiras ilegais, desmatamento ilegal, perturbação da fauna, alteração de paisagens, aumento de ocupação e de atividades econômicas, aumento da caça predatória, perda de biodiversidade pela fragmentação e isolamento de populações, disseminação de doenças, ruídos, alteração da qualidade do ar, aumento de resíduos, degradação de áreas de preservação permanente.

13. “Estradas aumentam o acesso à floresta e a elas segue-se o desmatamento com impactos ecológicos: fornece *habitat* adequado para algumas espécies, mas reduz e

5

<https://ipam.org.br/projetos-de-rodovias-na-amazonia-giram-pouco-a-economia-com-grandes-perdas-socioambientais/>

⁶ Ver, dentre outros:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/5880/4238>

<http://www.mundogeomatica.com.br/Publicacoes/Artigo18.pdf>

<https://rodoviasverdes.ufsc.br/files/2010/03/Avaliação-de-impacto-ambiental-de-rodovias.pdf>

<https://rodoviasverdes.ufsc.br/files/2010/03/Avaliação-de-impacto-ambiental-de-rodovias.pdf>

⁷ Rodovia com semelhante caracteres, mas em outro bioma menos suscetível, veja o RIMA em

https://iema.es.gov.br/Media/iema/Downloads/RIMAS/RIMAS_2012/2017.04.06%20-%20RIMA_DER_ES.pdf



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

fragmenta outros habitats, degrada riachos e a qualidade da água, fomenta a propagação de espécies exóticas invasivas, o que causa a mortalidade da vida silvestre e a perda de espécies, e até a mudança do clima local.”⁸ (Fearnside, 2007)

14. É oportuno salientar que, no caso representado, não se trata de mera recuperação de ramal nem de restauração ou melhoramento de estrada já pavimentada de reduzido potencial degradador. Resultando na pavimentação de mais de vinte e seis quilômetros e meio florestal de várzea, a obra é de grande porte e grande potencial poluidor.

15. Trata-se de pavimentar pela primeira vez estrada em meio à floresta amazônica, e suscetível a pressões de expansão urbana e atividades não sustentáveis. Ali o ambiente é tanto ambientalmente relevante quanto vulnerável a ações humanas que em outro ambiente talvez não tenham o mesmo potencial altamente impactante. Conforme adverte o festejado professor Luis Henrique Sanches, “projetos propostos em ambientes importantes devido à presença, ou possível presença, de componentes valorizados do ambiente deveriam ser cuidadosamente avaliados, ao passo que os mesmos tipos de projetos, em outro contexto ambiental ou cultural, poderiam ser dispensados de um estudo de impacto ambiental, Considere-se o caso de se abrir uma rodovia em uma zona rural dominada por monocultura de cana-de-açúcar; certamente esse projeto causaria impactos menos significativos que uma rodovia de características similares, mas que cortasse uma zona contendo amplos remanescentes de vegetação nativa.”⁹

16. Portanto, o estudo de impacto se impõe a fim de que se respeite, no caso, a garantia constitucional (art. 225, § 4.º) de utilização do bioma Amazônia, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. A esta altura, iniciadas as obras, é aplicável ainda a exigência de plano de recuperação de área degradada pelo fato da obra.

17. Destaca-se que, no caso, a concessão da licença ambiental única pelo IPAAM fere a Constituição Brasileira tanto pela ausência de estudo prévio de impacto ambiental, assim

⁸ conferir em Trombulak e Frissell, 2000; Forman et al., 2003; Fearnside, 2007.

⁹ em avaliação de impacto ambiental, conceitos e métodos, 2 ed. Atual e ampl. SP, Oficina de Textos, 2013, p. 126.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

como viola as normas gerais nacionais sobre licenciamento ambiental, vez que suprime as fases típicas pertinentes (AIA, LP, LI, LO), consoante já reconheceu em situações semelhantes em outros entes federados o STF.¹⁰

18. Por terem liberado empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental independentemente do requisito constitucional do estudo prévio de impacto ambiental e seu relatório, os agentes e empresa representados estão incurso nas sanções do inciso VI do artigo 54 da Lei Orgânica da Corte e tem responsabilidade de ressarcir danos ambientais a liquidar e a recuperar efetivamente a área degradada pelo fato da obra. Tinham plena consciência da ilicitude ante o caráter básico dessa exigência para esse tipo de obra de engenharia e assumiram o dolo eventual de agirem em detrimento da ordem jurídica para implantação da pavimentação impugnada ao arripio da Constituição.

19. Presentes os requisitos da plausibilidade fática e jurídica e do perigo na demora pela continuidade da obra, é imprescindível o pleito de cautelar, na forma prevista no artigo 1º, XX, da Lei Orgânica, de suspensão temporária de eficácia do CT-00026/2022-SEINFRA, de modo a evitar danos socioambientais e patrimoniais florestais de difícil reparação à faixa de Floresta Amazônica ameaçada pela pavimentação destituída de medidas de mitigação e compensação dos significativos impactos da obra.

20. A medida é juridicamente possível: o STF tem reconhecido a constitucionalidade do poder de cautela dos tribunais de contas inclusive para sustar contratos em caráter excepcional em caráter precário. Nesse sentido, ver v.g. o julgado do Pleno no ED no SS 5179 AgR.

21. Assim, considerando as razões acima declinadas, e especialmente a urgência por perigo de dano de difícil reparação por continuidade da obra irregular, este Ministério Público de Contas a teor do disposto no art. 113, I, da Lei n. 2423/96, **requer que Vossa Excelência determine:**

I. a **ADMISSÃO** emergencial da presente Representação, conforme preceitua o art. 3º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

¹⁰ conforme ADI 5312/TO, ADI 5475/AP e ADI 6288/CE.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.ª Procuradoria de Contas/Coord. do Meio Ambiente

II. a concessão liminar de **MEDIDA CAUTELAR** suspensiva da execução da obra, sem prejuízo a possível fase de ajustamento de gestão, a depender da conduta dos agentes representados no sentido de se adequar à Lei, por meio de apresentação de avaliação e de plano de recuperação e controle ambientais, evitando e recuperando possíveis danos;

III. a instrução regular e oficial desta representação, mediante apuração oficial e técnica **pela DICAMB e DICOP**, com garantia de contraditório e ampla defesa aos agentes e à empresa, representados, por notificação, como incursos na sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica e sujeitos à condenação ao ressarcimento de possível dano consumado a liquidar, e responsabilidade solidária de indenizar danos florestais e ambientais decorrentes do fato ilícito e a recuperar as áreas afetadas;

IV. **RETORNO** do processo a este MP de Contas para convicção final sobre as irregularidades iniciais;

V. Julgamento desta representação com as medidas que a instrução evidenciar cabíveis e adequadas, a priori, a aplicação da sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica, condenação a ressarcir mediante liquidação, e fixação de prazo para comprovação de exigência da avaliação de impacto ambiental dos empreendimentos objeto desta representação, do plano de recuperação de área e implantação das salvaguardas socioambientais adequadas.

Protesta por controle externo em conformidade com o Direito e a Justiça.

Manaus, 12 de maio de 2022.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas