



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

PARECER N. 82/2023-MP-RMAM

DIREITO CONSTITUCIONAL, AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO E BENS AMBIENTAIS. APP E TERRENOS MARGINAIS. IDENTIFICAÇÃO, DISCRIMINAÇÃO, PODER DE POLÍCIA, CONTROLE, DISCIPLINA NORMATIVA INTERNA E FISCALIZAÇÃO. IPAAM, OMISSÃO. REPRESENTAÇÃO, PROCEDENCIA. PRAZO, REMOÇÃO DE ILICITUDE, FIXAÇÃO.

São inconfundíveis e igualmente protegidos os Terrenos Marginais e as Áreas de preservação permanente APP marginais dos corpos hídricos, de uso restrito, fundamentais à preservação dos rios e sua mata ciliar, inclusive no meio urbano, a bem da integridade dos ecossistemas e da correspondente sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações enquanto direito fundamental e bem de uso comum em sentido especial.

Os terrenos marginais dos rios estaduais são bens públicos que integram o patrimônio imobiliário do Estado do Amazonas, nos termos dos artigos 20 e 26 da Constituição de 1988 e artigo 2.º, III, da Lei Estadual 2.754/2002, bens esses cuja medição, na forma do art. 4º do Decreto-lei 9760/1946, deve ser a partir da linha média das enchentes ordinárias, compondo faixa horizontal de 15 metros.

As áreas de preservação permanente APP são faixas marginais sujeitas a limitação administrativa e ambiental, sobre a propriedade, pública ou privada, com o fim de preservar a cobertura vegetal ciliar e sua função ecológica às margens dos corpos hídricos, com extensão variável de 30 a 500 metros horizontais, a depender da largura do rio, contada a faixa, nos termos do art. 4.º, inciso I, do Código Florestal, combinado com o método de medição da Resolução CONAMA 303/2002 (esta restabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 747-DF, transitada em julgado 09 de fevereiro de 2022), isto é, observado o nível mais alto, de onde também se contam os terrenos marginais.

Fixação de prazo para medidas de fiel cumprimento da lei, sob pena de multa por omissão e negligência, por grave ofensa aos princípios constitucionais da Eficiência, da Legalidade e da Sustentabilidade.

RELATÓRIO

Trata-se de representação ministerial que objetiva fazer superar a fragilidade e a ineficiência aparentes da gestão patrimonial e operacional do IPAAM na tutela administrativa das faixas marginais dos rios estaduais e das



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

correlatas áreas de preservação permanente, com o enfoque voltado especialmente às áreas marginais dos rios que cortam a zona urbana e de expansão urbana da capital amazonense, mais pressionadas e vulneráveis a ocupações irregulares que, pela supressão nociva da mata ciliar, sem o devido policiamento ambiental e ordenamento edilício e territorial, ameaçam a integridade dos corpos hídricos e dos seus relevantes serviços ecossistêmicos à sadia qualidade de vida dos munícipes e mitigação à crise climática.

O gestor, notificado, apresentou manifestação e documentos (pp. 694 a 796). Conquanto alegue dificuldades técnicas e operacionais, reconhece e evidencia documentalmente a pendência de medidas, normativas e concretas, para identificar, medir, demarcar, fiscalizar e proteger adequadamente esses espaços protegidos.

O Laudo Técnico 113/2022 - DICAMB é no sentido de fixar prazo ao gestor para identificar e demarcar as áreas e informar dados técnicos pertinentes ao tema.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, um esclarecimento, de ordem conceitual e processual, se impõe, quanto ao objeto desta representação.

É que esta postulação busca superar a má-gestão pública de dois bens jurídicos, geograficamente conexos, mas inconfundíveis, e não apenas de um único.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

Isso porque, com base na Limnologia, o Direito Constitucional, Ambiental e Administrativo, distinguem – e esta representação aborda – os dois objetos a saber¹:

1.º) **Terrenos Marginais** (ou reservados) dos rios estaduais, bens públicos imóveis, parte integrante dos corpos hídricos, de uso comum do povo, do patrimônio do Estado;

2.º) **APP** (áreas de preservação permanente), faixas adjacentes às bordas do leito dos rios estaduais, de propriedade pública ou privada, que consubstanciam espaços submetidos ao regime de limitação administrativa, que impede, na forma do Código Florestal, a supressão radical e nociva da vegetação nativa com função ecológica, hidrológica e climática.

Os primeiros, os Terrenos Marginais, constituem, enquanto parte integrante dos rios estaduais, bens públicos de uso comum, do patrimônio imobiliário do Estado do Amazonas, por força da inteligência dos artigos 20 e 26 da Constituição Brasileira e da dicção do artigo 2.º, III, da Lei Estadual 2.754/2002². Correspondem a uma faixa horizontal de 15 (quinze) metros contados da linha média das enchentes ordinárias (nível mais alto da borda), na forma do art. 4.º do Decreto-lei 9.760/1946³.

¹ Consultar, nesse sentido de distinção e abarcar segundo objeto, o **item 21** da peça postulatória ministerial, que faz referência expressa aos Terrenos Marginais de propriedade pública, em acréscimo à temática das APP áreas de preservação marginais dos rios estaduais.

² Acessível em https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2002/7209/7209_texto_integral.pdf

³ Acessível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

A seu turno, as áreas de preservação permanente APP são faixas marginais, não totalmente coincidentes e sobrepostas aos acima definidos Terrenos Marginais, posto que, mais extensas, podem recair *ipso facto* sobre fração de terras públicas e privadas alguns metros mais afastada do leito e bordas do rio, sujeitando os respectivos titulares e ocupantes à limitação administrativa, necessária, à luz da Ciência, à preservação da cobertura vegetal ciliar e sua função ecológica às margens dos corpos hídricos, de extensão variável de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros horizontais, a depender da largura do rio, nos termos do art. 4.º, inciso I, do Código Florestal.

Essa proteção jurídica, especial e dobrada, das margens e entornos dos corpos hídricos (em APP e Terrenos Marginais), se justificam nas relevantes funções ecossistêmicas da vegetação dessas áreas, fundamentais à preservação dos cursos d'água, seus elementos abióticos e bióticos, da qualidade das águas, da fauna e da flora aquáticas e, por consequência, à sadia qualidade de vida dos ribeirinhos, populações vizinhas, banhistas, turistas e dos usuários em geral do rio. Além disso, são faixas de terra essenciais à estabilidade geológica e climática, pela proteção ao solo e ao fluxo das águas, evitando-se alagamentos, enxurradas, deslizamentos e inundações extraordinárias.

Como bem explicado em trabalho da ABRAMPA sobre o tema, a vegetação ciliar (também conhecida como mata ripária ou de galeria) é assim denominada porque, tal e qual os cílios que protegem os olhos, resguarda as águas, depurando-as, filtrando-as, atuando como controladoras da bacia



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

hidrográfica, regulando os fluxos de águas superficiais e subterrâneas, a umidade do solo e a existência de nutrientes. A vegetação ciliar assume papel de relevo como sumidouro de carbono, colaborando com a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e contribuindo, portanto, para a redução do aquecimento global e dos seus efeitos danosos. Isso porque, para se desenvolver, a vegetação sequestra carbono da atmosfera, retirando significativa quantidade de GEE do ambiente. Ademais, tal vegetação é fundamental para assegurar uma melhor adaptação da sociedade aos efeitos nocivos das mudanças climáticas, que afetam de forma significativa o ciclo da água e o regime de chuvas, aumentando a ocorrência de eventos hidrológicos extremos, como inundações, tempestades, deslizamentos de terra e longos períodos de seca. Por fim, ao evitar o assoreamento dos corpos d'água, essa vegetação assegura a disponibilidade hídrica e melhora o escoamento e a vazão da água em casos de chuvas intensas.

Medeiros elenca as funções ecossistêmicas das faixas marginais com amparo em respeitáveis fontes⁴:

As funções da zona ripária são descritas em Mander et al. (1997), Reid e Hilton (1998) e em CRJC (2001). Considerando estes trabalhos, é possível elencar como funções mais relevantes: 1) Estabilização de taludes e encostas, 2) Manutenção da morfologia do rio e proteção a inundações, 3) Retenção de sedimentos e

⁴ MEDEIROS, João de Deus. A demarcação de áreas de preservação permanente ao longo dos rios. In Revista Biotemas, 26 (2), jun. 2013, p. 266.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

nutrientes, 4) Mitigação da temperatura da água e do solo, 5) Fornecimento de alimento e habitat para organismos aquáticos, 6) Manutenção de corredores ecológicos, 7) Paisagem e recreação, 8) Fixação do gás carbônico, 9) Interceptação de escombros rochosos.

Em sincronismo com tal realidade, o Código Florestal (ou Lei de Vegetação Nativa) define áreas de preservação permanente, em seu artigo 3.º, inciso II, como espaço de função ambiental de preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, da facilitação do fluxo gênico da fauna e flora, de proteção do solo e da garantia do bem-estar das populações humanas.

A despeito disso, é bem de pesar que a destruição das APP marginais, especialmente as urbanas, tem causado e pode causar ainda perdas financeiras e econômicas de monta, aos particulares e aos cofres públicos, em vista do cenário da crise climática e dos eventos extremos. A perda da vegetação ciliar importa redução da resiliência das zonas marginais, impondo aos particulares a perda de edificações e ao Estado a realização de gastos consideráveis com obras de reparação e contenção de encostas por desastres decorrentes de chuvas torrenciais e enchentes extraordinárias sem permeabilidade e drenagem nem sustentação do solo.

Estudo realizado por Eduardo Amaral Haddad e Eliane Teixeira dos Santos⁵, do Departamento de Economia da FEA-USP, aponta para os enormes

⁵ Conferir em <https://revistapesquisa.fapesp.br/enchentes-em-sao-paulo-dao-prejuizo-de-r-762-mi-por-ano/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

gastos decorrentes de enchentes em cidades. Apenas na cidade de São Paulo se reconhece um prejuízo de R\$762 milhões por ano:

Cada ponto de alagamento formado na cidade de São Paulo após uma chuva forte provoca um prejuízo diário de mais de R\$1 milhão ao país. Com 749 pontos de alagamento identificados na cidade, as perdas anuais no âmbito do município chegam a quase R\$336 milhões. E, com o espraiamento dos efeitos pelas longas cadeias de produção e renda, o prejuízo vai a mais de R\$762 milhões em escala nacional.

O Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil (1995-2019) indica que desastres de enxurradas, inundações e chuvas intensas geraram, no período analisado, danos materiais e prejuízos de mais de R\$ 100 bilhões de reais no Brasil.⁶

Aliás, juridicamente, não se pode perder de vista que as faixas marginais dos rios estaduais, em nosso contexto regional, além de serem fundamentais aos ecossistemas locais em que se situam, integram o bioma Floresta Amazônica, patrimônio nacional cuja defesa e uso sustentável são um dos objetivos prioritários do Estado do Amazonas, segundo o artigo 2.º, inciso III, da Constituição de 1989, em harmonia com a garantia de preservação e uso sustentável do bioma do artigo 225, § 4.º, da Constituição de 1988.

⁶ Acesível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/danos_e_prejuizos_versao_em_revisao.pdf



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

Patente, assim, a relevância ambiental e patrimonial das margens dos rios e o seu tratamento jurídico diferenciado, noutra banda, não menos relevante é aclarar o papel multifacetado do IPAAM na gestão desses espaços protegidos.

Não deve ser única e exclusivamente em gabinete, cartorial, quando provocado, na instrução de pedidos individuais de licença de empreendimentos em áreas particulares, na forma da Lei 3785/2012. A lei exige que a atuação vá além, em razão da natureza, da propriedade e da relevância ambientais dos espaços em jogo, eis que são componentes essenciais à integridade do domínio público hídrico e ao equilíbrio ecológico fundamental à sadia qualidade de vida. É dizer, o controle ambiental alcança bens ambientais cuja integridade cabe ao IPAAM assegurar, primordialmente, exercendo o poder de polícia e a governança territorial hídricas, por meio de atos normativos e ações concretas hábeis a promover a conservação desses espaços, livres de invasões, construções clandestinas incompatíveis e novas supressões florestais lesivas aos recursos hídricos e ao meio ambiente.

Confirmam-se, a esse respeito, a clara dicção das normas da Lei 3.167/2007 (art. 2.º, V, art. 57, VI, c/c art. 63, IV, VIII, XI, X, e arts. 68, 69, e 72, IV, este último especificamente voltado à tutela infracional das florestas marginais)⁷. O diploma legal proclama como objetivo da política estadual de recursos hídricos, dentre outros, assegurar o florestamento e o

⁷ Lei acessível em <http://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/LOE-3.167-07-Recursos-Hidricos.pdf>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

reflorestamento das nascentes e margens de cursos hídricos (art. 2.º). Expressamente traça como diretrizes (art. 3.º) de ação a manutenção e a recuperação das matas ciliares e de proteção dos corpos de água e o desenvolvimento de programas permanentes de preservação e proteção dessas áreas. Ao enunciar a competência fiscalizatória, determina que o IPAAM, como órgão executor da política (art. 63 e 68), exerça o poder de polícia sobre o uso das águas e das margens e manda que a Presidência do IPAAM expeça ato para a disciplina da documentação necessária (art. 69, parágrafo único), inexistente até hoje no caso das APP e dos Terrenos Marginais.

Nesse cenário, é bem de ver que o caderno processual assinala a precariedade e deficiência das atividades gerenciais do IPAAM no tocante ao assunto, em prejuízo principalmente das faixas marginais mais pressionadas e vulneráveis como as situadas na capital amazonense, como o rio Tarumã-açu, com risco de dano ao patrimônio imobiliário do Estado e ao correspondente direito fundamental ao equilíbrio ecológico e ao meio ambiente hígido, como bem fundamental à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Dizemos patenteada e manifesta a deficiência gerencial, em primeiro lugar, porque as manifestações técnicas que o próprio IPAAM trouxe aos autos sobre o tema como razões de defesa – e aquelas a que se teve inicialmente acesso na fase preliminar apuratória e constam anexadas à inicial – nem mesmo sequer distinguem e se preocupam em referenciar os Terrenos Marginais juntamente com as APP.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

Ademais, porque demonstram, a despeito de reiterada exposição de motivos dos servidores analistas, a falta de providências da Presidência para exame mais acurado da questão com o fim de produzir ato normativo interno e outras medidas efetivas, no sentido da identificação, proteção, governança e mapeamento e fiscalização dos dois espaços protegidos, ao menos para aplicar de imediato nas bacias mais vulneráveis, convivendo os empreendedores com oscilações e divergências de opiniões de analistas a cada caso concreto com a indesejável insegurança jurídica e estando o patrimônio público e ambiental a mercê de destruição e usurpação privadas ilegítimas.

Nesse rumo, o representado inclusive informa e traz à colação pareceres técnicos que expressamente reclamam quanto à falta de definição técnica padronizada para tornar transparentes e documentar as faixas marginais de preservação permanente e garantir sua salvaguarda contra as pretensões de ocupação e usos que impliquem degradação e retirada da floresta.

Cita o gestor representado, a respeito, **o parecer técnico GGEO 1273/2016, que já aquela altura (em 2016) reclamava a falta de medidas para adequada identificação e proteção das APP em prejuízo da instrução de processos de empreendimentos imobiliários. Adita que a referida manifestação foi recentemente ratificada pelo parecer técnico GGEO 019/2021**



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

(Gerência/IPAAM) e objeto de exame por meio do Parecer (jurídico) 030/2020 - PMA/PGE/AM⁸.

Além dos documentos exibidos na fase de defesa pelo IPAAM, com a inicial, trouxemos, como evidência do fato ilícito, amostra substancial de casos, representativa de um estado de coisas intolerável quanto à falta de identificação, de vigilância e de conservação dos nominados espaços legalmente protegidos, com toda repercussão negativa estampada. Não interessa saber, ao menos nesta fase e instância, se a ação é criminosa, dolosa e intencional por parte dos servidores, porque para caracterização da má-gestão e motivar a reprimenda imediata da Corte de Contas de sorte a eliminar a ilicitude, basta a flagrância de fato que possa objetivamente indicar gestão institucional negligente e divorciada do rigor exigível na gestão dos bens públicos e ambientais.

Por outro lado, imperioso destacar **não ter sido apresentado nos autos um único relatório de fiscalização** periódica dos terrenos marginais,

⁸ Neste parecer PGE/AM, o senhor procurador parecerista ressalva a situação do empreendedor por uma questão de segurança jurídica, ante a controvérsia interna e a falta de definição normativa, mas não deixa de apontar que há insegurança lesiva na definição geral técnica das áreas de APP pela Administração Estadual. Divergimos *data maxima venia* da solução preconizada pelo culto Procurador do Estado, porque o caso concreto não se enquadra em revisão de entendimento técnico plausível e comportado pela Lei, indigno assim de reclamar a proteção da confiança ao empreendedor, na linha do parágrafo único do art. 2º da Lei 9784/99, eis que a manifestação técnica mais antiga, de 2016, não considerou o direito posto, i.e, o Código Florestal e a Resolução CONAMA 303/2002, deixando de apontar para a faixa marginal contada da borda do rio maior (do rio Tarumã-açu), que reclamaria a preservação de faixa de mata de 500 metros, tendo sido apenas considerada a faixa menor do tributário estreito do Chico Pará, em cuja cabeceira se situa o empreendimento, mas a menos de 500 metros do rio principal. Em casos futuros, o fato pode consubstanciar erro grosseiro da Administração porque o STF colocou pá de cal no assunto considerando em vigor a Resolução 303/2002 e seu método de cálculo, pelo critério do nível mais alto de cheia sazonal.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

que evidenciasse atividade fiscalizatória mínima do IPAAM em campo, imprescindível à prevenção de uso indevido das APP e dos terrenos marginais, ao menos nas bacias urbanas da capital, em vista da pressão que estas experimentam (nem mesmo há registro de providências de fiscalização na bacia do Tarumã-açu, para cuja ordenação e governança o TCE/AM expediu comando específico, ao julgar procedente representação ministerial. Ver Acórdão 395/2021 – Pleno, Spede, processo 14.446/2017).

Isso se afigura tanto mais reprovável e alarmante quando se **constatam trabalhos acadêmicos que atestam, igualmente, a má qualidade da gestão das margens dos rios estaduais**. São unânimes em acusar a Administração Pública de deficiente e omissa, por não definir e proteger as áreas de preservação permanente que atravessam Manaus.

Veja-se, por exemplo, o estudo da Fundação Vitória Amazônica de outubro de 2019 (**APP Urbanas de Manaus: contexto, marco legal, alternativas e recomendações**)⁹.

Confira-se, também, o estudo realizado por José Marques da Silva, Carlossandro Carvalho de Albuquerque e Flavio Wachholz na região do **Tarumã-açu no bojo do projeto PROFAGUAS-UEA**¹⁰. É bem de ver que as críticas e recomendações são sem radicalismo, sem deixar de entender os

⁹ Conferir em <https://www.fva.org.br/acervo/relatorio-appu-areas-de-preservacao-permanente-urbanas-de-manaus/>

¹⁰ Ver acervo do projeto PROFAGUA-UEA em <https://www.grupogeotap.com/igarape-taruma-acu> e especificamente sobre estudo de caso de seguimento de APP no Tarumã-açu em https://www.grupogeotap.com/files/ugd/70f372_a74adea9310b4fc8a82d87f497cd4f30.pdf



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

limites à recuperação integral de faixas de uso já consolidado (sem cobertura vegetal e edificados até 2008), mas atentando para imprescindibilidade de demarcação dessas áreas para se iniciar ao menos política pública de evitar novos casos e de regularização dos casos existentes, com o máximo possível de restauração a bem das funções ecológicas favoráveis aos munícipes e que tanto impactariam positivamente contra inundações, desbarrancamento e outras catástrofes indesejáveis.

A continuar o estado de coisas, de desleixo quanto às margens, rios caudalosos, cobiçados, sociobiodiversos e belos como o Tarumã-açu, estarão fadados à poluição e à destruição (hoje na vazante o aspecto da água turva e fétida deixa notória a morte iminente do corpo hídrico por desmatamento ilegal de suas margens e falta de tratamento de esgotos), porque esses usos marginais indevidos, ao removerem as árvores das faixas de preservação indiscriminada e massivamente, aumentam a turbidez das águas em prejuízo aos serviços de purificação de abrigo à vida aquática com todas as características favoráveis ao turismo, ao lazer, à alimentação e às condições de vida saudável aos ribeirinhos e comunidades tradicionais.

Nota-se que o gestor representado tinha perfeito conhecimento da pendência e da relevância e gravidade do problema pertinente, tanto assim que, no começo da sua gestão, em 2019, procurou o Conselho Estadual do Meio Ambiente, onde apresentou algumas de suas ideias¹¹ para documentar e

¹¹ Estão referidas neste processo as seguintes propostas ventiladas pelo gestor representado no início de 2019 perante o CEMAAM: • criar metodologia de definição que assegure um entendimento do art. 4.º do



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

resolver as APP, como manda a lei (art. 69, parágrafo único, da Lei 3.167/2007). Mas não houve seguimento desse trabalho, seja na SEMA, seja na SECT, seja na Diretoria do IPAAM, quedando-se inerte a gestão ambiental, a despeito da continuidade das ocupações e atividades irregulares nas margens nos últimos anos, perpetuando assim a situação de insegurança, discrepância e vulnerabilidade dessas áreas por falta de governança territorial.

Não procede mais, ao menos na atualidade, a alegada dificuldade técnica quanto ao critério para delimitação das áreas marginais. Resta superada a problemática citada pela autoridade representada. O critério/método para calcular, medir e mapear as faixas marginais de APP é o constante da Resolução CONAMA 303/2002.

Havia a discussão, é verdade, se essa Resolução CONAMA seria ou não compatível com o Código Florestal de 2012 e se a sua revogação expressa em 2021, no governo Bolsonaro, teria sido legítima ou não. Ocorre que a questão encontra-se superada. A esse respeito, **provocado via ADPF 747-DF**, o **STF**, com fundamento no **princípio constitucional da proibição de retrocesso**, declarou inválida a revogação administrativa e **restaurou a**

Código Florestal, que determina a largura da APP de acordo com a largura do curso d'água, medida a partir da calha do seu leito regular; • definir o marco fisiográfico e geológico; • criar uma base Geocolaborativa para se ter uma prévia de onde é APP; • reconsiderar as normas de licenciamento em atividades de baixo impacto; • criar uma resolução que especifique os cenários que são de fato APP e os que estão descaracterizados de modo que haja um parâmetro estabelecido por critérios específicos; • formular, na área do Tarumã, o plano de Ordenamento Territorial, com instrumentos de governança e participação sociais.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

vigência e eficácia da **Resolução 303/2002 CONAMA**, por decisão vinculante e *erga omnes* passada em julgado em 09 de fevereiro de 2022¹².

Significa que se devem conjugar, sem retrocesso, para o fim de identificação das APP, o disposto no art. 4.º, inciso I, do Código Florestal, com o previsto no art. 2.º, I, e art. 3.º, I, da Resolução CONAMA 303/2002.

As áreas de preservação devem ser medidas a partir da borda da calha do leito regular do rio, considerando-se para tanto o nível mais alto da borda, alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente. Tomar, como pretendiam as alas retrógradas antagonistas ao Código Florestal, como borda da calha do leito regular, o nível menor de borda na seca máxima do rio, para esse fim, é retrocesso inconciliável com a decisão vinculante do STF, porque implica menosprezar a Resolução CONAMA 303/2002 e, aqui na Amazônia, passar a deixar sem proteção jurídica quilométricas faixas alagáveis da bacia Amazônica, periódica e ordinariamente, de astronômico valor ecossistêmico e climático, que formam os igapós e as várzeas amazônicas nas planícies de inundação. Veda-se, portanto, diante da construção normativa e jurisprudencial, em Direito, a interpretação que conduz a esse absurdo contrassenso, no sentido de que leito regular seria o leito menor, de vazante.

¹² Conferir em

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454328&ori=1#:~:text=Por%20%C3%BAltimo%2C%20a%20relatora%20frisou,fundamental%20ao%20meio%20ambiente%20equilibrado.>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

Por outro lado, não há qualquer razoabilidade na tese ventilada de passagem, de falta de função ecológica dos rios urbanos, seja pela poluição de suas águas, seja pelo alto grau de ocupação de suas margens, de modo a justificar que o IPAAM não exerça sua função de governança territorial e fiscalizatória sobre as margens dos rios estaduais que cortam a capital amazonense. Ora, pelo **Tema 1010, o STJ** fixou a tese protetiva das APP urbanas, *in verbis*: na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4.º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

Como se lê, ao fazê-lo, de par com a sua **Súmula 613, o STJ** afastou o abandono administrativo de áreas identificadas como “urbanas consolidadas”, vez que estas devem comportar planos de regularização, de recuperação e reflorestamento e prevenção de desastres, impedindo-se novas supressões e edificações nocivas e arriscadas. Ainda que não suscetíveis de intervenção imediata por ocupação consolidada – o que se admite apenas para argumentar –, nada impede haja a identificação e fiscalização das áreas com o objetivo de impedir novas ocupações e a piora da degradação e do risco de dano ambiental e perigo à própria segurança das pessoas nessas áreas vulneráveis a desastres no contexto da crise climática que a humanidade



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

atravessa (prevenção essa determinada a estados e a municípios, pela Lei de Desastres; conferir a Lei 12.608/2012, art. 7.º, IV, art. 8.º, IV e V).

É o bastante para demandar providências a fim de assegurar o exato cumprimento da Lei, eis que se flagra ilegalidade por omissão com perigo de dano ao patrimônio público, hídrico, florestal, climático e ambiental bem como insegurança aos empreendedores e proprietários privados. O que transparece em cores nítidas é que o IPAAM não considera o assunto prioritário e queda inerte sem realizar o fortalecimento da gestão territorial hídrica.

Como a falta de demarcação e governança territoriais dessas áreas implica prejuízos diretos à própria população, em um momento crucial para a necessária adaptação das cidades aos efeitos negativos das mudanças climáticas, que incluem precipitação pesada e maior risco de enchentes e deslizamentos de terra, a omissão administrativa de que se trata afronta diretamente os direitos fundamentais associados à dignidade da pessoa humana, previstos na Constituição Brasileira. São qualificados, pois fundamentais para assegurar a disponibilidade de água para a população, além de garantir a preservação da biodiversidade e a resiliência ambiental e humana às mudanças do clima, prevenindo desastres decorrentes de enchentes e deslizamentos. Por esse motivo, demanda medidas enérgicas de correção de rumos pelo Sistema de Controle Externo.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº : 13833/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO POR MÁ GESTÃO DE APP E
TERRENOS MARGINAIS URBANOS
PARTE : IPAAM – JULIANO VALENTE

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, este MP de Contas propõe seja julgada procedente a representação objeto deste processo, para o efeito de se fixar, sob pena de multa, o prazo de 60 (sessenta) dias:

1) ao titular do IPAAM, senhor Juliano Valente, para o efeito de comprovar à Corte de Contas a formulação e publicação de portaria normativa, para fixação do critério para identificação e georreferenciamento dos terrenos reservados e das app marginais dos rios estaduais, com determinação de providências cabíveis, com destaque aos rios que cortam Manaus, bem como, para a formulação e aprovação de plano estratégico de curto prazo, com o objetivo de fortalecer a governança territorial e a fiscalização dos terrenos marginais e das app nos trechos mais vulneráveis e pressionados, como as do Rio Tatumã-açu, contra uso nocivo das margens, em articulação com a Prefeitura de Manaus, a SECT e a SEMA e a Polícia Militar do Amazonas;

2) ao titular da SECT, para comprovar à Corte de Contas medidas efetivas no sentido de planejar e orientar, em articulação com o IPAAM e com a SEMA, a identificação, a discriminação e o georreferenciamento dos terrenos marginais e reservados dos rios estaduais, que compõem o patrimônio imobiliário do Estado do Amazonas, para o fim de fiscalização e de evitar que sejam objeto de transferência de domínio, ressalvadas as concessões de uso legalmente admitidas, eis que bem de uso comum do povo integrante dos recursos hídricos estaduais.

Protesta por nova vista na fase executiva para monitoramento.

Manaus, 16 de janeiro de 2023.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA

Procurador de Contas