



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.107/2023-MPC- Coord. do Meio Ambiente

Contra agentes do Ipaam e Implurb.

Por suspeita de má-gestão de obra municipal por aparente irregularidade de licenciamento ambiental

ODS 11

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** contra os ilmos. Diretor do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), senhor Juliano Valente (diretor-presidente) e Diretor do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb), senhor Carlos Alberto Valente Araújo, por episódio suspeito de má-gestão de obra municipal, do Complexo São Vicente do Programa “Nosso Centro”, por aparente irregularidade de sustentabilidade por inobservância de condicionantes do devido processo de licenciamento ambiental, com risco de dano ao patrimônio cultural local, conforme os fatos e fundamentos seguintes.

1. Recebemos denúncia popular no sentido de início das intervenções e obras no complexo São Vicente, no centro histórico de Manaus, anunciado oficialmente pela



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

Prefeitura¹, em que pesa a proibição expressa na Licença Prévia 002/2023 - IPAAM, que condicionou a instalação da obra a providências ainda não esgotadas de avaliação de impacto e pareceres da Administração Federal além de consequente licença de instalação.

2. Este MP de Contas verificou tratar-se de obras na ilha São Vicente, imóvel tombado pelas administrações federal, estadual e municipal, de relevante valor histórico e cultural, obras essas que integram o programa 'Nosso Centro' Complexo São Vicente, da gestão do Município.

3. Inicialmente, foram expedidos ofícios ao Implurb e ao IPAAM com requisição de informações sobre as intervenções na ilha de São Vicente, tendo em vista que a Licença Prévia 002/2023 somente havia autorizado a realização de estudos prévios do imóvel. Até o presente momento, somente o Implurb, por meio do Ofício nº 996-2023, apresentou informações aos autos referente às medidas tomadas na obra, segundo consta, obras emergenciais para evitar dano por precariedade de manutenção do prédio. Não há notícia de atuação fiscalizadora, seja do IPAAM, seja do IPHAN.

4. Verificamos tratar-se do Termo de Contrato de Obras e Serviços de Engenharia 001/2023 - IMPLURB, celebrado em 09/03/2023, no qual teve a empresa contratada Red Engenharia Ltda. como executante do objeto da licitação referente à reforma do Complexo Mirante de São Vicente (prédio do Mirante da ilha de São Vicente, infraestrutura do largo e reforma da casa Thiago de Melo). No caso, as obras e serviços serão executados sob o regime de execução indireta empreitada por preço global, no valor de R\$ 45.827.073,92 (quarenta e cinco milhões, oitocentos e vinte e sete mil, setenta e três reais e noventa e dois centavos). O termo de contrato faz referência como sendo responsabilidade da contratada a expedição das licenças ambientais e de instalação, bem como o Estudo Prévio de Impacto

¹ver em:

<https://implurb.manaus.am.gov.br/noticia/prefeitura-de-manaus-da-inicio-as-obras-do-complexo-de-sao-vicente-e-as-primeiras-do-nosso-centro/>



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

Ambiental — Relatório de Impacto Ambiental (EPIA — RIMA), Planos de Controle Ambiental e outros. Contudo, apesar da referência não há qualquer evidência de avaliação ambiental prévia e a expedição das citadas licenças. Assim, como divulgado, houve o início das obras e não constam informações acerca das licenças e se foram expedidas em estrita observância ao comando do art. 225 da Constituição Federal e demais normas federais, estaduais e de entidades públicas ligadas ao meio ambiente. Alicerça-se, assim, aparente episódio de corresponsabilidade entre o executante, a entidade municipal responsável pelas obras e o ente ambiental omissos na fiscalização.

5. Ora, consoante jurisprudência do STJ, a responsabilidade por dano ambiental (no qual se inclui o dano a bem cultural) é ampla e pode alcançar o Estado e seus agentes por omissão de fiscalização:

Nesse contexto, forçoso reconhecer a responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou age de forma deficiente ou tardia. Ocorre aí inexecução de uma obrigação de agir por quem tinha o dever de atuar. [...] Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

Ver REsp nº 1.071.741 -SP (2008/0146043-5), Min. Rel. Herman Benjamin, j. em 16.12.2010 REsp nº 1.071.741 -SP (2008/0146043-5), Min. Rel. Herman Benjamin, j. em 16.12.2010

6. Conforme a resposta do Ofício n.º 996/2023 – GPRES/IMPLURB (DPLA), as intervenções alvo de denúncia teriam sido motivadas em situação emergencial. Relata-se acelerado processo de vandalismo e depredação nas estruturas existentes, com



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

necessidade de fechamento de acesso ao prédio com parede de tijolo e o isolamento do imóvel com tapume. Além disso, teriam sido identificados comprometimento das estruturas para cuja contenção justificou-se reforço estrutural do prédio e a execução dos serviços nos pilares localizados no subsolo, antes do período de cheia do rio (final de abril), tendo em vista, que o prédio "Mirante da Ilha" irá manter toda a estrutura dos pavimentos já existentes, salvo a inserção de uma nova cobertura.

7. Ocorre que a alegação carece de prova técnica e de autorização do IPAAM. Tal relato desvirtua a finalidade da licença originalmente concedida, carecendo de licença específica para intervenções emergenciais. Essa possível omissão pode gerar risco maior de dano e dano ao patrimônio cultural local, a pretexto de afastar risco iminente (não comprovado), por não atender aos ditames procedimentais ambientais que devem gerir a obra pública.

6. Diante dos dados até aqui disponíveis, é bem de ver que se trata da execução de obra pública de valor expressivo ao meio ambiente cultural local sem as devidas cautelas de sustentabilidade. Há sólida verossimilhança na alegação de ilicitude e potencial lesividade a bens juridicamente qualificados, pois a obra prossegue sem as indispensáveis medidas de mitigação e compensação de impacto ambiental e de sustentabilidade sobre de imóvel tombado de valor cultural, histórico e paisagístico na orla de Manaus.

7. É patente que a construção de obra pública em imóvel de valor cultural tombado² sem a observância das condições ambientais, em faixa marginal e de APP do Rio Negro, 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.

² Sobre o valor histórico e cultural do Complexo São Vicente, ver estudo acessível em https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/PAIVA_MARIA_DO_SOCORRO_E_FILIPPINI_ELIZABETH.pdf



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

8. Ademais, cuida-se de imóvel de propriedade da União, como ilha fluvial e terreno marginal de rio federal, com base no artigo 20 da Constituição. Aliás, bem por isso, necessário, ainda, a apresentação de pareceres de conformidade dos órgãos federais envolvidos (SPU, Marinha e do IPHAN), circunstância essa não esclarecida até aqui por prova documental, competindo agir por cautela na guarda do princípio *in dubio pro natura*.

9. Em virtude do exposto, este Tribunal deve se empenhar em cobrar medidas mais efetivas da Administração Municipal e apurar responsabilidades se confirmados os fatos que podem configurar omissão e descumprimento dos preceitos ambientais, envolvendo obras públicas, de modo a garantir a integridade e adequada gestão do futuro Complexo de São Vicente, essencial ao regular aproveitamento dos municípios, até porque o prazo máximo para a completa execução das obras e serviços contratados será de 300 (trezentos) dias corridos, conforme cláusula nona do Termo de Contrato de Obras e Serviços.

10. Diante da importância do regular licenciamento de obras que afetem o meio ambiente e o patrimônio cultural, a LC 140/11 foi editada com o intuito de reforçar, em âmbito administrativo, o federalismo cooperativo, no caso mediante a concentração mitigada de atribuições, sem prejuízo à fiscalização comum, *ex vi* do artigo 23, VI, da CRFB.

11. Com efeito, de acordo com a norma do artigo 17, *caput*, da Lei Complementar 140/2011, "compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada". Assim sendo, sem impedir a ação supletiva, a LC 140/2011 deu prioridade ao órgão ambiental licenciador para o exercício do



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

poder de polícia ambiental através da lavratura de auto de infração, caso consumado um ilícito administrativo-ambiental.³⁴

12. O STJ tem reconhecido a omissão jurídica reprovável no caso de omissão dos diferentes órgãos de fiscalização:

Omissão do órgão ambiental licenciador e legitimidade do exercício do poder de polícia ambiental pelos demais entes federativos. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA. 1. Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. 2. O Poder de Polícia Ambiental pode – e deve – ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambientais é comum a todos os entes. **Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração.** 3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo

³ Sinopses para Concursos - v.30 - Direito Ambiental / Frederico Amado. -10 ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

⁴ Curso de Direito Ambiental / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

responderá pelos danos ambientais causados àquele que tenha contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão. Agravo regimental improvido” (STJ, AgRg no REsp 1.417.023/PR, 2ª T., Rel. Min. Humberto Martins, j. 18.08.2015). “Processual civil. Administrativo. Agravo interno no recurso especial. Código de Processo Civil de 2015. Aplicabilidade. IBAMA. Atividade nociva ao meio ambiente. Poder de polícia administrativa. Inércia do órgão estadual. Revisão. Impossibilidade. (...) II – **É pacífico nessa Corte que havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.** (...) V – Agravo interno improvido” (STJ, AgInt no REsp 1.484.933/CE, 1ª T., Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 21.03.2017).

13. De modo complementar, a Resolução 237/97 do CONAMA assinala, no seu art. 1.º, I, que se tem por licenciamento ambiental o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”. No âmbito do licenciamento ambiental, o estudo (prévio) de impacto ambiental operacionaliza os princípios da prevenção e da precaução, uma vez que se trata de instrumento administrativo que possibilita a identificação de danos ambientais de forma antecipada (mesmo que apenas potenciais), tornando possível a adoção de medidas preventivas para evitar a sua ocorrência ou ao menos sua mitigação, a depender do caso.⁵

⁵ Curso de Direito Ambiental / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.



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

14. O art. 8.º da Resolução 237/97 do CONAMA, ao reproduzir em parte o conteúdo do art. 19 do Decreto 99.274/90, conceitua os diferentes tipos de licença ambiental em: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).⁶ Cabe também menção a legislação estadual sobre o licenciamento ambiental, que, no seu artigo 13, dispõe sobre a licença de instalação;⁷ licença esta cabível no caso em comento tendo em vista tratar-se de obra pública.

15. A Constituição Brasileira, em seu artigo 225, garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público exigir do empreendedor estudo prévio de impacto ambiental para obras causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme disposto no artigo supramencionado.

16. Não obstante, urge acionar o procedimento cautelar, na forma regimental, para exigir prova das alegações e certeza quanto ao não avanço das obras sem as devidas salvaguardas de sustentabilidade socioambiental e cultural e de regularidade da atuação licenciadora, em vista de iminente dano emergente da execução da obra pública de início de

⁶ Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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;

⁷ Art. 13. A 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.

Parágrafo único. A Licença de Instalação terá prazo de validade máximo de 48 meses, a critério do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM, observadas as condicionantes estabelecidas no licenciamento, podendo ser renovada por igual período.



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

construção da obra do Complexo de São Vicente, porque consistente no patente descumprimento da Licença Prévia nº 002/2023 do IPAAM.

17. No contexto do mister de controle externo dos órgãos e entes administrativos que expedem licença ambiental, este Tribunal de Contas está legitimado até mesmo a suspender cautelarmente o ato administrativo, com base na regulamentação da Resolução n. 03/2012, de modo a paralisar a ameaça de novos danos ao parque e de remover o ilícito, em vista da aplicação do princípio da Prevenção, dado o caráter de difícil reparação do dano ambiental, ao menos enquanto se certifica de positivas providências solucionadoras, dos órgãos e autoridade responsáveis pelo cumprimento das condicionantes do ato liberatório de obra pública.

18. Tal poder geral de cautela pode ser exercido inclusive para o efeito de suspender temporariamente a execução de contrato de obra pública, como recentemente reconheceu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do AG. REG. NOS EMB. DECL. NA SS SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5306 PIAUÍ.

19. Ou seja, segundo o ordenamento jurídico pátrio, o poder de cautela é essencial ao controle da gestão de sustentabilidade de obras, pois, segundo a abalizada doutrina, a prestação jurisdicional tardia pode não ser mais útil ou necessária, e a ocorrência do dano ambiental tende a ser irreversível. Marin e Lunelli afirmam que esse processo será diferente do processo das ações individuais, já que as ambientais possuem um “caráter sócio-coletivo, norteador pela importância a ser atribuída, acima de tudo, à tutela do bem em questão”. O objetivo primário é o de obter-se, rapidamente, o bem ambiental almejado, o que justifica o afrouxamento do contraditório, se tal medida for necessária à proteção.⁸

⁸ Processo ambiental [recurso eletrônico] : considerações sobre o Novo Código de Processo Civil / org. Jeferson Dytz Marin, Caroline Ferri Burgel, Vagner Gomes Machado. – Caxias do Sul, RS: EducS, 2018. *Apud*: VIEGAS, Eduardo Coral; MONTEMEZZO, Patrícia. O meio ambiente e a sociedade de risco: as liminares nas ações ambientais. In: MARIN, Jeferson Dytz. Jurisdição e processo: reformas processuais, ordinarização e racionalismo. Curitiba: Juruá, 2009. p. 101-116. v. II. LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson DYTZ. Processo



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

20. Nesse sentido, pontuou o STJ:

PEDIDO DE SUSPENSÃO. MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. **Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução** que, em situações como a dos autos, cujo efeito da decisão impugnada é o de autorizar a continuidade de obras de empreendimento imobiliário em área de proteção ambiental, **recomenda a paralisação das obras porque os danos por elas causados podem ser irreversíveis acaso a demanda seja ao final julgada procedente.** Agravo regimental não provido” (STJ, Corte Especial, AgRg na SLS 1.323/CE, rel. Min. Ari Pargendler, DJ 2-8-2011).

21. Se se confirmarem as suspeitas, por terem liberado empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental a bem de imensurável valor histórico e cultural, independentemente do requisito constitucional do estudo prévio de impacto ambiental e seu relatório, os agentes e empresa representados estão incursos nas sanções do inciso VI do artigo 54 da Lei Orgânica da Corte e na responsabilidade de recuperar a área afetada e indenizar possíveis danos ambientais. 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 do início de obra pública ao arrepio da Constituição.

ambiental, efetividade e as tutelas de urgência. Veredas do Direito: direito ambiental e desenvolvimento sustentável, 2011. p. 1314. MARIN, Jeferson Dytz; LUNELLI, Carlos Alberto. A autonomia do processo constitucional e a legitimação para agir na tutela dos direitos coletivos: a dimensão publicista da jurisdição. In: MARIN, Jeferson Dytz (Org.). Jurisdição e processo: efetividade e realização da pretensão material. Curitiba: Juruá, 2008. p. 19-48.



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

22. Assim, considerando as razões acima declinadas, 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** da presente Representação, conforme preceitua o art. 3º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

II. a adoção do **rito cautelar especial, mediante abertura inicial do prazo de cinco dias** para manifestação dos gestores representados, e, caso as respostas sejam insatisfatórias, a **CONCESSÃO** de **medida cautelar** suspensiva da obra referente à ilha São Vicente, concernente ao Complexo de São Vicente, até resolução das irregularidades identificadas e comprovação de efetivo cumprimento das medidas condicionantes de adequação e mitigação de impacto ambiental da obra;

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 empresa, representados, por notificação, se for o caso de confirmação das suspeitas iniciais, como incursos na sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica e sujeitos à condenação ao ressarcimento de possível dano ambiental a liquidar;

IV. o 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 apresentarem plano de recuperação de área e implantação das salvaguardas socioambientais adequadas.



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

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

Manaus, 15 de setembro de 2023.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas