



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

SENHOR JUIZ DA 6ª VARA FEDERAL DE FLORIANÓPOLIS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos arts. 20, *caput* e incs. I, VII e X, 23, *caput* e incs. I, III, VI e VII, 129, *caput* e incs. II e III, 170, *caput* e inc. VI, 215, 216 e 225, da Constituição da República, bem como nos preceitos pertinentes da Lei nº 7.347/85 e da Lei Complementar nº 75/93, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com PEDIDO LIMINAR DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, tendo por base a **NOTÍCIA DE FATO nº 1.33.000.001383/2021-70** e as razões de fato e de direito que seguem expostas, em face de

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 26.994.558/0001-23), representada pela Advocacia-Geral da União, com sede na Servidão Nossa Senhora de Lourdes, 110, Agrônômica, Florianópolis/SC, CEP nº 88.025-220, tel: (48)3203.6380, podendo ser citada na pessoa de seu Procurador-Chefe, DAUTON LUÍS DE ANDRADE;

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 03.659.166/0001-02), com sede na Rua Conselheiro Mafra, 784, Centro, Florianópolis/SC, CEP nº 88.010-102, tel: (48)3212.3300, podendo ser citado na pessoa de seu Superintendente Estadual, GLAUCO JOSÉ CÔRTE FILHO;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

ICMBio - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 08.829.974/0001-94), com sede na Rodovia Maurício Sirotsky Sobrinho (SC-402), Km 2, s/nº, Jurerê, Florianópolis/SC, CEP nº 88.053-700, tel: (48)3282.2163, podendo ser citado na pessoa de seu Coordenador Regional, MARLEDO EGÍDIO COSTA;

IPHAN - INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 26.474.056/0001-71), atualmente vinculado ao Ministério da Cidadania, com sede na Praça Getúlio Vargas, 268, Centro, Florianópolis/SC, tel: (48)3223.0883, CEP nº 88.020-030, podendo ser citado na pessoa de sua Superintendente Estadual, LILIANE JANINE NIZZOLA;

IMA - INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 83.256.545/0001-90), com sede na Avenida Mauro Ramos, 428, Centro, Florianópolis/SC, tel: (48)3665.4190, CEP nº 88.020-300, podendo ser citado na pessoa de seu Presidente, DANIEL VINICIUS NETTO;

MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 82.892.282/0001-43), com sede na Rua Conselheiro Mafra, 656, Centro, Florianópolis/SC, CEP nº 88.010-914, tel: (48)3251.6903, podendo ser citado na pessoa de seu Procurador-Geral, RAFAEL POLETTI DOS SANTOS;

FLORAM - FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANÓPOLIS, pessoa jurídica de direito público (CNPJ nº 00.909.972/0001-01), com sede na Rua Felipe Schmidt, 1320, Centro, Florianópolis/SC, CEP nº 88.010-002, tel: (48)3251.6500, podendo ser citada na pessoa de sua Superintendente, BEATRIZ CAMPOS KOWALSKI;

SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA., pessoa jurídica de direito privado (CNPJ nº 04.960.661/0001-10), com sede na Rua Trajano, 341, Sala 2, Centro, Florianópolis/SC, CEP nº 88.010-010, tel: (48)3224.3955, podendo ser citada na pessoa de seu representante, NILTON JOSÉ DOS REIS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

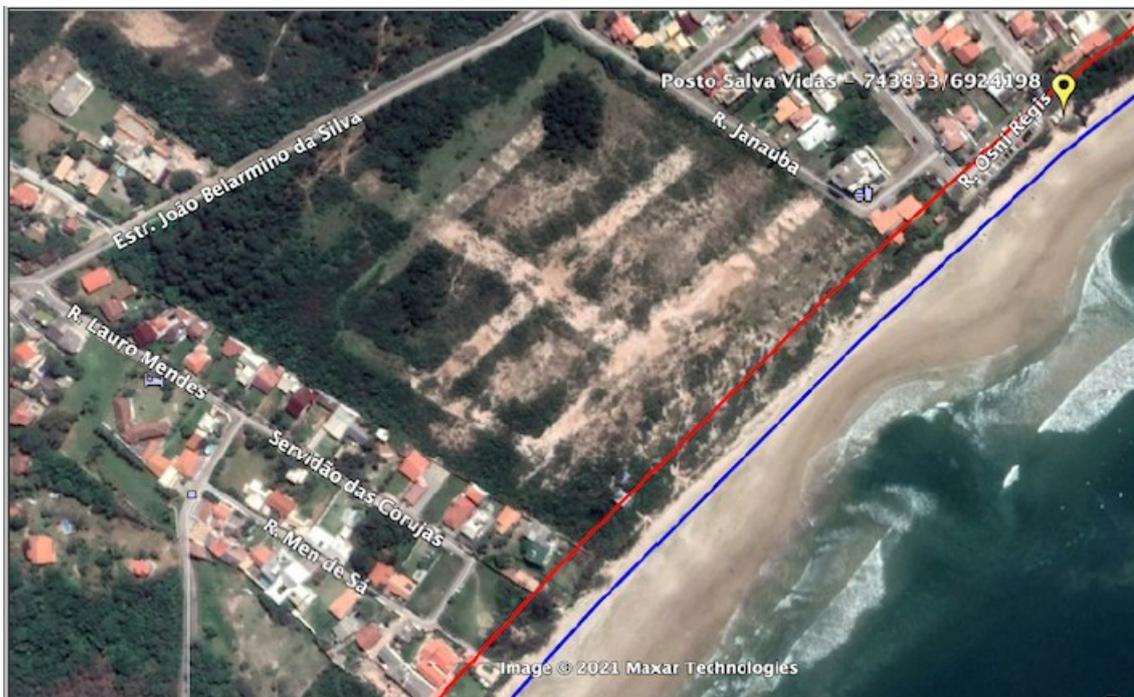
1. DO OBJETO DESTA AÇÃO

A **PROCURADORIA DA REPÚBLICA**, por meio desta ação, busca garantir a adoção de todas as medidas técnicas indispensáveis para resguardar o Meio Ambiente na sua integralidade (meios físico, biótico e sociocultural) contra todos os danos que possam vir a ocorrer pela eventual execução das obras do empreendimento de loteamento urbano denominado **LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO**, pela empresa **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.**, no terreno localizado na Estrada João Bellarmino da Silva, s/nº, Pântano do Sul, em Florianópolis/SC [no ponto aproximado de coordenadas UTM 22J **N**=6924065 **E**=743571 (*Google Earth*), cujo imóvel possui inscrição municipal sob o nº 79.79.024.0028.001-768] e nas áreas que lhe são adjacentes, incluindo-se o mar territorial, objeto de especial proteção por integrar, naquela região, a Unidade de Conservação federal **ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA**. Para tanto, entre outras cautelas, pleiteia que o empreendimento submeta-se **exclusivamente** a licenciamento ambiental por meio da elaboração de **EIA - ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL** (Lei nº 7.661/88 e Decreto nº 5.300/04), consultados previamente o **IBAMA** e o **ICMBio**, nos moldes das razões aduzidas.

Visa, ainda, a tornar efetivos a salvaguarda e o estudo aprofundado dos bens arqueológicos que existem no terreno e nas áreas adjacentes, como, por exemplo, o **SÍTIO ARQUEOLÓGICO BALNEÁRIO DOS AÇORES**. Para isso, tais providências devem zelar pela proteção e pelo estudo de todos os bens arqueológicos existentes na localidade e no seu entorno (já conhecidos ou que venham a ser descobertos) - tudo a ser definido conforme os parâmetros técnicos legalmente exigidos para a formulação do EIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE



Além disso, o **MPF** pretende a reparação de todos os danos ambientais já provocados, materiais e imateriais, desde o início das primeiras intervenções ilegais feitas pelo empreendedor (aparentemente, obras de desflorestamento, aterramento e terraplanagem, iniciadas em julho de 2017) até as mais recentes (tais como desflorestamento, aterramento e terraplanagem promovidos em junho de 2021), as quais se deram sobre **ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP** e **bem de uso comum do povo** (ecossistemas de restinga e dunas, curso d'água, olho d'água e lagoa), que, como se verá, também afetaram **bens da UNIÃO (TERRENOS DE MARINHA** que integram o **ECOSSISTEMA DE DUNAS**, que se inicia na praia e adentra o terreno, assim como **BENS ARQUEOLÓGICOS**), a fim de, caso possível, restituir o ecossistema degradado às condições mais próximas de seu estado originário, mediante a elaboração de PRAD, que deverá contemplar, por exemplo, não só a demolição e a remoção de todas as construções e aterros eventualmente feitos sobre solo *non aedificandi* (por exemplo, APPs e bem de uso comum do povo), a disposição final adequada dos entulhos, mas também a integral recomposição florestal natural dos trechos impactados, além das demais medidas ambientais pertinentes (meios físico, biótico e sociocultural).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Por fim, esta demanda tem, ainda, por escopo a responsabilização do empreendedor **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.**, pelos danos ambientais provocados, bem como a responsabilização solidária e subsidiária da **UNIÃO**, do **IBAMA**, do **ICMBio**, do **IPHAN**, do **IMA**, do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e da **FLORAM**, por sua omissão ou atuação ineficiente/deficiente no exercício de seu dever de fiscalização e proteção do patrimônio natural (e.g., ecossistemas de dunas e restingas) e cultural (arqueológico), bem como na imposição da obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas afetas ao seu Poder de Polícia administrativa para, *apenas a título de exemplo*, o efetivo embargo das atividades de desmatamento, aterramento, terraplanagem em local não edificável, a recuperação do Meio Ambiente degradado e o impedimento de novas intervenções ilegais na localidade.

2. DOS FATOS

Em 15 de junho de 2021, representantes do Conselho Comunitário Costa de Dentro - CODEN apresentaram uma queixa, relatando a retomada de obras supostamente ilegais (as quais teriam sido iniciadas em julho de 2017, interrompidas e, mais tarde, continuadas no dia 14 de junho de 2021), em terreno à beira-mar, de cerca de 182.627,690m² de área, localizado no Bairro Pântano do Sul, em Florianópolis/SC. Segundo informaram, a firma **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.** (CNPJ nº 04.960.661/0001-10) teria feito diversas obras sobre APP - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (dunas e restinga), com o auxílio de "*segurança armada, diversas máquinas, homens, canteiro, pedras, passando a impressão de indícios de equívocos*", a fim de implantar o empreendimento de loteamento urbano denominado **LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO** (Documento 1.1 - fls. 1/10).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE



Pelos documentos que a CODEN juntou, as atividades estariam amparadas pelo Alvará de Licença nº 1118, de 30 de outubro de 2020, do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** (SMDU - Documento 1.13), pela Licença Ambiental de Instalação - LAI nº 4757, de 25 de maio de 2021, do **IMA** e pela Autorização de Corte nº 390/2021, do **IMA** (Documento 18.1).

No Relatório de Vistoria nº 13, de 26 de fevereiro de 2021, da **FLORAM**, já se apontava, como características do terreno a ser loteado, a existência de curso d'água, lâmina d'água, lagoa natural, trechos alagados (e sua vegetação característica), além de vegetação de restinga com terreno arenoso e dunas (Documento 1.14):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

“RECURSOS HÍDRICOS:

Foi observado curso d’água com largura inferior a 10 metros no interior do imóvel territorial, conforme indicado no estudo ambiental. No momento da vistoria foi identificada lâmina d’água, centimétrica, sobre a superfície do terreno, na parte dos fundos (noroeste). Há também uma lagoa natural localizada ao lado (leste) da área prevista para o loteamento junto à Estrada geral João Berlamino da Silva.

COBERTURA VEGETAL E BIODIVERSIDADE:

Na porção da gleba próxima à praia foram observadas espécies herbáceas e subarbustivas típicas de dunas. Nas porções mais próximas à Estrada João Belarmino da Silva, há a presença de muitos indivíduos de Pinus sp. dentre espécies nativas de Restinga arbustiva, com destaque para as vassouras vermelha e brancas e o espinheiro. À medida que se avança para noroeste, afastando-se da praia, surgem trechos de solo desnudo ou com cobertura herbácea ruderal, adensamentos de Pinus sp., trechos com Restinga Arbustiva em regeneração com alturas variando de entre 1 e 3m, possivelmente correspondendo a estágio médio. Alguns trechos junto às extremas da gleba ao norte da Estrada mostram fragmentos de Restinga Arbustiva em estágio mais avançado, com diversidade maior de espécies, altura de 4-6m. Na porção de fundos dessa gleba norte, observou-se trecho com característica de área úmida/banhado, com espécies herbáceas e subarbustivas adaptadas à condição alagada.

INFRAESTRUTURAS EXISTENTES NO LOCAL:

O empreendimento se situa em área com presença de energia elétrica, abastecimento de água potável e sistema de drenagem urbana. A região não é contemplada por sistema de coleta e tratamento de esgotos em operação. As ruas de acessos são pavimentadas.

OBSERVAÇÕES DO ENTORNO

O entorno próximo é caracterizado pela presença de residências unifamiliares, condomínios multifamiliares e pequenos comércios. A gleba está localizada entre a praia dos Açores e a Estrada geral João Berlamino da Silva, e outra parte localizada após a Estrada geral João Berlamino da Silva na direção norte.

Nos fundos da gleba norte, na direção norte, existe fragmento de Restinga Arbórea Paludosa bem preservado e outras áreas úmidas.” (destaquei)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE



Foto 1: Vista da lagoa natural observada a leste da área prevista para o empreendimento.



Foto 5: Vista do solo arenoso da gleba localizada entre a Praia dos Açores e a Estrada geral João Bertamino da Silva.



Foto 6: Vista do limite da gleba e Praia dos Açores onde se observa a formação de dunas recobertas porrestinga fixadora.



Foto 8: Vista da área interna da gleba, onde observou-se formação de áreas úmidas com espécies herbáceas e subarbusivas típicas adaptadas à condição alagada.

Diante da gravidade dos fatos noticiados, o **MPF** expediu, então, ofícios a diversos entes, a fim de obter elementos mínimos para poder apurar os fatos, bem como verificar eventuais ofensas a bens públicos federais (da **UNIÃO** ou de suas autarquias), seus interesses ou serviços. Assim, na data de 17 de junho de 2021, solicitaram-se informações e providências à SPU, ao **IBAMA**, ao **IMA**, à SMDU, ao IPUF, à **FLORAM** e, em 21 de junho de 2021, ao **IPHAN**. Porém, lastimavelmente, a maior parte das entidades nem se deu ainda ao trabalho de se manifestar (Documentos 6/11 e 15).

No dia 21 de junho de 2021, a SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO respondeu, atestando que **parte do loteamento se sobrepõe a terrenos de marinha** (Ofício nº 162254/2021/ME - Documento 26).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Consoante imagem de satélite extraída do sítio <http://geo.pmf.sc.gov.br/> (geoprocessamento corporativo do Município de Florianópolis - Imagem Ortofoto 2016 1:1000), percebe-se que, de fato, **o imóvel do empreendimento está parcialmente inserido em terras de marinha.**



As linhas vermelhas indicam os limites dos *terrenos de marinha*.

Como se sabe, uma das funções das dunas frontais e da sua vegetação fixadora é justamente **promover a proteção da costa.**

A localidade em questão é considerada **Área de Preservação Permanente** pelos critérios estabelecidos pela Resolução CONAMA nº 303/2002 e pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), caracterizada por possuir vegetação de restinga com função fixadora de dunas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Imprescindível lembrar, outrossim, que as **áreas ambientalmente sensíveis** (classificadas ou não, à época, como áreas de preservação permanente) definidas pela presença de vegetação de restinga com função fixadora de dunas já constavam do **Código Florestal de 1965** (Lei nº 4.771/65) e do **vetusto Código Florestal de 1934** (Decreto Federal nº 23.793/34).

Ademais, praias e dunas também são consideradas **Áreas de Preservação Permanente** pelo próprio Plano Diretor de Florianópolis, isto é, pela Lei Municipal nº 482/2014, art. 43.

Já é fato trivial que a construção e a manutenção de edificações sobre o cordão de dunas das praias impedem a regeneração natural da vegetação de restinga com função fixadora de dunas.

O uso e a ocupação de solo sobre essas áreas de dunas geram uma potencialização da erosão marinha sobre a linha de costa e, conseqüentemente, uma retração, momentânea ou permanente, dessa linha.

Com isso, as intervenções humanas **acabam modificando a dinâmica geral de circulação de sedimentos de toda a praia e das praias vizinhas, podendo provocar danos em outros locais e assim sinérgica e sucessivamente, num típico "efeito dominó"**.

Conseqüentemente, naquela localidade, as ocupações humanas devem ser admitidas **apenas quando** mais afastadas da linha de costa, a fim de conservar a área de preservação permanente de restinga (faixa de 300 metros a contar da linha de preamar), as dunas e a sua vegetação fixadora (conforme preceituam a Lei nº 12.651/12 e a Resolução CONAMA nº 303/2002). **Demais, tais intervenções somente podem ser feitas se, e somente se, aprovadas por licenciamento ambiental mediante a elaboração de EIA - ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL** (Lei nº 7.661/88, art. 6º, caput e § 2º e Decreto nº 5.300/04, art. 34; Lei nº 11.428/06, arts. 14, 15 e 20).

Vale repetir insistentemente: as intervenções na localidade foram feitas sobre vegetação de restinga fixadora de dunas, área ambientalmente sensível que já era tutelada pelo Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/65, como exemplo de APP) e - pior - já era objeto de especial proteção ambiental desde o primeiro Código Florestal brasileiro: o antigo **Decreto Federal nº 23.793/34**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Nesse sentido, após análise sistemática, conceitual e histórica do tema do ecossistema de restinga como **Área de Preservação Permanente**, o Parecer nº 02026.000146/2016-68-NLA/SC/IBAMA apresenta quadro sintético da previsão, que comporta a respectiva conclusão (Documento 18.2 - fl. 42):

PERÍODO	CONCEITO LEGAL GERAL DE RESTINGA	ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
16.09.1965 ⁹³ – 19.01.1986	Conceito indeterminado. Integra-se a norma com auxílio de conceitos científicos.	Art. 2º, alínea <i>f</i> , da Lei nº 4.771/1965.
20.01.1986 ⁹⁴ – 02.11.1993	Art. 2º, alínea <i>n</i> , da Resolução nº 004/1985.	Art. 2º, alínea <i>f</i> , da Lei nº 4.771/1965. Art. 3º, alínea <i>b</i> , inciso VII, da Resolução nº 004/1985.
02.11.1993 ⁹⁵ – 18.07.2000	Art. 5º, inciso II, da Resolução nº 010/1993.	Art. 2º, alínea <i>f</i> , da Lei nº 4.771/1965. Art. 3º, alínea <i>b</i> , inciso VII, da Resolução nº 004/1985.
19.07.2000 ⁹⁶ – 12.05.2002	Art. 5º, inciso II, da Resolução nº 010/1993.	Art. 2º, alínea <i>f</i> , da Lei nº 4.771/1965.
13.05.2002 ⁹⁷ – 27.05.2012	Art. 2º, inciso VIII, da Resolução nº 303/2002.	Art. 2º, alínea <i>f</i> , da Lei nº 4.771/1965. Art. 3º, inciso IX, alíneas <i>a</i> e <i>b</i> , da Resolução nº 303/2002.
28.05.2012 ⁹⁸ – HOJE	Art. 3º, inciso XVI, da Lei nº 12.651/2012.	Art. 4º, inciso VI, da Lei nº 12.651/2012, c/c art. 3º, inciso IX, alínea “b”, da Res. nº 303/2002. Art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.651/2012, c/c art. 3º, inciso IX, alínea “a”, da Res. nº 303/2002.

O quadro acima permanece atual, apesar da edição da Resolução CONAMA nº 500¹, de 28 de setembro de 2020. Diante do julgamento proferido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 747, o STF, aplicando, entre outros preceitos, o **PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL**, suspendeu os efeitos dessa Resolução, **restaurando, de imediato, a vigência e a eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002.**

Extraí-se do teor do acórdão:

“Verifica-se, assim, que a revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis, tal como se deu, sem que se procedesse à sua substituição ou atualização, compromete não apenas o cumprimento da legislação como a observância de compromissos internacionais. O ímpeto, por vezes legítimo, de simplificar o direito ambiental por meio da desregulamentação não pode ser satisfeito ao preço do retrocesso na proteção do bem jurídico. Conforme leciona Antonio Herman Benjamin:

¹ Art. 1º Fica declarada a revogação da:

I - Resolução nº 284, de 30 agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.

II - Resolução nº 302, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; e

III - Resolução nº 303, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

‘Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).’ (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental In Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei).”

Acrescente-se sobre a classificação e a proteção da vegetação de restinga herbácea/subarbustiva, fixadoras de dunas (frontais ou internas), as próprias observações registradas na Informação Técnica IMA/GELAR nº 73/2021², elaborada por Analistas Ambientais do **IMA**, que concluem:

“Outro ponto que merece ser levantado diz respeito aos ambientes nos quais a restinga herbácea/subarbustiva ocorre. Não podemos afastar a forte hipótese de que grande área coberta pela vegetação de restinga herbácea/subarbustiva esteja fixando dunas (frontais ou internas) ou até mesmo estabilizando áreas de manguezal, de modo a configurar Área de Preservação Permanente. Dessa forma, torna-se importante o reconhecimento do tipo de solo (Dunas, Neossolo Quartzarênico ou Espodossolo) e a gênese do ambiente sedimentar (geomorfologia e geologia), a fim de se evitar a intervenção indevida em espaços legalmente protegidos.

Destaca-se que, de acordo com o Art. 5º da Lei Federal nº 11.428/2006, a “ ‘vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada’. Portanto, a lei reforça que não se pode afastar o caráter de vegetação primária mesmo quando ocorram espécies exóticas, ruderais, invasoras ou cultivadas, o que está expressamente descrito nas resoluções que tratam sobre a vegetação de restinga herbácea/subarbustiva. A presença dessas espécies pode ocorrer em decorrência de intervenções não autorizadas como: supressões, roçadas, pastoreio, terraplanagem, tráfego, etc.

Além disso, até o momento não existe conhecimento técnico-científico disponível capaz de embasar a caracterização de estágios para a restinga herbácea/arbustiva, o que reforça o entendimento de classificá-la sempre como primária.

² Disponível em: <https://sgpe.sea.sc.gov.br//cpavPastaExterna/view?cpavPastaExtTipo=pastaExtConferencia&pastaExtDto=bnVQcm9jZXNzbywyODgzMDtudUFubywyMDIxO2NkT3JnYW9TZXRvcixwNTUwODtjZlZlcmlmaWNhY2FvLFU1SEM5MUo5>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

III. CONCLUSÃO:

Com base no acima exposto, os analistas do IMA que subscrevem a presente Informação Técnica entendem que as restingas herbáceas/subarbustivas, definidas nas Resoluções CONAMA nº 261 e nº 417, independentemente de serem ou não caracterizadas como Área de Preservação Permanente, devem sempre ser consideradas como vegetação primária e, portanto, devem gozar da proteção prevista a esse tipo de vegetação nos termos da Lei Federal nº 11.428/2006.

Consequentemente, conforme regulamentado pela Lei nº 11.428/2006 (art. 20), a supressão de vegetação de restinga herbáceas/subarbustivas do Bioma Mata Atlântica somente poderá ser autorizada em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas. Sendo que, no caso de utilidade pública, deverá obedecer ao art. 14 da mesma Lei além da realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA." (destaquei).

Importante destacar que, em 21 de junho de 2021, a CODEN enviou outro documento, subscrito por uma arqueóloga, a qual comunicou a ocorrência de ilegalidades que o empreendedor e o IMA praticaram no curso do licenciamento ambiental do LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO.

Segundo ela, primeiramente, consoante determinação da INSTRUÇÃO NORMATIVA IPHAN nº 1/2015, para empreendimentos do tipo loteamento é necessária a apresentação ao IPHAN de Ficha de Caracterização de Atividade (FCA), para que, então, se verifique a necessidade de participação da autarquia no procedimento administrativo de licenciamento ambiental. A mesma ilicitude ocorreu no ESTUDO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - EAS para a renovação da LAI, feita pelo IMA, no qual não há menção de realização de estudo arqueológico na área do empreendimento, nem mesmo apresentação de FCA - o que apenas evidencia que o licenciamento ambiental ocorreu sem a participação imprescindível do IPHAN (Documento 21.1).

Demais disso, o documento ainda ressaltou que o EAS contém informações falsas, porquanto ele registrou que, na área do loteamento, não havia vestígios de sítios arqueológicos, históricos ou artísticos - assertiva que, além de ter sido feita por profissionais que não são arqueólogos (isto é, não detêm atribuição nem qualificação técnicas para uma análise dessa natureza), omitiu a presença do SÍTIO ARQUEOLÓGICO BALNEÁRIO DOS AÇORES, sítio lítico já cadastrado no IPHAN desde a década de 1980 (Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos - CNSA/IPHAN número SC00386).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Além das sérias consequências criminais que, por si só, o EAS falso pode provocar para os profissionais envolvidos, tal conduta se revelou ainda mais grave, ao se verificar que, justamente por meio dela, se evitou ainda a incômoda participação do **IPHAN** no curso do licenciamento ambiental, além de se ignorar, deliberadamente, tantas outras limitações legais incontornáveis, advindas da necessidade de se obedecer à legislação ambiental cultural (arqueológica).

Assim, tendo em mira os preceitos da **IN IPHAN nº 1/2015**, ao se considerar apenas a extensão da área do empreendimento, já seria necessária a sua classificação como **nível II** (consoante tabela do Anexo II), o que implica, de pronto, entre outras medidas, a obrigatoriedade de acompanhamento por profissional arqueólogo durante a execução das obras. Ademais, o empreendimento pode ser tipificado ainda como **nível III** ou **IV** (em que se exige a elaboração prévia de **Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico**), uma vez que o **SÍTIO ARQUEOLÓGICO BALNEÁRIO DOS AÇORES** já está oficialmente cadastrado desde a década de 1980 (artigos 18, 19, 21 e 22).

Sobre a existência de outros sítios arqueológicos na área do empreendimento **LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO** e dos possíveis danos causados pelas intervenções até então executadas, o documento também declarou (Documento 21.1):

*“A região do Pântano do Sul e Açores conta com uma das maiores concentrações de sítios arqueológicos do Município de Florianópolis, o que indica que a área foi intensamente ocupada pelos povos indígenas do Brasil meridional durante o período pré-colonial. É nessa localidade também que se encontra um dos sambaquis mais antigos do município, datado em 4515±100 anos AP (Antes do Presente) (Schmitz e Bitencourt, 1995, p. 79). No total, são 14 sítios arqueológicos, entre sambaquis, oficinas líticas, inscrições rupestres, sítios Guarani, sítios líticos, e sítios do período histórico mais recente
(...)”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

No ano de 2014, o sítio Balneário dos Açores foi revisitado por pesquisadores da UFSC, dessa vez pela equipe do Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Arqueologia (LEIA/UFSC), no âmbito do projeto “Florianópolis Arqueológica”, coordenado pelo Prof. Lucas Bueno (Bueno et al. 2015)⁴. Na ocasião, foram encontrados vestígios arqueológicos em diferentes pontos do entorno do loteamento Balneário dos Açores, sendo dois desses pontos localizados exatamente na Área Diretamente Afetada (ADA) do loteamento Santa Clara Construtora Ltda agora em instalação (...)

Durante o desenvolvimento do projeto Florianópolis Arqueológica, portanto, não apenas se confirmou a presença do sítio registrado pela equipe de Fossari (1988), como também foram identificados vestígios cerâmicos associados à tradição tupiguarani no local.

*Considerando a ocorrência contínua de vestígios arqueológicos desde a extremidade oeste (área do loteamento Santa Clara Construtora Ltda) até a extremidade leste da planície do Pântano do Sul, englobando inclusive as áreas edificadas do centro do Pântano do Sul, **há de se aventar a possibilidade de a planície do Pântano do Sul inteira tratar-se de um extenso sítio arqueológico multicomponencial, que deve ser estudado, protegido e divulgado de modo a dar visibilidade à história passada e presente dos povos indígenas que viveram e seguem vivendo no território que hoje corresponde ao município de Florianópolis.***

Embora somente com base em imagens (ver Figuras 3, 4 e 5) não seja possível afirmar com precisão que as obras de implantação do loteamento já atingiram os pontos indicados no mapa acima (Figura 2), sabe-se que o sítio Balneário dos Açores dificilmente se restringe aos pontos indicados. O projeto Florianópolis Arqueológica não previa a realização de levantamentos sistemáticos, seja de superfície ou de subsuperfície. Assim, os vestígios arqueológicos encontrados podem ser considerados achados fortuitos que confirmam a presença do sítio Balneário dos Açores no local, mas que de forma alguma são exaustivos do ponto de vista da delimitação da área do sítio. Nesse sentido, é possível que o sítio se estenda em direção à praia e que, portanto, já tenha sido parcialmente impactado.” (destaquei)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

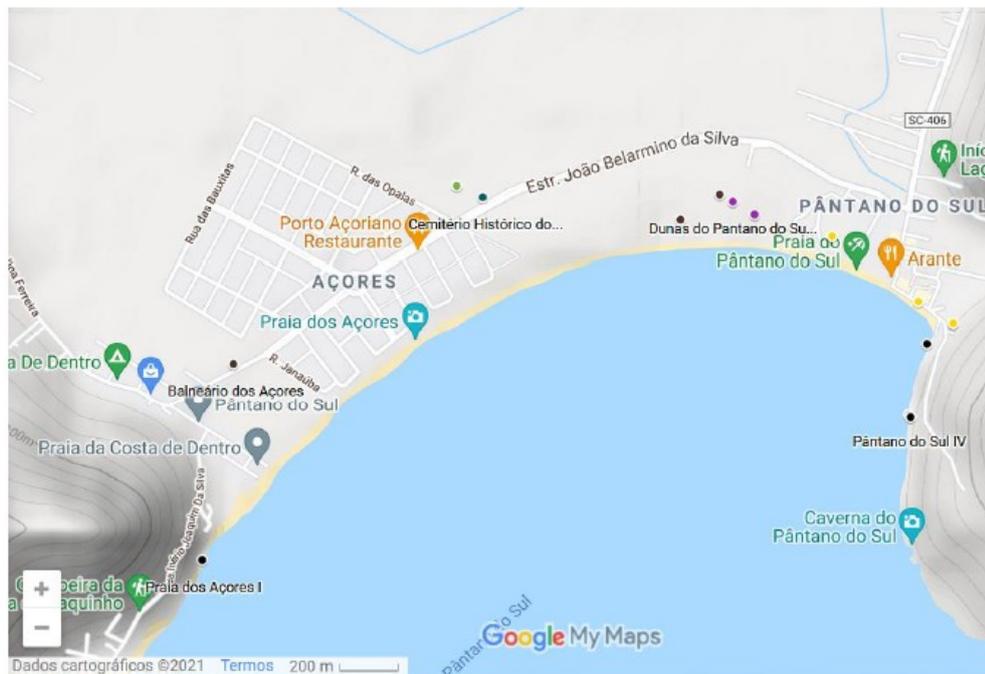


Figura 1: Mapa de distribuição dos sítios arqueológicos o Pântano do Sul e Açores (pontos pretos e coloridos). Fonte: Site Floripa Arqueológica (2021)².



Figura 5: Vista geral da área já impactada pelo empreendimento no dia 18 de junho de 2021. Fonte: Fotografia feita por morador(a) local.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE



Posteriormente, na data de 23 de junho de 2021, o **IPHAN** respondeu, relatando que, no seu banco de dados, **não havia registro de procedimentos administrativos relacionados com o empreendimento de loteamento urbano denominado LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO, pertencente à firma SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.** Comunicou, outrossim, que, diante do tipo de empreendimento (loteamento), é necessária a pesquisa arqueológica, *"razão pela qual a devida participação do Iphan neste processo de licenciamento é indispensável"* - fato que, aliás, o levou a expedir a Notificação nº 4/2021/DIVTEC, pela qual determinou o **embargo extrajudicial das obras do empreendimento** (Documentos 27 e 27.1), fazendo-o, contudo, sem mencionar a existência do **SÍTIO ARQUEOLÓGICO BALNEÁRIO DOS AÇORES - atitude incompreensível, pois, como visto, a singela existência desse sítio lítico na área do empreendimento já o classifica como "nível III" ou "nível IV", tornando ipso facto mais rigorosos os critérios técnicos de avaliação das análises no licenciamento ambiental.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Diante do teor das informações colhidas durante o breve trâmite do procedimento denominado *Notícia de Fato*, pode-se concluir que evidências bastantes indicam que, **no terreno do empreendimento LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO, e nas suas áreas adjacentes, existem um sítio lítico (SÍTIO ARQUEOLÓGICO BALNEÁRIO DOS AÇORES) e, muito provavelmente, outros bens arqueológicos, os quais devem ser resguardados e estudados e, lastimavelmente, já podem ter sido impactados pelas intervenções ilícitas, promovidas em 2017 e em 2021.**

Além disso, pode-se verificar também que o Poder Público (entidades demandadas) não agiu com o zelo, o rigor e a velocidade necessários para resguardar o Meio Ambiente, por meio da adoção das medidas preventivas e repressivas pertinentes, pois ou permitiram a execução de inúmeras obras para a implantação do loteamento urbano **sem a devida obediência às normas legais** (elaboração de EIA, estudos arqueológicos, Autorização para Licenciamento Ambiental do ICMBio - Lei nº 9.985/00, art. 36, caput e § 3º, Autorização de Corte por ato complexo, etc.), ou foram complacentes com o empreendedor e o ente licenciador, ao serem alertadas sobre a provável prática de ilícitos.

Neste último caso, como se verá, a emissão de autorização de corte de vegetação, em zona urbana de mais de 14 Ha de mata, depende de autorização prévia do **IBAMA**, autarquia federal cuja atuação é fundamental, segundo expressa prescrição da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação (**Lei nº 11.428/06, art. 14, e Decreto nº 6.660/08, art. 19**). Assim, a emissão da autorização do **IMA depende de prévia anuência do IBAMA.**

As atividades de desflorestamento e terraplanagem foram também realizadas sobre APP, cordão de dunas da praia, com remoção da vegetação de restinga com função fixadora de dunas, o que vem ainda impedindo a regeneração natural do ecossistema.

E, pior, a despeito de as intervenções contrariarem a legislação ambiental **desde a sua origem**, percebe-se a existência de serviços urbanos básicos, como fornecimento de água, eletricidade e presença de rede viária, **os quais, ao que se sabe, em momento algum contaram com a aprovação de todos os entes públicos** (Federal, Estadual ou Municipal).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Tais entes e órgãos públicos, ao permitirem a implantação e a manutenção dessas estruturas urbanas em áreas ambientalmente protegidas, acabam por incentivar a população a ocupar tais espaços, concorrendo decisivamente para a prática constante de danos ao Meio Ambiente.

Assim, a conduta omissiva das entidades certamente causou e vem provocando danos à flora e à fauna na região, sem falar dos impactos irreparáveis ao Patrimônio Cultural, consequências que, por si sós, ensejam a necessidade imperiosa da elaboração do **ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA** requerido nesta ação, a recuperação ambiental do local, além de outras tantas medidas pertinentes.

3. DA LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A norma do artigo 127 da Constituição da República prescreve que ao MINISTÉRIO PÚBLICO, instituição essencial à função jurisdicional, compete a defesa da Ordem Jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Estabelecido esse vetor, preceitua em seguida:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Verifica-se, assim, que o Constituinte incumbiu especificamente ao MINISTÉRIO PÚBLICO a relevante missão da defesa do Patrimônio Público, do Meio Ambiente e de qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo de relevância social.

Em harmonia com a Constituição Federal, estatui a Lei Complementar nº 75/93, que trata da organização, das atribuições e do estatuto do MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Art. 5º. São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

(...)

h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;

(...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

(...)

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

(...)

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

a) o patrimônio nacional;

b) o patrimônio público e social;

c) o patrimônio cultural brasileiro;

d) o meio ambiente;

e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Por sua vez, a Constituição da República, em seu art. 225, *caput*³, consagrou princípios e regras visando à proteção do Meio Ambiente e do Patrimônio Público e incumbiu o Ministério Público, dentre outras funções institucionais, de promover a Ação Civil Pública para a sua defesa⁴.

³ Art. 225. 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.

⁴ Art. 129.(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Da mesma forma que a Constituição Federal trata da legitimidade do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** para ajuizar a presente demanda em defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, também o art. 5º, *caput*, incs. II, letra *c*, e III, *d*; art. 6º, *caput*, incs. VII, letra *d*, e XIV, *g*, todos da Lei Complementar nº 75/93, bem como o art. 1º, *caput* e inc. I, e art. 5º, todos da Lei nº 7.347/85, o legitimam para o ingresso da presente Ação Civil Pública.

Sobre a atribuição do Ministério Público, vale transcrever a lição de PAULO DE BESSA ANTUNES⁵:

As atribuições do Ministério Público em matéria de proteção ao meio ambiente datam de longo tempo. A Lei nº 6.938/81, desde a sua primeira versão, já determina competir ao Ministério Público promover a responsabilização daqueles que fossem responsáveis por danos ao meio ambiente. Posteriormente, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, veio a atribuir funções a serem desempenhadas pelo Ministério Público na proteção de todo e qualquer interesse difuso.

Nesse sentido, posiciona-se o STF⁶:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REEXAME DE PROVAS. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmulas ns. 279 e 454 do Supremo Tribunal Federal. 2. **O Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente**, mas também de outros interesses difusos e coletivos. Agravo regimental a que se nega provimento. (destaquei)

Outro não é o entendimento do STJ⁷:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PUBLICA VALOR DA INSCRIÇÃO EM EXAME DE ORDEM. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEFICIÊNCIA ARGUMENTATIVA. SÚMULAS 7/STJ, 211/STJ E 284/STF.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública como forma de defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente ou de outros interesses difusos e coletivos e de interesses individuais homogêneos.

III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005, ps.72/73.

⁶ STF, AI-AgR 718.547/SP. 2ª Turma. Rel. Min. Eros Graus, DJE 07.11.2008.

⁷ STJ, REsp 1.069.930/RS. 2ª T. Rel. Min. Castro Meira, DJE 19.12.2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

2. A falta de prequestionamento do artigo 8º, § 1º da Lei 8.906/94 acarreta a aplicação da Súmula 211/STJ, eis que tais disposições normativas não foram debatidas pelo acórdão recorrido, malgrado a oposição de embargos declaratórios pela recorrente.
3. Não cabe revisar a premissa de julgamento do recurso especial quanto à correção do valor cobrado na inscrição ao exame da ordem, considerado excessivo pelo acórdão recorrido, ante o óbice da Súmula 7/STJ.
4. A Súmula 284/STF deve ser aplicada quando, da argumentação trazida na peça recursal, não for possível extrair em que consistiria a alegada violação ao artigo 8º, § 1º da Lei 8.906/94.
5. Recurso especial conhecido em parte e não provido.
(destaquei)

Conforme exposto, é assente na doutrina e na jurisprudência pátrias a legitimidade do MINISTÉRIO PÚBLICO para a defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Público, lembrando, ainda, que o Meio Ambiente não se limita ao aspecto naturalístico (físico e biótico), mas abrange também os valores socioculturais.

4. DA LEGITIMAÇÃO PASSIVA DOS DEMANDADOS

A - UNIÃO

A legitimação passiva da **UNIÃO** se fundamenta na competência administrativa da SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU para, *no âmbito patrimonial*, zelar pela integridade dos imóveis pertencentes à **UNIÃO**, devendo, assim, fiscalizar e defender seu domínio (tais como **próprios nacionais e terras e acrescidos de marinha**) contra toda e qualquer ameaça ou efetiva intervenção ilegal, como turbações, ocupações e esbulhos, não se discutindo suas atribuições para agir quando se cuida de **TERRAS E ACRESCIDOS DE MARINHA**, ainda mais quando envolve espaços territoriais especialmente protegidos e ambientalmente sensíveis (por exemplo, ZONA COSTEIRA, cursos d'água e APPs).

Dessa maneira, as intervenções realizadas nessas áreas (tais como desmatamento, terraplanagem, loteamento, arruamento) **NÃO** poderiam, não podem, nem poderão ser autorizadas pela SPU.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Vale destacar que - **independentemente de haver número bastante de servidores para o exercício local das atribuições de fiscalização e custódia do Patrimônio Público federal** - um dos instrumentos rotineiros do trabalho diuturno dos servidores da SPU, a Lei nº 9.636/98, em seu art. 9º, caput e inc. II, proíbe a inscrição de ocupações que possam gerar **COMPROMETIMENTO ÀS ÁREAS DE USO COMUM DO POVO** e à **PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**:

Art. 9º. É vedada a inscrição de ocupação que:

(...)

II - estejam ocorrendo para comprometer a integralidade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei.

Caso ocorra alguma das situações acima apontadas, o artigo 10, caput, da Lei nº 9.636/98, prescreve que:

Art. 10. Constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com o disposto nesta Lei, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas.

Por fim, é relevante lembrar também que **cabe à UNIÃO, ainda, o eventual repasse de verbas públicas federais suplementares ao IBAMA, ao ICMBio e ao IPHAN**, caso venha a ser necessário o financiamento para suportar a adoção de medidas técnicas indispensáveis, que estejam sob a exclusiva competência dessas autarquias.

B - IMA, MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS e FLORAM

Além disso, o **IMA**, o **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e a **FLORAM** são demandados porquanto, no âmbito estadual e municipal, respectivamente, são as pessoas jurídicas de direito público legalmente competentes, quer para autorizar ou licenciar tais atividades, quer, ainda, para fiscalizar e reprimir o desrespeito à legislação ambiental e patrimonial pertinentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

No caso presente, pode-se dizer que, naquela localidade, os próprios **IMA, MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e **FLORAM**, juntamente com a SPU, a CASAN e a CELESC, têm há anos contribuído para o agravamento da situação das ocupações ilegais, ao aprovarem a instalação e a manutenção de serviços urbanos básicos no local, tais como o fornecimento e a manutenção constantes de água, eletricidade, sistema viário, bem como a própria divisões de lotes e cadastros dos imóveis, com posterior cobrança de IPTU.

Infelizmente, não são poucas as ações civis públicas que ainda tramitam na Justiça Federal, as quais comprovam a desídia histórica com que os demandados têm exercido as suas atribuições naquela localidade.

Assim, em vez de cumprirem rigorosamente a legislação, **todos acabam estimulando a população a ocupar tais espaços, neles permanecendo, a despeito da plena ciência que todos possuem da expressa proibição de intervenções em ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE** (p. ex.: restingas fixadoras de dunas) **e, ainda, BENS DA UNIÃO (e.g., TERRENOS DE MARINHA).**

Por outra banda, assim como a **UNIÃO** (por meio da SPU) se omitiu na fiscalização da salvaguarda dos **TERRENOS DE MARINHA**, o **IMA**, o **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e a **FLORAM** negligenciaram o seu dever de fiscalizar e impedir a destruição da **ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE** das dunas e da faixa de restinga.

A responsabilidade estadual e municipal também advém da Constituição da República, que, nos termos do art. 23, *caput* e inciso III, possui competência concorrente para proteger os bens de valor histórico e cultural, bem como os bens arqueológicos, localizados em seu território.

Principalmente, quanto ao **IMA**, que deixou de cumprir a legislação ambiental e patrimonial em três oportunidades: **1)** ao não determinar aos responsáveis pelo empreendimento consulta ao **IPHAN**, tendo em vista tratar-se de empreendimento do tipo **loteamento** (quando são indispensáveis pesquisas arqueológicas na área a ser afetada - IN IPHAN nº 1/2015); **2)** por ter deixado de solicitar anuência prévia ao **IBAMA**, para a responsabilidade de emissão de licença ambiental, visto tratar-se de empreendimento em área urbana com supressão de vegetação superior a 3 Ha (**Lei nº 11.428/06, art. 14, e Decreto nº 6.660/08, art. 19**); **3)** quando



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

deixou de consultar o **ICMBio** sobre a necessidade de se formalizar ALA, isto é, obter **AUTORIZAÇÃO PRÉVIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL** de empreendimento que, potencialmente, pode vir a provocar impactos significativos sobre a UC federal APA DA BALEIA FRANCA (**Lei nº 9.985/00, arts. 27, 28 e 36, caput e § 3º**).

C - IBAMA e ICMBio

De outra sorte, deveriam o **IBAMA** e o **ICMBio** adotar medidas efetivas para impedir as interferências ilegais no local, recuperar o Meio Ambiente lesado e proteger o Patrimônio Público federal.

Como se sabe, a COMPETÊNCIA MATERIAL É COMUM A TODOS OS ENTES FEDERADOS, os quais devem proteger o Meio Ambiente, ainda que SUPLETIVAMENTE, independentemente, pois, da verificação da predominância dos interesses (CF, art. 23, caput, e incs. I, III, IV, VI e VII; LC nº 140/11, arts. 2º, caput, e inc. II, 3º e 17, caput e §§ 2º e 3º).

Ademais, se compete à **UNIÃO** o dever genérico de proteção ambiental (CF, art. 23), este torna-se específico quando atinge bem de seu domínio, nos termos do artigo 20 da Constituição Federal.

Tratando-se de intervenções que impactam a Zona Costeira de Florianópolis (cordão de dunas, terras de marinha e bem de uso comum do povo - faixa de praia), considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, evidentemente que está presente o interesse do **IBAMA** e do **ICMBio** em estabelecer parâmetros adequados de gestão ambiental e, ainda, de adotar medidas efetivas para recuperar o Meio Ambiente lesado.

Vale frisar que o STJ (*REsp 1397722/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/08/2016, DJe 26/08/2020*) firmou entendimento de que o **IBAMA** e o **ICMBio**, no âmbito administrativo, possuem poder de polícia para fiscalizar atividades ilícitas contra o meio ambiente, mesmo em área cuja competência para licenciamento ambiental seja do Estado ou do Município. A Lei Complementar nº 140/2011 não confunde competência administrativa ambiental preventiva (licenciamento) com competência administrativa ambiental repressiva (fiscalização e punição).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

O ordenamento que trata dos ilícitos administrativos ambientais confere iguais poderes aos três níveis federativos, ao estabelecer que “são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha” (art. 70, § 1º, da Lei nº 9.605/1998).

O STJ acrescentou, ainda, que o **IBAMA** tem competência de fiscalização ampla, mormente quando se tratar de bens públicos federais, **como praias e dunas**:

“Na hipótese dos autos há elemento adicional a fortalecer o poder de polícia do Ibama. É que duna ao longo da costa, estacionária ou migratória, vegetada ou não, é bem da União, pois vinculada, na sua formação ou continuidade, a forças naturais direta ou indiretamente associadas ao “mar territorial” ou a “terrenos de marinha e seus acrescidos” (Constituição Federal, art. 20, VI e VII). Além disso, acha-se ambientalmente protegida pelo Código Florestal – quer pela sua rara e singular conformação geomorfológica, quer por eventual vegetação nativa nela encontrada – como Área de Preservação Permanente. Se integrante do domínio público da União, evidente o interesse federal na sua salvaguarda, inclusive com fiscalização e punição de infrações administrativas de degradação. Nessas circunstâncias, ilegal e nula licença ou autorização ambiental estadual ou municipal sem explícito, inequívoco e regular beneplácito administrativo do Poder Público federal”.

Neste julgado, o STJ também destacou que:

“Causa dano ecológico in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora Área de Preservação Permanente, ou impede regeneração da vegetação nativa típica do ecossistema, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva, solidária e ilimitada, irrelevante, portanto, a boa ou má-fé do agente. São inúmeros os precedentes do STJ nessa linha”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Veja-se a ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DUNA. TERRENO NON AEDIFICANDI. DANO AMBIENTAL IN RE IPSA. DISPENSA DE PROVA TÉCNICA DA LESIVIDADE DA CONDUTA. RESTAURAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. COMPETÊNCIA DO IBAMA. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998.

*1. A matéria de fundo está **pacificada** no STJ, inclusive e especificamente quanto a construções irregulares em praias. No presente caso, o recorrido construiu um restaurante no Porto das Dunas, no Município de Aquiraz/CE, em Área de Preservação Permanente, por ser área de duna móvel.*

2. Induvidosa a prescrição do legislador no que se refere à posição intangível e ao caráter non aedificandi das Áreas de Preservação Permanente. Com pouquíssimas exceções em numerus clausus - sobretudo utilidade pública e interesse social, e ainda assim após rigoroso e prévio procedimento de licenciamento administrativo -, sua qualificação jurídica é incompatível com uso econômico direto, isto é, exploração agropecuária, silvicultura, plantio ou replantio com espécies exóticas, instalação de equipamentos de lazer, construção ou manutenção de edificações, impermeabilização do solo, limpeza, capina, plantio de gramíneas, capim, etc. Precedentes do STJ.

3. Causa dano ecológico in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora Área de Preservação Permanente, ou impede regeneração da vegetação nativa típica do ecossistema, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva, solidária e ilimitada, irrelevante, portanto, a boa ou má-fé do agente. Precedentes do STJ.

4. No âmbito administrativo, o Ibama e o Instituto Chico Mendes (ICMBio) possuem poder de polícia para fiscalizar atividades ilícitas contra o meio ambiente, mesmo em área cuja competência para licenciamento ambiental seja do Estado ou do Município. À luz da Lei Complementar 140/2011, não se confundem competência administrativa ambiental preventiva (licenciamento) e competência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

administrativa ambiental repressiva (fiscalização e punição). No mesmo sentido, o estatuto dorsal de disciplina dos ilícitos administrativos ambientais confere iguais poderes aos três níveis federativos, ao dispor que "são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha" (art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado). Precedentes do STJ.

5. Na hipótese dos autos há elemento adicional a fortalecer o poder de polícia do Ibama. É que duna ao longo da costa, estacionária ou migratória, vegetada ou não, é bem da União, pois vinculada, na sua formação ou continuidade, a forças naturais direta ou indiretamente associadas ao "mar territorial" ou a "terrenos de marinha e seus acrescidos" (Constituição Federal, art. 20, VI e VII). Além disso, acha-se ambientalmente protegida pelo Código Florestal - quer pela sua rara e singular conformação geomorfológica, quer por eventual vegetação nativa nela encontrada - como Área de Preservação Permanente. Se integrante do domínio público da União, evidente o interesse federal na sua salvaguarda, inclusive com fiscalização e punição de infrações administrativas de degradação. Nessas circunstâncias, ilegal e nula licença ou autorização ambiental estadual ou municipal sem explícito, inequívoco e regular beneplácito administrativo do Poder Público federal.

*6. Recurso Especial provido.
(REsp 1397722/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/08/2016, DJe 26/08/2020) (grifo nosso)*

Demais, o **IBAMA** também é competente para o caso por haver **FLORESTA PÚBLICA FEDERAL** na localidade (vegetação do ecossistema de restinga).

De fato, o conceito de **FLORESTA PÚBLICA FEDERAL** possui assento jurídico na Lei nº 11.284/06, que, entre outros temas, trata da gestão de florestas públicas para a produção sustentável. No seu artigo 3º, caput e inciso I, conceituam-se florestas públicas como **aquelas que, naturais ou plantadas, estão localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da UNIÃO, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

No artigo 83, prescreveu-se ainda que a Lei nº 4.771/65⁸, em seu artigo 19, passava a ter a seguinte nova redação:

Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao Ibama a aprovação de que trata o caput deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;

III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. (destaquei)

Ou seja: **a própria Lei nº 11.284/06 explicitou que cabe ao IBAMA aprovar a exploração de florestas públicas de domínio da UNIÃO**, preceito que, não obstante a edição do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), **NÃO foi modificado**, porquanto o seu artigo 31, que cuida da exploração florestal, simplesmente enuncia que:

“A exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do SISNAMA, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.”

O §7º do artigo 31 da Lei nº 12.651/2012 estabelece que compete ao órgão federal de meio ambiente a aprovação de PMFS incidentes em florestas públicas de domínio da **UNIÃO**.

⁸ Mais conhecida como o então-vigente **Código Florestal**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Conforme trecho extraído do PAR 02026.000242/2016-14 NLA/SC/IBAMA, de 25.11.2016, para os ecossistemas de restinga em Santa Catarina, a Resolução CONAMA nº 261/1999 define sua ocorrência nas formas **herbáceas, subarbustivas, arbustivas e arbóreas**, cuja identificação leva em consideração aspectos físicos e bióticos (espécies indicadoras, e.g).

“Na verdade, no bioma mata atlântica, como nos demais biomas terrestres brasileiros, há que se considerar não só as tipologias florestais que os constituem, como também os estágios sucessionais das formações sucessoras.

*O que se verifica da análise da legislação técnica de regência é que **no bioma mata atlântica as florestas não são necessariamente arbóreas**, bem como sua ocorrência dá-se na forma de uma sucessão ecológica onde não há limitações quanto à área ou tamanhos mínimos.*

Tal fato, inclusive, encontra-se presente na norma penal sancionadora, que no caso das áreas de preservação permanente considera como crime a supressão de floresta “mesmo que em formação” (art. 38, Lei nº 9.605/98).

Então o conceito de floresta definido pela FAO e adotado pelo Serviço Florestal Brasileiro não abrange todas as formações florestais do bioma Mata Atlântica em Santa Catarina, de forma que sua aplicação implica em ilegalidade, por contrariar os conceitos e critérios legais definidos em Resoluções do CONAMA (art. 66, 67 e 69-A, Lei nº 9.605/98).

*Portanto, para fins de identificação de florestas públicas federais em Santa Catarina, uma vez que o bioma mata atlântica é caracterizado pela sucessão ecológica de suas formações, entende-se que **toda e qualquer forma de vegetação em imóvel de domínio da União deve ser considerada como floresta pública federal** para fins de definição de competências administrativas (art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.284/2006, integrado pela Lei nº 11.428/2006 e regulamentações do CONAMA).*

O art. 7º da Lei Complementar nº 140, de 2011, estabeleceu distinção entre os critérios para fixação do órgão licenciador de empreendimentos potencialmente poluidores (inciso XIV) e atividades independentes que têm por objeto principal a supressão de vegetação (inciso XV). Para supressão de vegetação a União (IBAMA) é competente originariamente para autorização em função do domínio federal, conforme os bens públicos enumerados, exemplificativamente, no art. 7º, inciso XV, alínea “a”, da referida Lei Complementar:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

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 APAs [...]

A exceção é quando a supressão de vegetação for impacto de um processo de licenciamento ambiental de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 10 da Lei nº 6.938/1981), quando a competência para autorização florestal é absorvida pela competência para o licenciamento ambiental propriamente dito (art. 13, § 2º, Lei Complementar nº 140/2011).

Cabe observar que a atribuição da União para supressão de vegetação em bens federais (floresta pública, terras devolutas, etc) abrange não só remanescentes de porte arbóreo, mas qualquer tipo de “vegetação” e “formações sucessoras”, então as florestas públicas em processo de regeneração e os ecossistemas herbáceos, subarbustivos e arbustivos, tais como as restingas, que são formações sucessoras, estão sujeitas à autorização de manejo ou supressão pelo IBAMA, com fundamento no art. 7º, inciso XV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 140/2011, c/c art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.284/2006, integrado pela Lei nº 11.428/2006, e regulamentações do CONAMA).

Se a vegetação de domínio da União já foi suprimida e a atividade sob análise tem por objeto a recuperação ambiental do sítio degradado, que, ao final, deverá constituir-se em nova formação sucessora florestal (pública e federal), a atribuição originária para análise e aprovação da recuperação ambiental é do órgão ambiental federal, em face do art. 3º, inciso III, da Lei Complementar nº 140/2011, que veda a superposição de atuações entre órgãos ambientais de esferas distintas. É interessante que o mesmo órgão que seja originariamente competente para autorizar o manejo e a supressão da vegetação também seja o principal interessado para analisar e aprovar a recuperação ambiental para restaurar o remanescente florestal público federal”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Podem-se considerar, então, **FLORESTAS PÚBLICAS FEDERAIS** todas e quaisquer formas de vegetação que estejam localizadas em bens da **UNIÃO** (CF, art. 20), competindo, portanto, ao **IBAMA** a sua fiscalização e eventual autorização sobre requerimentos de intervenção (pex, corte ou exploração).

Demais disso, consoante orientação esposada pela Subprocuradora Geral da República DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA, em seu Parecer elaborado para a ADI nº 4.757⁹, no novo regime da LC nº 140/2011, mesmo quando estão em jogo "apenas" as **atividades de fiscalização, o PRINCÍPIO JURÍDICO DA SUBSIDIARIEDADE e o PRINCÍPIO JURÍDICO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO DEFICIENTE** devem sempre permear a sua interpretação: ou seja, em matéria ambiental, é preciso sempre preservar uma parcela de ação subsidiária do Poder Público Estatal para que, diante da omissão ou atuação deficiente do ente competente, não fique comprometido ou em sério risco o direito fundamental ao ambiente: é a chamada "Proibição de Omissão" ou *Untermassverbotsprinzip*, no dizer de CLAUS-WILHELM CANARIS¹⁰.

A propósito, vale a pena colacionar decisão do STJ que versa sobre a competência concorrente das três esferas administrativas na proteção efetiva do Meio Ambiente:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.EXISTÊNCIA.PRECEDENTES.

1. 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, bem como da competência para o licenciamento.

2. A dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet federal.

⁹ **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.757**, ajuizada em 9.4.2012, cuja relatora é a Ministra ROSA WEBER.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Os Direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional*. Brasília, Revista Jurídica Virtual, Vol. 2, nº 13, junho de 1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do Município ou do Estado, o que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal, define a competência da Justiça Federal para o processamento e o julgamento do feito.

Recurso Especial provido (por unanimidade).” (STJ, REsp 1.479.316/SE, T2, Rel. Min. Humberto Martins, DJE 1.9.2015)

O **ICMBio**, a seu turno, assim como o **IBAMA**, deveria ter garantido o respeito à integridade física da APA DA BALEIA FRANCA, UC federal cujos limites estão justapostos àquela localidade (Decreto federal s/nº, de 14.9.2000, arts. 1º, 3º, caput e incs. V, VI e X, 4º, 6º e 7º), ou, pelo menos, deveria ter exercitado suas atribuições fiscalizatórias, por meio da exigência de **ALA - AUTORIZAÇÃO PRÉVIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL** ao **IMA** e ao empreendedor (Lei nº 9.985/00, arts. 27, 28 e 36, caput e § 3º).

A competência de ambas as autarquias para a proteção das UCs, suas respectivas zonas de amortecimento e seu entorno, é ampla, **NÃO se admitindo sua omissão** nem sequer quando se trata de fatos ocorridos fora da UC, **mas que tenham potencialidade lesiva para atingi-la direta ou indiretamente**, vindo a comprometer, assim, suas finalidades institucionais (CF, art. 225, caput, e § 1º, inc. III).

Normas jurídicas como as das Leis nºs 7.735/89 e 11.516/07 não limitam a competência desses entes ao exercício de fiscalização de atos praticados no interior das UCs. **Tanto o ICMBio quanto o IBAMA devem proteger o Meio Ambiente, independentemente da verificação da predominância do interesse ou da desídia do ente ambiental originalmente competente, pois os princípios constitucionais da Prevenção e da Precaução impõem o dever de agir para evitar qualquer lesão ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.**

Para isso, **compete ao ICMBio e ao IBAMA o exercício do poder de polícia não apenas na área inserida dentro da UC, mas também em seu entorno, a fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas e, ainda, garantir a defesa dessas áreas protegidas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Tal omissão se faz ainda mais grave, ao se constatar que a APA DA BALEIA FRANCA já possui **Plano de Manejo**, o qual classificou a localidade (em que está inserido o imóvel do empreendimento) como **integrante de sua Zona de Uso Múltiplo - ZMULT**, a qual tem por objetivo, entre outros, a manutenção de ambientes naturais associados ao uso sustentável dos recursos, garantindo a integração da UC à dinâmica social e econômica da sociedade e promovendo ações que levem à redução dos riscos e ameaças às baleias francas e ao ordenamento das atividades de pesca, turismo e esportes náuticos.

Ou seja, inafastável a conclusão de que - **independentemente do tipo de empreendimento e do ente ambiental licenciador** - caberá sempre ao **ICMbio** zelar pela higidez de suas Unidades de Conservação: neste caso, entre outros escopos, deveria ele evitar que mais empreendimentos de loteamento urbano sejam implantados, de modo irresponsável, na zona costeira litorânea à APA DA BALEIA FRANCA, o que acabará por provocar danos (direta ou indiretamente, isolada, cumulativa ou sinergicamente) às águas do território da APA DA BALEIA FRANCA e, por conseguinte, às próprias espécies vegetais e animais que nela vivem ou por ela transitam.

Assim, o **ICMbio**, tanto quanto o **IBAMA**, devem ocupar o polo passivo, porquanto ambos também vêm negligenciando seu dever de impedir a ocupação da faixa marinha da APA - ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA, bem como se vêm omitindo, ao longo dos anos, de adotar medidas administrativas ou judiciais para a efetiva recuperação das áreas degradadas na localidade.

D - IPHAN

O **IPHAN**, por sua vez, figura como parte demandada pelo descumprimento ou mau cumprimento do plexo de competências que possui, com atribuições que afetam, direta ou indiretamente, o bem imóvel, os bens arqueológicos e até mesmo os possíveis usos que poderão ser ali exercidos.

Tampouco há dúvidas da legitimidade passiva do **IPHAN**, porquanto é a autarquia federal, constituída pela Lei nº 8.113/90 e vinculada, hoje, ao Ministério da Cidadania, criada pela **UNIÃO** com a finalidade específica de proteger, fiscalizar, promover,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 216 da CF. A esse respeito, transcreve-se trecho do Regimento Interno do **IPHAN** (Portaria nº 92/2012, do Ministério da Cultura):

*Art. 2º. O IPHAN tem como missão **promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro** visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do País.*

*§ 1º. É finalidade do IPHAN **preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro**, na acepção do art. 216 da Constituição*
(...) (destaquei)

Em suma, o **IPHAN** é uma *longa manus* do Poder Público Federal (**UNIÃO**), tendo como uma de suas competências justamente a tutela de sítios arqueológicos, parte do objeto desta demanda.

Nesta ação, como já visto, muito embora haja o **IPHAN** expedido a Notificação nº 4/2021/DIVTEC, em que determinou o **embargo extrajudicial das obras do loteamento urbano** (Documentos 27 e 27.1), fê-lo, contudo, **sem mencionar** a existência do **SÍTIO ARQUEOLÓGICO BALNEÁRIO DOS AÇORES - atitude incompreensível, pois, como visto, a singela existência desse sítio lítico na área do empreendimento já o classifica como "nível III" ou "nível IV", tornando ipso facto mais rigorosos os critérios técnicos de avaliação das análises no licenciamento ambiental.**

Desse modo, ao ver do **MPF**, tal comportamento revelou negligência do **IPHAN** ao zelar pelo patrimônio arqueológico, porquanto **ele NÃO agiu como a IN IPHAN nº 1/2015 impõe e, assim, adotou medida mais complacente, aparentando ser menos rigoroso com a interpretação do tipo de empreendimento do que preceitua a própria legislação.**

Assim, a falta de atuação efetiva da **UNIÃO**, do **IBAMA**, do **ICMBio**, do **IPHAN**, do **IMA**, do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e da **FLORAM**, na salvaguarda do Meio Ambiente e, claro, dos bens arqueológicos, é evidente. Em resumo: em vez de tomarem medidas rigorosas, efetivas e imediatas **antes do início das intervenções promovidas**, os demandados permitiram a sua execução e o seu prosseguimento ao arrepio da legislação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

E - EMPREENDEDOR SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.

Finalmente, quanto à firma **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.**, o **MPF** entende serem desnecessárias maiores considerações sobre as razões por que está sendo acionada. Ela simplesmente é a empresa responsável pelo projeto de implantação do loteamento urbano denominado **LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO** e figura como a principal beneficiária das condutas desidiosas do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal) - fato que aqui se reconhece, independentemente de sua eventual responsabilização criminal, haja vista que, no plano cível, a responsabilidade ambiental é objetiva.

5. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Diante de toda a argumentação exposta, conclui-se de modo insofismável que a presente demanda ostenta **nítido interesse federal**.

Dessa maneira, além de buscar responsabilizar os demais demandados por seu comportamento ilícito (comissivo ou omissivo), esta ação tem ainda por escopo demonstrar ao Poder Judiciário que, **no plano do Direito Material**, além dos bens, serviços ou interesses possuírem natureza federal (**CF, art. 20, caput e incisos I, IV, VII e X**), a Administração Pública **não agiu como deveria**: isto é, ou se omitiu no exercício de suas atribuições, ou, então, as exercitou muito mal, devendo, pois, ser responsabilizada.

Além disso, **no plano do Direito Processual**, ou seja, nesta ação civil pública, a competência da JUSTIÇA FEDERAL também se justifica pela presença, no polo ativo, desta **PROCURADORIA DA REPÚBLICA**, bem como pela necessidade de a **UNIÃO**, o **IBAMA**, o **ICMBio** e o **IPHAN** ocuparem o **polo passivo**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Incidente, pois, a regra jurídica do **artigo 109, caput, e inciso I, da Constituição da República**, que determina aos Juízos Federais a competência para conhecer, processar e julgar as causas em que a **UNIÃO**, seus órgãos ou entidades figurarem como interessadas¹¹.

6. DO DIREITO

6.1 - Da Tutela do Meio Ambiente

A Constituição da República de 1988 erigiu o Meio Ambiente à categoria de Direito Humano fundamental. Assim enuncia o art. 225, *caput*:

Art. 225. 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.

É imprescindível lembrar que, quando se trata do conceito jurídico de MEIO AMBIENTE, cuida-se do Meio Ambiente em sua **integralidade**, ou seja, nas suas **dimensões física, biótica e sócio-cultural**. Ademais, as regras relativas ao Meio Ambiente, **BEM DE USO COMUM DO POVO**, criam responsabilidade jurídica erga omnes, isto é, para todos, pessoas físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado. Assim, nas questões de tutela ambiental, vigora o PRINCÍPIO DE PREVALÊNCIA DO INTERESSE DA COLETIVIDADE, ou seja, do interesse público sobre o privado.

Conforme ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN¹²:

(...) a titularidade do meio ambiente, como macro conceito, pertence à coletividade (sociedade) e a sua utilização é pública, vale dizer, a ele se aplica o princípio da não exclusão de seus beneficiários. Por isso se diz que o bem ambiental é público, não por que pertença ao Estado (critério subjetivo), mas porque não é passível de apropriação com exclusividade (critério objetivo) sendo por isso mesmo, verdadeiro bem público de uso comum do povo.

¹¹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - As causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

¹²BENJAMIN, A.H.V. *Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993, p. 71



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Dessa forma, o Meio Ambiente é bem intangível, inapropriável, indisponível, **DE USO COMUM DO POVO**. Como tal, deve ser protegido pelo Estado e pela sociedade, não só para dele poderem usufruir, mas também para garantirem a própria vida no planeta Terra, inclusive sob o aspecto não antropocêntrico, ou seja, respeitando-se o valor intrínseco da Natureza, independentemente de haver, com isso, alguma "utilidade" para a Humanidade.

O desenvolvimento econômico pressupõe a indispensável compatibilização das políticas públicas com a preservação ambiental - bem de uso comum do povo e interesse de natureza difusa pertencente a toda a sociedade - inclusive em homenagem ao PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR. Não por outra razão, o art. 170, caput e inciso VI, da Constituição Federal, inclui a tutela do Meio Ambiente entre os princípios basilares da Ordem Econômica a guiar a intervenção do Poder Público na Atividade Econômica.

O Código Civil, em seu art. 1228, § 1º, ao cuidar da propriedade, prescreve:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A função socioambiental da propriedade constitui mandamento constitucional, previsto em seu art. 186:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Portanto, no regime constitucional brasileiro, considerado **BEM PÚBLICO PERTENCENTE À COLETIVIDADE ATUAL E FUTURA**, e como tal, indisponível, a importância do Meio Ambiente prevalece sobre qualquer direito individual de propriedade, merecendo **proteção contra toda intervenção humana que lhe seja ou que lhe possa ser prejudicial, a ponto de comprometer o seu equilíbrio ecológico.**

6.2 - Da Tutela do Patrimônio Cultural

A proteção ao Meio Ambiente (sempre tomado em sua **integralidade**, isto é, **nas suas dimensões física, biótica e sócio-cultural**) como novo direito fundamental foi reconhecida pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, no ano de 1972.

A referida declaração proclama que o "homem é, a um tempo, resultado e artífice do meio que o circunda, o qual lhe dá o sustento material e o brinda com a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral e espiritualmente".

O **PATRIMÔNIO CULTURAL** teve sua definição e proteção consagradas pela Constituição da República de 1988, que, em seu art. 216, assegura a proteção dos conjuntos urbanos de valor histórico, paisagístico e artístico¹³.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 48, de 10.08.2005, acresceu-se o parágrafo terceiro ao artigo 215, explicitando, ainda mais, a preocupação brasileira com a defesa e valorização do **PATRIMÔNIO CULTURAL**¹⁴.

¹³ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 4º. Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

¹⁴ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

A preocupação do legislador pátrio não é nova: o Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, e tratou do tombamento, define o **PATRIMÔNIO CULTURAL** como:

O conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, que por seu excepcional valor arqueológico ou etnológico, bibliográfico ou artístico.

De fato, não só os elementos constitutivos do Meio Ambiente natural são relevantes para a preservação da espécie humana. **É necessário assegurar às pessoas um referencial histórico e cultural revelador de sua identidade**, vinculando o presente ao seu passado, revelando-se, portanto, parte do próprio patrimônio ambiental¹⁵

Nesse sentido, Marcelo Abelha Rodrigues ensina que os bens componentes do chamado **patrimônio cultural traduzem a história de um povo**, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil (cf. ABELHA et al., 1999:61).

Os dois aspectos do Meio Ambiente, o **natural** e o **artificial**, são essenciais para o bem-estar do Homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à própria vida (cf. SILVA, 1994:37).

Tudo isso para **assegurar às pessoas um referencial histórico e cultural revelador de sua identidade**, vinculando o presente ao seu passado, revelando-se, portanto, parte do patrimônio ambiental¹⁶.

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
V - valorização da diversidade étnica e regional.

¹⁵ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e - **A proteção do patrimônio cultural em face da omissão do Poder Público**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, nº 51, p.186, jul./set. 2008.

¹⁶ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **A proteção do patrimônio cultural em face da omissão do Poder Público**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 51, p.186, jul./set. 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

6.3 - Da Necessidade do Estudo Arqueológico Prévio

Segundo definição de Bastos e Souza, os **Sítios Arqueológicos históricos** são¹⁷:

espaços geográficos delimitados pela presença de vestígios materiais oriundos do processo de ocupação do território pós-contato, tais como todas as estruturas, ruínas e edificações construídas com o objetivo de defesa ou ocupação (buracos, baterias militares, fortalezas e fortins); vestígios da infraestrutura (vias, ruas, caminhos, calçadas, ruelas, praças, sistema de esgotamento de água e esgotos, galerias, poços, aquedutos, fundações remanescentes das mais diversas edificações, dentre outras que fizeram parte do processo de ocupação iniciado nos núcleos urbanos e em outros lugares); lugares e locais onde possam ser identificados remanescentes de batalhas históricas e quaisquer outras dimensões que envolvam combates; antigos cemitérios, quintais, jardins, pátios e heras; estruturas remanescentes de antigas fazendas, senzalas e engenhos de cana e farinha; estruturas remanescentes de processos industriais e manufactureiros; vestígios, estruturas e outros bens que possam contribuir na compreensão da memória nacional pós-contato.

No mesmo sentido, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial define **patrimônio cultural** como:

a) os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; b) os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; e c) os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza assim como áreas, incluindo os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

Como se infere, os bens arqueológicos constituem mecanismo de preservação do patrimônio histórico ambiental de uma sociedade. Há um dever geral de proteção do Meio Ambiente cultural, que recai sobre o Poder Público e sobre todos os cidadãos, consoante prescrito pelos arts. 215, 216 e 225 da Constituição da República.

¹⁷ BASTOS, R. & SOUZA, C. **Normas e Gerenciamento do Patrimônio Arqueológico**. Superintendência do Iphan em São Paulo. 3ª ed. São Paulo, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Logo, o projeto e a implantação de quaisquer obras que possam vir a provocar impactos a bens ou sítios arqueológicos, mesmo que indiretamente, devem observar os trâmites integrais do licenciamento ambiental, obedecidos os critérios estabelecidos, por exemplo, pela **Instrução Normativa IPHAN nº 1/2015**, com a efetiva e constante atuação do **IPHAN** (ou seja, antes, durante e depois).

A Lei nº 3.924/61, por sua vez, enuncia que "os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que neles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público (art.1º)".

Sendo certo que as jazidas arqueológicas e as pré-históricas integram o patrimônio da União (art.7º), **está proibido, em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, dessas jazidas e dos sítios de interesse arqueológico e os pré-históricos, bem como os sítios paleontológicos, antes de serem devidamente pesquisados** (art. 3º).

Outro ponto que merece destaque é o fato de que a destruição parcial ou integral de bens arqueológicos poderá ainda ensejar a prática de crimes ambientais (e.g., Lei nº 9.605/98, arts. 62 a 64).

6.4 - Dos Princípios da Prevenção e da Precaução

A **PREVENÇÃO** passou a ter fundamento no direito positivo brasileiro com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que prevê, entre os instrumentos, a "avaliação dos impactos ambientais" (cf. MACHADO, 2002:53).

Embora os termos **PREVENÇÃO** e **PRECAUÇÃO** possam soar semelhantes, e muitas vezes confundidos, o **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO** (*Vorsorgeprinzip*), presente no Direito Alemão desde os anos 1970, busca a proteção contra o simples risco, ou seja, tem aplicação nas hipóteses em que há incerteza científica com relação às consequências de determinados atos ou empreendimentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

NICOLAS TREICH¹⁸ explica:

O mundo da precaução é um mundo onde há interrogação, onde os saberes são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se.

(destaquei)

No caso dos autos, os documentos revelam, inequivocamente, que - para dizer o mínimo - houve atropelo e juízos temerários do **IMA** quando não determinou aos responsáveis pelo empreendimento consulta prévia, junto ao **IPHAN**, para averiguar a existência de sítios arqueológicos no local, visto se tratar em um empreendimento do tipo loteamento, o qual demanda a referida pesquisa, consoante a Instrução Normativa IPHAN nº 001/2015. No mesmo sentido se deu a ausência de consulta de anuência ao **IBAMA**, conforme determina o art. 19, do Decreto nº 6.660/08, por tratar-se de supressão de vegetação superior a 3Ha.

Não se observou o **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO** que se faz indispensável, indisponível e premente, justamente pelo contexto locacional (presença de bens de valor natural, cultural, histórico, dominial e urbanístico).

Nesse sentido, entende PAULO LEME MACHADO¹⁹:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

Inteligente orientação sobre o tema da constituição de direitos privados por ato administrativo é dada por SUNDFELD²⁰:

¹⁸ Nicolas Treich e Gremaq *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p.55.

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p.54.

²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Ordenador. São Paulo, Editora Malheiros, 1993, p.47.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Suponha-se a seguinte situação.

A lei, proibindo a construção de shopping centers na cidade, faculta à Administração permiti-la se a via pública onde se situar o terreno não tiver trânsito saturado. Nenhum proprietário poderia imaginar integrado a seu patrimônio o direito de construir tais centros comerciais; poderia, contudo, obtê-lo, na dependência da situação urbana em dado momento. Inexistindo prédios ao redor, e sendo nulo o trânsito, o proprietário A seria autorizado a construir (a decisão nesse sentido será necessariamente vinculada). O proprietário B, pretendendo o mesmo logo em seguida, veria negada sua pretensão, à vista do saturamento existente.

O exemplo - propositalmente tomado do campo clássico das licenças, isto é, do direito de construir - mostra que vinculação administrativa e direito preexistente **NÃO** são realidades que caminhem sempre juntas.

No caso suposto, **embora à Administração não caiba juízo volitivo, deve examinar não só os dados relativos ao imóvel onde se pretende construir e ao projeto apresentado**, mas também outros elementos que escapam ao controle do proprietário e pelos quais ele não é responsável, como o estado do trânsito na cidade, a ambiência do imóvel, as suas vocações, entre outros aspectos.

Vale ressaltar, mais uma vez, os **PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO**: aquele estabelece que todas as ações devem ser tomadas para **prevenir danos**; este assevera que **a incerteza dos efeitos danosos** das atividades de intervenção humana **não pode obstar** a adoção de providências preventivas - únicas que, a rigor, têm aptidão para **tornar EFETIVA a prestação jurisdicional ambiental**.

Desse modo, a incidência dos **PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO** apenas reafirma a necessidade de intervenção judicial para obstar, **DE IMEDIATO**, o surgimento de novas ações danosas à natureza e à população.

Faz-se útil rememorar, aqui, que um dos principais reflexos do **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO** no campo processual é a inversão *ope legis*²¹ do ônus probatório²². Ou seja, cuida-se de:

²¹ Segundo DIDIER JR., é aquela determinada aprioristicamente pela lei, ou seja, é a inversão que ocorre independentemente do caso concreto e da atuação do Juiz, diferentemente do regramento estabelecido no art. 373 do NCPC (DIDIER JR, Fredie, BRAGA, Paula Sarno e ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael - **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador/BA, Editora Jus Podivm, 2016. Vol. 2. 11ª Edição).

²² Nestes casos, **NÃO se aplicam as regras jurídicas da possibilidade de distribuição dinâmica do ônus da prova, enunciadas no NCPC, arts. 373 e § 1º, e 357, caput e inc. III**, uma vez que tais preceitos cuidam da inversão *ope iudicis* do ônus, isto é, do dever do Juiz de decidir fundamentadamente sobre a definição da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

(...) impor ao possível causador do dano ambiental o ônus de provar, sem qualquer vestígio de dúvida, que sua atividade não causará degradação ao meio ambiente. A relação de causalidade é presumida com o objetivo de evitar a ocorrência do dano ambiental. Cria-se uma presunção jurídica em favor do meio ambiente, bastando ao demandante comprovar a ocorrência do dano, efetivo ou potencial, e o tipo de atividade desenvolvida pelo demandado.

(...)

O STJ já teve a oportunidade de apontar que o reconhecimento do Princípio da Precaução pelo Direito brasileiro estabelece, diante do dever genérico e abstrato de conservação do meio ambiente, um regime ético-jurídico em que o exercício de atividade potencialmente poluidora, sobretudo quando perigosa, conduz à inversão das regras de gestão da licitude e causalidade da conduta, com a imposição ao empreendedor do encargo de demonstrar a sua inofensividade (Resp nº 883.656/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. Em 9.3.2010, DJe de 28.2.2012)

(...)

Ressalte-se que não se trata de técnica processual de inversão do ônus da prova, mas de regra de direito material vinculada ao Princípio da Precaução e, como tal, já de prévio conhecimento pelo poluidor desde que assumiu o risco da atividade.

(...)

A redistribuição do encargo probatório com fundamento no Princípio da Precaução preexiste ao nascimento da ação ambiental e até mesmo ao surgimento da própria lesão ao meio ambiente. Ela é contemporânea do momento em que o potencial poluidor assumiu o risco de desenvolver a atividade causadora da degradação.

(...)

Dessa forma, as consequências negativas decorrentes do descumprimento do ônus de provar a ausência de nexo de causalidade entre o risco ou dano ambiental e a atividade possivelmente causadora da degradação ao meio ambiente podem ser impostas ao réu diretamente no ato de julgamento da demanda ambiental, em casos de incerteza científica do impacto ambiental objeto da ação.²³

6.5 - Da Proteção da Zona Costeira

A **ZONA COSTEIRA** é a região de interface entre o continente e o mar, sendo dominada por processos originados nas bacias de drenagem dos rios afluentes e por processos oceanográficos e atmosféricos.

distribuição do *onus probandi*, o que deve ocorrer na fase do saneamento do processo.

²³ Barreto, Pablo Coutinho – **Reflexos do Novo Código de Processo Civil na Distribuição do Ônus da Prova em Matéria Ambiental in Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil**. Geisa de Assis Rodrigues e Robério Nunes dos Anjos Filho (organizadores). Brasília, ESMMPU, 2016. Vol. 2, ps. 199/224.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

A elevada concentração de nutrientes e outros fatores ambientais, como gradientes térmicos, salinidade variável e as excepcionais condições de abrigo e suporte à reprodução e alimentação dos indivíduos jovens da maioria das espécies que habitam os oceanos, fazem com que essa área desempenhe uma importante função de ligação e de trocas genéticas entre os ecossistemas terrestres e marinhos.

Tal fato torna a **ZONA COSTEIRA** um ambiente complexo, diversificado e de extrema importância para a sustentação da vida costeira e marinha e, por isso, deve ser um dos principais focos de atenção para a conservação ambiental e a manutenção da biodiversidade, tanto terrestre como aquática²⁴.

A área em questão é integrante da **ZONA COSTEIRA**, definida como espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, na forma do art. 3º do Decreto nº 5.300/04, sendo considerada pelo art. 225, §4º, da Constituição da República como patrimônio nacional, cuja utilização deverá ser feita na forma da lei, dentro das condições que assegurem a preservação do Meio Ambiente, inclusive quanto ao uso dos respectivos recursos naturais:

Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

II - faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

Art. 225 – 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.

(...)

²⁴ *Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira: Atualização - Portaria MMA nº 9, de 23 de janeiro de 2007/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. – Brasília: MMA, 2007. p. 106*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de recursos naturais.

A Lei nº 7.661/88, que institui o PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO, em seu artigo 3º, define os principais bens que a integram:

Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Consoante a lição de PAULO AFFONSO LEME MACHADO²⁵:

A regra geral constitucional tem sua importância não só por indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a gestão do litoral não interessa somente a seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro, esteja ele onde estiver, pois se trata de "patrimônio nacional".

O Decreto nº 5.300/04, que regulamentou a Lei nº 7.661/88, estabeleceu entre os princípios fundamentais da gestão da **ZONA COSTEIRA**:

Art. 5º São princípios fundamentais da gestão da zona costeira, além daqueles estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, na Política Nacional para os Recursos do Mar e na Política Nacional de Recursos Hídricos:

(...)

III - a utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;

(...)

V - a consideração, na faixa marítima, da área de ocorrência de processos de transporte sedimentar e modificação topográfica do fundo marinho e daquela

²⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 7ª. ed. Malheiros Editores, p. 709



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

onde o efeito dos aportes terrestres sobre os ecossistemas marinhos é mais significativo;

VI - a não fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação do uso de seus recursos, respeitando sua integridade;

(...)

IX - a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

X - a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;

A **ZONA COSTEIRA** abriga um mosaico de alta relevância ambiental, dando suporte a uma grande variedade de ecossistemas.

A sua preservação detém relevância tal que a Lei n° 7.661/88, no art. 5°, caput e § 2°, determinou que, sob esse aspecto, prevalecerá, dentre as normas das três esferas políticas, aquela que for mais limitativa (o que ser expresso pela parêmia *in dubio pro natura*):

Art. 5°. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

§ 1° Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2° Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.

6.6 - Da Salvaguarda das Áreas de Preservação Permanente

As APPs, espaços territoriais especialmente protegidos, possuem normas especiais que regram seu uso ou suas alterações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), em seus arts. 3º, *caput* e inc. II, e 4º, *caput* e inc. VI, considera como **ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

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 de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(...)

Art. 4º. Considera-se Área de preservação permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

(...)

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

A Lei nº 4.771/65, revogada pela Lei nº 12.651/2012, também considerava a vegetação de restinga fixadora de dunas como área de preservação permanente (artigo 2º, letra "f").

A Lei Complementar Municipal nº 482, de 17 de janeiro de 2014 (que institui o PLANO DIRETOR de urbanismo do Município de Florianópolis e que, pois, cuida da política de desenvolvimento urbano, do plano de uso e ocupação, dos instrumentos urbanísticos e do sistema de gestão), em seu art. 43, § 1º, incs. I e II, estabelece como **ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE** as dunas móveis, fixas e semi-fixas, as praias, os costões, os promontórios, os tómbolos, as restingas em formação e as ilhas:

Art. 43. As Áreas de Preservação Permanente (APP) no município de Florianópolis são as zonas naturais sob a proteção do Poder Público, cobertas 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 de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas – as quais se encontram delimitadas nos mapas de zoneamento constantes da presente Lei Complementar, como decorrência:

I - limitações administrativas emanadas da legislação concorrente federal e estadual, em matéria florestal, hídrica e ambiental;

II - ato voluntário dos proprietários; e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

III - medida compensatória estabelecida em licença urbanística ou termo de ajustamento de conduta na forma da Lei Federal n. 7.347, de 1985.

§1º Incluem-se nas Áreas de Preservação Permanente os seguintes ecossistemas e espaços naturais cuja proteção tenha sido instituída através de classificação dos mapas do zoneamento das leis anteriores, observadas no presente Plano Diretor:

I - dunas móveis, fixas e semi-fixas;

II – praias, costões, promontórios, tómbolos, restingas em formação e ilhas;

A alteração e a supressão de APPs somente são permitidas **em casos excepcionais**, para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de **UTILIDADE PÚBLICA ou INTERESSE SOCIAL**, ou, quando muito, para a realização de **AÇÕES CONSIDERADAS EVENTUAIS E DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL** (art. 8º da Lei nº 12.651/12) :

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.

§ 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.

Frise-se que - **pela legislação federal** - as intervenções realizadas no local (empreendimento de loteamento urbano) **NÃO são de utilidade pública, e seu interesse é estritamente privado, atendendo unicamente ao empreendedor (e aos futuros condôminos do loteamento)**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

6.7 - Da Necessidade de Anuência Prévia do IBAMA

Extraí-se da Autorização de Corte nº 390/2021, emitida pelo **IMA**, que a área total autorizada para corte é de **14,1200 Ha**.

É notório o fato de o empreendimento **não** se caracterizar como de *utilidade pública*, bem como a região do Pântano do Sul ser considerada **área urbana**. Assim, confirma-se a exigência da anuência prévia do ente ambiental federal, dada a supressão significativa de vegetação em fragmento de **Mata Atlântica superior a 3 Ha**, ratificada pelo preceito da Lei da Mata Atlântica (**Lei nº 11.428/06, art. 14, caput e §1º**).

O Decreto nº 6.660/08, que regulamentou a Lei nº 11.428/06, em seu art. 19 assim impõe:

“Art. 19. Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no art. 14 da Lei no 11.428, de 2006, será necessária a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata o § 1º do referido artigo, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos:

I - cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou

II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana (...).” (destaquei)

Daí resulta a importância da correta classificação da vegetação como *primária* ou *secundária* e de seu estágio de regeneração como *inicial*, *médio* ou *avançado*, a qual tem importantes repercussões sobre o licenciamento ambiental, cujo procedimento se torna mais restrito e gravoso de acordo com a classificação estabelecida.

No presente caso, o Relatório de Vistoria nº 013/2021 da **FLORAM** (Documento 1.14) **apontou a presença de vegetação em estágio médio e avançado de regeneração**. Assim, segundo o art. 14 da Lei nº 11.428/06 e o art. 19 do Decreto nº 6.660/08, **a emissão da autorização do IMA depende de prévia anuência do IBAMA**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Mas, já antecipando a defesa da bisonha interpretação oriunda dos pareceres n° 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm e n° 0027/2017/COONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que sustentam a não-obrigatoriedade da prévia submissão ao **IBAMA**, argumenta-se como segue.

O **Bioma Mata Atlântica** está sob intensa fragmentação e destruição. As estatísticas publicadas sobre as áreas de sua ocorrência que sofreram supressão traduzem o resultado da ineficiência das políticas de conservação ambiental no País e da precariedade do sistema de fiscalização dos entes públicos, em conjugação com a sempre crescente expansão da indústria, da especulação imobiliária e da urbanização não sustentável.

Devido à sua importância para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a **Mata Atlântica** foi alçada à categoria jurídica de **patrimônio nacional**, e, nos termos do §4° do art. 225 da Constituição Federal, seu uso somente pode ocorrer sob critérios que assegurem a preservação do meio ambiente, por meio de lei específica. É de suma importância não só a adoção de medidas que impeçam sua exploração indiscriminada, mas também o desenvolvimento de interpretação normativa que priorize a preservação desse patrimônio.

A norma específica a que se refere o texto constitucional é a **Lei n° 11.428/06** (Lei da Mata Atlântica), que estatui um regime protetivo diferenciado, mais restritivo - fato que deve ser tomado como **verdadeiro vetor interpretativo** quando se debate a sua aplicação. Essas regras se estruturam com base no estágio sucessional dos remanescentes, diferenciando-se a solução conforme a vegetação seja primária ou secundária, neste caso em estágio avançado, médio ou inicial de regeneração, e, ainda, conforme a sua localização ocorra em área urbana ou rural.

Já no Título I ("**Das Definições, Objetivos e Princípios do Regime Jurídico do Bioma Mata Atlântica**"), enunciaram-se as referências ao estágio sucessional, estabelecendo-se a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA para a definição dos critérios de identificação (art. 4°) e manutenção da classificação dos remanescentes afetados por incêndio, desmatamento ou qualquer intervenção não licenciada (art. 5°).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

O Título II, que versa sobre o "**regime jurídico geral do Bioma Mata Atlântica**", é inaugurado pelo art. 8º, que estabelece que "o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração". Trata-se, como já consignado, do principal critério para a definição do regime aplicável a cada situação concreta, parâmetro que informa todo o microssistema.

Nesse Título há também vedações ao corte e à supressão de vegetação primária ou secundária (esta nos estágios avançado e médio de regeneração) do **Bioma Mata Atlântica**, em situações em que ela abrigue espécies ameaçadas de extinção, proteja mananciais, previna erosão, entre outras hipóteses arroladas no art. 11. Tais restrições, da mesma forma, aplicam-se de modo geral, e devem ser observadas **sem exceção**, em área urbana ou rural, em casos de utilidade pública, de interesse social, de parcelamento do solo para loteamento ou edificação, ou em qualquer outro.

Com o mesmo enfoque, ainda no Título II - do **Regime Jurídico Geral do Bioma Mata Atlântica**, preceitua o art. 14, § 1º:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 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." (destaquei)

O Decreto nº 6.660, que regulamentou a Lei da Mata Atlântica, complementando o preceito do art. 14 da Lei nº 11.428/08, estatuiu, em seu art. 19, que a anuência dos entes federais de meio ambiente deve ser exigida **quando a supressão de vegetação superar 3 hectares em área urbana ou região metropolitana, e 50 hectares nas demais áreas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Em consonância com o que prescreve a lei, o decreto estabeleceu as hipóteses em que cabível a anuência do ente federal, com lastro no critério quantitativo (incisos I e II, 3Ha em área urbana ou região metropolitana, 50Ha na zona rural), **independentemente de se tratar de caso de utilidade pública, interesse social, edificações ou loteamento**. Isso adquire clareza solar sob a leitura do § 2° do art. 19.

No entanto, surgiu equivocada interpretação do § 1° do art. 14 da Lei da Mata Atlântica, no sentido de que a anuência prévia somente seria exigível nos casos de utilidade pública ou interesse social. Ao referir "a supressão de que trata o caput", o preceito abrangeria, segundo tal posicionamento, apenas os casos de utilidade pública e interesse social, mas não os referidos nos arts. 30 e 31.

A Orientação Jurídica Normativa n° 39/2012/PFE/IBAMA consagrou o correto entendimento de que **há necessidade de anuência não apenas nos casos de utilidade pública e interesse social, mas também nos referidos nos arts. 30 e 31**. Já os recentes pareceres n° 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm e n° 0027/2017/COONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU adotaram posicionamento canhestro, limitando a anuência aos casos de *utilidade pública e interesse social*. **Com isso, restringiram injusta e indevidamente o papel dos entes ambientais federais**.

Em primeiro lugar, o próprio *caput* do art. 14 faz expressa referência aos arts. 30 e 31 da lei. A isso se soma o fato de que a exigência está inserida no Título II do referido Diploma - "**DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA**", aplicável a todos os casos, assim como ocorre com o critério geral previsto no art. 8° e com as vedações estabelecidas no art. 11. Ou seja, **as regras gerais ali inseridas se somam às regras específicas contidas nos títulos especiais**. Trata-se de fundamento comezinho da interpretação de diplomas legais.

E a interpretação não poderia ser outra, pois, do contrário, se chegaria à nefasta conclusão de que a lei foi mais restritiva nos casos de *utilidade pública e interesse social*, em que há um interesse coletivo em questão, do que nos casos de *empreendimento particular*, em que o interesse público não está presente e, portanto, não se justificaria o sacrifício do meio ambiente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Destaca-se que, nos casos de utilidade pública e interesse social, até mesmo a vegetação primária pode ser suprimida, sendo portanto muito menos relevante o duplo controle técnico estabelecido pela legislação.

Tal como bem abordado na Orientação Jurídica Normativa nº 39/2012/PFE/IBAMA, a Lei nº 11.428/06 instituiu um sistema uno de proteção do bioma e, por isso, o Regime Jurídico Geral insculpido no Título II deve irradiar suas diretrizes para a interpretação dos demais regimes constantes da mesma lei, a fim de conformar a todos numa unidade normativa.

Diante desse contexto, há que se priorizar a interpretação que se harmoniza com a lógica do sistema de proteção do **Bioma Mata Atlântica. A lei não deve ser interpretada de forma isolada ou fragmentária, senão como um todo orgânico e sistêmico.**

Em regra, o corte de vegetação em áreas urbanas é feito mediante autorização estadual, havendo, porém, a combinação dos enunciados do art. 14 com o dos arts. 30 e 31, além do art. 19 do Decreto nº 6.660/08. Desse modo, a autorização para supressão de vegetação caracteriza-se como **ATO JURÍDICO COMPLEXO**, que envolve mais de um ente público, independentemente de a ação se concretizar em área rural ou urbana. Não se cuida, assim, de fixação de competência para licenciar, mas sim da **manifestação de dois entes ambientais a respeito da supressão de vegetação.**

Não se pode olvidar que a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o art. 23 da Constituição da República, no que se refere à execução das ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção do meio ambiente, alterou significativamente a repartição de atribuições até então adotada pelos entes federados. A própria Lei Complementar nº 140/2011, não obstante, ressalva, em seu art. 11, que:

“A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou fauna ameaçadas de extinção” (destaquei).

Isso é precisamente o que ocorreu com a edição da Lei nº 11.428/06.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Em outras palavras, a lei complementar não alterou a sistemática da Lei nº 11.428/06 e do Decreto nº 6.660/08 quanto à indispensável anuência do ente ambiental federal naquelas hipóteses previstas no artigo 19 do ato normativo infralegal.

Tal exigência garante, como dito, maior unicidade ao microssistema e mais segurança ao regime jurídico de proteção do **Bioma Mata Atlântica**. O regime foi instituído visando à tutela do bioma, entre outros motivos, pela sua diversidade biológica, importância hídrica para o abastecimento populacional e, ainda, pelo alto índice de degradação. Interpretação diversa incrementa o risco de afastamento da especial proteção almejada, inclusive pela Constituição Federal.

Destaque-se que o duplo controle técnico, em especial nas hipóteses dos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica (em que a identificação do estágio sucessional é especialmente importante), está entre as mais relevantes medidas estabelecidas pelo microssistema. **A indicação de estágio errôneo, seja por dificuldade técnica, seja por má-fé, é possivelmente o principal meio de burla à legislação.** Esse controle, pelos entes ambientais estaduais ou municipais, é muitas vezes prejudicado pela falta de recursos humanos e mesmo pela pressão dos gestores em prol do incremento da ocupação urbana, já por uma visão ultrapassada de desenvolvimento, já simploriamente pelo patrocínio escuso de maus interesses econômicos.

Nesse quadro, ganha ainda maior relevo o papel do ente ambiental federal. A devastação da **Mata Atlântica** é forte indicativo da necessidade de realização desse trabalho. Outros instrumentos citados nos pareceres, como os Planos Diretores dos Municípios, **não** suprem essa necessidade, pois têm escopo (planejamento urbanístico) e escala mais amplos.

A lastimável mudança de interpretação do **IBAMA** parece estar motivada, quiçá, pela macunaímica preguiça diante do grande volume de trabalho que a anuência prévia lhe acarreta. Porém, cumpre à **UNIÃO** estruturá-lo adequadamente, em vez de se furtar ao exercício de seu fundamental papel no exercício das políticas públicas relacionadas à **Mata Atlântica**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Por todas essas razões, entende-se que a melhor interpretação é aquela que leva à definição da autorização para supressão de vegetação do **Bioma Mata Atlântica** como um **ato jurídico complexo**, em que se impõe a anuência do ente federal tanto nas hipóteses de *utilidade pública* e *interesse social*, quanto, *a fortiori*, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428/06, de edificações e loteamentos, em que não está presente o interesse público, levando-se a crer, conforme exposto, que o PARECER nº 0027/2017/COONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU confronta diretamente regras constitucionais, merecendo seja decretada a sua inconstitucionalidade.

6.8 - Da Necessidade do ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Como já mencionado, uma das funções das dunas frontais e da sua vegetação fixadora é justamente **promover a proteção da costa**.

A localidade em questão é considerada **Área de Preservação Permanente** pelos critérios estabelecidos pela Resolução CONAMA nº 303/2002 e pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), caracterizada por possuir vegetação de restinga com função fixadora de dunas.

Ademais disso, as **áreas ambientalmente sensíveis** (classificadas ou não, à época, como áreas de preservação permanente), definidas pela presença de vegetação de restinga com função fixadora de dunas, já constavam do **Código Florestal de 1965** (Lei nº 4.771/65) e do **vetusto Código Florestal de 1934** (Decreto Federal nº 23.793/34).

Ainda, praias e dunas também são consideradas **Áreas de Preservação Permanente** pelo próprio Plano Diretor de Florianópolis, isto é, pela Lei Municipal nº 482/2014, art. 43.

É fato banal que a construção e a manutenção de edificações sobre o cordão de dunas das praias impedem a regeneração natural da vegetação de restinga com função fixadora de dunas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

O uso e a ocupação de solo sobre essas áreas de dunas geram uma potencialização da erosão marinha sobre a linha de costa e, conseqüentemente, uma retração, momentânea ou permanente, dessa linha.

As intervenções humanas **acabam modificando a dinâmica geral de circulação de sedimentos de toda a praia e das praias vizinhas, podendo provocar danos em outros locais e assim sinérgica e sucessivamente, num típico "efeito dominó"**.

Conseqüentemente, por um lado, naquela localidade, as ocupações humanas devem ser admitidas **apenas quando** mais afastadas da linha de costa, a fim de conservar a área de preservação permanente de restinga (faixa de 300 metros a contar da linha de preamar), as dunas e a sua vegetação fixadora (conforme preceituam a Lei nº 12.651/12 e a Resolução CONAMA nº 303/2002).

Por outra banda, entretanto, justamente pelo risco de provocarem modificação da linha de costa, intervenções desse tipo, mais próximas do mar, somente podem ser feitas se, e somente se, aprovadas por licenciamento ambiental mediante a elaboração de **EIA - ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (Lei nº 7.661/88, art. 6º, caput e § 2º e Decreto nº 5.300/04, art. 34; Lei nº 11.428/06, arts. 14, 15 e 20)**.

Assim, o parcelamento do solo na Zona Costeira, caracterizando-se como atividade passível de alterar as características naturais do **Bioma Mata Atlântica** e dos ecossistemas locais de restinga e dunas, deve sujeitar-se à elaboração de **ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA**.

Além disso, a adoção do procedimento administrativo de **EIA**, no licenciamento ambiental, não é mera liberalidade, senão elemento vinculado do próprio mérito do procedimento administrativo: ou seja, os gestores públicos não podem decidir-se por sua não aplicação sem que haja razões consistentes (fatos e argumentos pertinentes), tampouco sem a respectiva fundamentação jurídica, sempre segundo os parâmetros normativos específicos (por exemplo, Lei nº 7.661/88 e Decreto nº 5.300/04), sendo tudo passível de posterior responsabilização cível e criminal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Nos locais não contemplados em planos de intervenção das orlas marítimas, o **EIA** ainda deverá caracterizá-las e classificá-las (Decreto nº 5.300/04, art. 34).

A impossibilidade de dispensa do EIA, no licenciamento ambiental, foi discutida recentemente no STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6650 de Santa Catarina, na qual parte do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina foi declarada inconstitucional, por optar pela dispensa e simplificação do licenciamento para as atividades de lavra ao céu aberto, em desobediência ao princípio da prevenção e do dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), bem como nas determinações das Resoluções do CONAMA nºs 1/86 e 237/1997.

Extrai-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. 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.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

5. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.*” (STF. 27.4.2021. ADI 6650. Rel. Min. Cármen Lúcia).

Sobre a importância e alcance da Licença Ambiental, vale destacar o teor do art. 10, da Lei nº 6.938/81:

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.

No caso dos autos, conforme já informado, a dispensa de EIA - ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL contraria, além dos mesmos princípios referidos, os termos das Leis nºs 7.661/88, art. 6º, caput e § 2º; nº 11.428/06, arts. 14, 15 e 20 e Decreto nº 5.300/04, art. 34. Assim, não se trata de conflito com resoluções do CONAMA, mas com o esvaziamento da eficácia da própria legislação ambiental federal pelo ESTADO DE SANTA CATARINA e pelo MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.

7. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DAS LIMINARES

A **aparência do bom direito** está configurada, já que se busca garantir o cumprimento da Constituição da República e das leis que protegem o patrimônio público natural, cultural, dominial e urbanístico.

O **perigo da demora**, a seu turno, também se evidencia, porquanto os pedidos seguintes buscam, **EM CARÁTER LIMINAR**, a adoção imediata de medidas urgentes e imprescindíveis para **IMPEDIR** o início de **QUAISQUER NOVAS INTERVENÇÕES**, tais como ocupações e uso da área da praça que integram o sítio arqueológico.

A concessão do provimento final poderá resultar inútil, caso os demandados não sejam proibidos, **DE PRONTO**, de iniciar obras sem que haja um diagnóstico completo e seguro de todas as medidas necessárias para salvaguarda do patrimônio natural, cultural, dominial e urbanístico da área.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

Ressalte-se que o Meio Ambiente não pode mais permanecer exposto até que sejam implementadas, ao arbítrio do Poder Público, as medidas necessárias à sua conservação, o que acabaria redundando no prosseguimento da prática de ilícitos, contra o Meio Ambiente que se revelaram, até agora, **extremamente prejudiciais**, além de consubstanciarem postura irresponsável, egoísta e afrontosa ao Interesse Público.

Com a edição da Lei nº 13.105/15, o Novo Código de Processo Civil - CPC passou expressamente a conceber como **TUTELA PROVISÓRIA** (arts. 294-299) a **TUTELA DE URGÊNCIA** (arts. 300 a 302), subdividida em TUTELA ANTECIPADA (arts. 303 a 304) e TUTELA CAUTELAR (arts. 305 a 310) e a **TUTELA DE EVIDÊNCIA** (art. 311).

A doutrina pátria, interpretando a regra do artigo 300 do CPC, preleciona que²⁶:

O deferimento da tutela de urgência fica condicionado à demonstração da plausibilidade do direito e, cumulativamente, do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. Conforme exposto, adotaram-se os ensinamentos doutrinários no sentido de que a tutela de urgência objetiva assegurar o resultado do processo frente ao *periculum in mora*. **Destarte, para o seu deferimento, basta a parte demonstrar o *fumus boni iuris* e o perigo de ineficácia da prestação jurisdicional.**

(...)

A irreversibilidade dos efeitos práticos da tutela antecipada de urgência foi repetida no novo Código de Processo Civil como regra de proibição à sua concessão. **No entanto, valores constitucionais supremos autorizam que a regra seja excepcionada no caso concreto, com a aplicação do princípio da proporcionalidade, em homenagem, por exemplo, ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nestes casos, poderá ser concedida tutela de urgência, ainda que esta seja irreversível.** (destaquei)

Aprofundando a explicação da regra do art. 300 do CPC, DIDIER JR explica que, como pressupostos gerais²⁷:

²⁶ OUTEIRO HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo – **A Sistemática da Tutela de Urgência no Novo Código de Processo Civil in Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil**. Geisa de Assis Rodrigues e Robério Nunes dos Anjos Filho (organizadores). Brasília, ESMPU, 2016. Vol. 2, ps. 111/138.

²⁷ DIDIER JR, Fredie, BRAGA, Paula Sarno e ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael - **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador/BA, Editora Jus Podivm, 2016. Vol. 2. 11ª Edição. Pgs: 608-610.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

a probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade de existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni iuris* (ou fumaça do bom direito). O Magistrado precisa avaliar se há 'elementos que evidenciem' a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC). Inicialmente, é necessária a *verossimilhança fática*, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova. Junto a isso, deve haver uma *plausibilidade jurídica*, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo aos efeitos pretendidos.

(...)

O juiz não dispõe de um termômetro ou medidor preciso. Sua análise é casuística. O que importa é que, de uma forma geral, o juiz se convença suficientemente de que são prováveis as chances de vitória da parte e apresente claramente as razões da formação do seu convencimento.

(...)

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: *i) concreto* (certo), e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; *ii) atual*, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; e, enfim, *iii) grave*, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito. Além de tudo, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação.

Ademais, vista a questão sob a ótica da antecipação da tutela, prevista nos artigos 303 e 304 do CPC, é possível asseverar que também estão presentes todos os requisitos para a sua concessão, porquanto, conforme preleciona DIDIER JR, a concessão da tutela provisória **NÃO** é um ato discricionário: presentes os pressupostos de lei, o Juiz deverá concedê-la; ausentes, denegá-la. Assim, sua decisão está vinculada ao preenchimento dos pressupostos legais, sob risco de, assim não fazendo, cometer arbitrariedade judicial:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

...sobretudo pelo fato de o magistrado estar construindo norma jurídica concreta de conformação de direitos fundamentais – em que opta por preservar a efetividade do direito do requerente, com o deferimento da medida, ou por resguardar a segurança jurídica do requerido, com o seu indeferimento.²⁸

Sob outro aspecto, a concessão da tutela antecipada **NÃO** revela o perigo da irreversibilidade (§3º do art. 300 do CPC), assegurando-se a observância do princípio da salvaguarda do núcleo essencial e o exercício do direito fundamental da ampla defesa aos demandados. Com efeito, quanto ao pressuposto específico²⁹:

(...) exige-se que os efeitos da tutela provisória satisfativa (ou antecipada) sejam reversíveis, que seja possível retornar-se ao *status quo ante* caso se constate, no curso do processo, que deve ser alterada ou revogada. Essa é a marca da provisoriedade/precariedade da referida tutela.

(...)

Pretende, com isso, o legislador, coibir abusos no uso da providência. É um meio de preservar o adversário contra excessos no emprego da medida.

(...)

Mas essa exigência legal deve ser lida com temperamentos, pois, se levada às últimas consequências, pode conduzir à inutilização da tutela provisória satisfativa (antecipada). Deve ser abrandada, de forma a que se preserve o instituto. Isso porque, em muitos casos, mesmo sendo irreversível a tutela provisória satisfativa – ex: cirurgia em paciente terminal, despoluição de águas fluviais, etc. - o seu deferimento é essencial para que se evite um 'mal maior' para a parte/requerente. Se o seu deferimento é fadado à produção de efeitos irreversíveis desfavoráveis ao requerido, o seu indeferimento também implica consequências irreversíveis em desfavor do requerente. Nesse contexto existe, pois, o perigo da irreversibilidade decorrente da não-concessão da medida.

(...)

Existe, em tais situações, um conflito de interesses. Em razão da urgência e da probabilidade do direito da parte/requerente, é imprescindível que se conceda a tutela provisória satisfativa (antecipada), entregando-lhe, de imediato, o bem da vida, de forma a resguardar seu direito fundamental à efetividade da Jurisdição. Diante desses direitos fundamentais em choque – efetividade versus segurança - deve-se invocar a proporcionalidade, para que sejam devidamente compatibilizados.

²⁸ DIDIER JR, Fredie, BRAGA, Paula Sarno e ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael - **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador/BA, Editora Jus Podivm, 2016. Vol. 2. 11ª Edição. Pg: 597.

²⁹ DIDIER JR, Fredie, BRAGA, Paula Sarno e ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael - **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador/BA, Editora Jus Podivm, 2016. Vol. 2. 11ª Edição. Pgs: 612-615.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

(...)

Não se trata, portanto, de pressuposto cuja obediência é inexorável.
(destaquei)

8. DOS PEDIDOS DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

O artigo 12 da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) estabelece a possibilidade de concessão de provimento liminar, nos casos de possibilidade de dano irreparável ao direito em conflito, decorrente da natural morosidade na solução da lide. O preceito tem natureza tanto cautelar, protetivo da eficácia da Jurisdição, quanto satisfativa, de antecipação da tutela pretendida.

O artigo 300 do CPC prescreve que o Juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar total ou parcialmente os efeitos da tutela pretendida se, havendo prova inequívoca, se convencer da verossimilhança da alegação (*fumus boni iuris*) e houver fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Quanto à existência desses requisitos para o caso, em verdade, não há maiores entraves para a sua comprovação: os documentos dos autos revelam **a ineficiência dos órgãos públicos em adotar medidas de EFETIVA SALVAGUARDA do patrimônio cultural e ambiental, em particular o Laudo Técnico Arquelógico e a Licença Ambiental e Autorização de Corte para a supressão de vegetação sem consulta prévia aos órgãos competentes.**

Nessa perspectiva, os fatos relatados, por si sós, demonstram o perigo na demora de uma prestação jurisdicional eficiente, pois tudo indica que, lamentavelmente, novas intervenções continuarão a ser praticadas no local, sem a adoção de medidas efetivas pelos demandados.

Diante disso, presentes os pressupostos legais ensejadores da medida, e sendo os danos sociais e urbanísticos, que ocorreram e que eventualmente venham a ocorrer, de difícil ou impossível recuperação, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, com fundamento no art. 12 da Lei nº 7.347/85 c/c art. 300 do novo Código de Processo Civil, requer a **CONCESSÃO LIMINAR DE MEDIDA QUE ANTECIPE OS EFEITOS DA TUTELA PRETENDIDA**, a fim de que o Juízo:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

a) determine ao **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** o cumprimento de obrigação de adotar todas medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa, para que cadastre todos os sítios arqueológicos existentes na área do **Item 1** no seu SISTEMA OFICIAL DE DADOS, sobretudo no GEOPROCESSAMENTO CORPORATIVO DA PREFEITURA (<http://geo.pmf.sc.gov.br>), a fim de permitir visualização franca e imediata da informação sobre a existência dos sítios arqueológicos por qualquer interessado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desatendimento;

b) determine ao **IPHAN** a execução de obrigação de adotar todas medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa, para que cadastre todos os sítios arqueológicos existentes na área do **Item 1** no seu respectivo SISTEMA OFICIAL DE DADOS, a fim de permitir visualização franca e imediata da informação sobre a existência dos sítios arqueológicos por qualquer interessado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de não-cumprimento;

c) determine à **UNIÃO**, ao **IBAMA**, ao **ICMBio**, ao **IPHAN**, ao **IMA**, ao **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e à **FLORAM** o atendimento da obrigação concorrente de adotarem todas as medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa para que sinalizem, adequada e integralmente, as áreas compreendidas pelos bens ou sítios arqueológicos, bem como não mais permitam, quer por ação, quer por omissão, quaisquer novas interferências sobre o terreno (**excetuando-se todas aquelas medidas técnicas de proteção e estudo dos bens arqueológicos a serem realizadas, consoante os termos do próximo Item 8g**), mediante, por exemplo, a proibição da expedição de licenças, autorizações ou alvarás (de natureza ambiental ou não) em prol de novos empreendimentos ou a suspensão da eficácia de licenças, autorizações ou alvarás (de natureza ambiental ou não) já existentes, sob pena de pagamento de multa diárias de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de inobservância;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

d) suspenda, **DE IMEDIATO**, a eficácia de todos os atos administrativos praticados pela SPU, pelo IBAMA, pelo ICMBio, pelo IPHAN, pelo IMA, pelo MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS e pela FLORAM no bojo do atual licenciamento ambiental do empreendimento de loteamento urbano denominado **LOTEAMENTO PARQUE TURÍSTICO RESIDENCIAL COSTA DE DENTRO**, de autoria da empresa **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.** (medidas que, depois, serão complementadas pelo preceito do **Item 9e**), e determine, ainda, a **IMEDIATA PARALISAÇÃO** de todas as obras e trabalhos eventualmente em curso relativos ao empreendimento até a instauração urgente, pelo IMA, de novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental, mediante a elaboração de **ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)**³⁰ - sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$5.000,00 a qualquer das pessoas físicas e jurídicas responsáveis pelo descumprimento das medidas judiciais);

e) determine ao IMA a **IMEDIATA INSTAURAÇÃO** de novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental do empreendimento, devendo a autarquia, para isso, iniciá-lo mediante o envio ao ICMBio (APA DA BALEIA FRANCA) de **solicitação formal de proposta de TERMO DE REFERÊNCIA (TR) PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)**, a fim de que - a juízo do ICMBio, se for o caso - possa autorizar o começo dos trabalhos de elaboração do EIA, o qual deverá forçosamente contemplar, entre outras medidas:

i) as análises dos impactos ambientais (físicos, bióticos e socioculturais) que o projeto poderá provocar na localidade e em todas as áreas direta e indiretamente afetadas pela instalação e pela operação do empreendimento, incluindo-se a APA DA BALEIA FRANCA;

³⁰ As informações cartográficas que serão nele produzidas deverão ser **georreferenciadas**, em escala adequada, e apresentadas em meio impresso e digital, conforme orientações a seguir: **Todos os arquivos vetoriais e matriciais (raster) deverão atender as seguintes especificações técnicas:**

- a. Os arquivos vetoriais de plantas e mapas na versão digital devem estar no formato "ESRI Shapefile", com indicação da escala utilizada. Escala mínima (horizontal): 1:5000, quando este termo de referência não especificar outro fator de escala;
- b. No caso de apresentação de arquivos matriciais (*raster*), estes devem estar incluídos na versão digital no formato *geotiff* e reproduzirem imagens de satélite multiespectrais ortorretificadas ou ortofotos coloridas, com resolução nominal de, pelo menos, um metro;
- c. Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), com fuso correspondente à região;
- d. Datum horizontal SIRGAS 2000;
- e. Datum vertical Imbituba;
- f. Poderão ser apresentados mapas, cartas ou plantas em formato PDF (Portable Document Format), desde que os dados também sejam apresentados nos formatos vetoriais ou matriciais referidos.

Os arquivos vetoriais que tiverem sido produzidos em formatos nativos de *desenho assistido por computador* (CAD), tais como DGN, DWG ou DXF, mesmo que convertidos para o formato "ESRI Shapefile", deverão ser apresentados no formato nativo original para posterior conferência..



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

ii) os possíveis impactos que ocorrerão no patrimônio cultural material e imaterial existente, sobretudo sítios culturais, como bens históricos e arqueológicos;

iii) a análise dos efeitos sinérgicos e cumulativos com os demais empreendimentos em curso na região (tanto aqueles em elaboração quanto os já existentes);

iv) a análise de todas as alternativas técnicas e locacionais do empreendimento, **incluindo a opção legal de sua não-realização;**

v) a realização de, ao menos, duas audiências públicas na localidade de cada uma das comunidades afetadas (tudo conforme diagnóstico e identificação socioculturais, a serem elaborados conforme os pedidos deste **Item 8e**), visto que não foram sequer realizados estudos para identificar as comunidades atingidas pelo empreendimento. Nas audiências públicas, que deverão ser feitas no local de mais fácil acesso às comunidades afetadas, **especialmente aos mais pobres**, os demandados deverão, inclusive, **esclarecer a população sobre a opção legal de não-realização do empreendimento.**

f) determine, outrossim, ao **IMA** que, no novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental do empreendimento que será instaurado, com a elaboração de ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL, **sejam adotadas, DE IMEDIATO, medidas jurídicas que garantam, na autorização para supressão de vegetação, a formação de ato jurídico complexo, caracterizado pela participação do ente ambiental competente e do IBAMA (este por anuência prévia).** Assim, o **IMA** deverá provocar formalmente o **IBAMA**, a fim de que - **a seu juízo, se for o caso** - possa emitir sua anuência prévia, devendo, para tanto, necessariamente considerar, entre outros preceitos, as regras estatuídas na Lei nº 11.428/06 e no Decreto nº 6.660/08 - tudo sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desrespeito;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

g) determine, por fim, ao **IMA** que, no novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental do empreendimento que será instaurado, com a elaboração de ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL, **sejam adotadas, DE IMEDIATO, medidas jurídicas que garantam a participação direta, constante e efetiva do IPHAN, para a salvaguarda do patrimônio histórico e arqueológico, existente no terreno do empreendimento e nas áreas de seu entorno (imediato e mediato)** - tudo sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de inobservância;

h) determine ao **Oficial do Cartório de Registro Imobiliário**, responsável pela Circunscrição que compreende o(s) imóvel(is) objeto do empreendimento em questão, que seja feita a **IMEDIATA AVERBAÇÃO da propositura desta ação e da respectiva decisão judicial liminar** na margem da(s) matrícula(s) do(s) registro(s) imobiliário(s) do(s) bem(ns) tratado(s) neste feito, nos termos do artigo 167 da Lei nº 6.015/73, não só para alertar proprietários, possuidores e detentores, mas também para dar publicidade a eventuais terceiros de boa fé (inclusive em relação a ações de execução) - sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desobediência.

9. DOS PEDIDOS FINAIS

No mérito, além da confirmação dos pedidos liminares, a **PROCURADORIA DA REPÚBLICA** requer:

a) a citação dos demandados, para, querendo, contestarem a presente ação no prazo legal, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato, bem como para produzirem as provas que assim desejarem;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

b) a condenação do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** na obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa, para que cadastre todos os sítios arqueológicos que forem identificados ao final do novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental (mediante elaboração de EIA) no seu SISTEMA OFICIAL DE DADOS, sobretudo no GEOPROCESSAMENTO CORPORATIVO DA PREFEITURA (<http://geo.pmf.sc.gov.br>), a fim de permitir visualização franca e imediata da informação sobre a existência dos sítios arqueológicos por qualquer interessado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desatendimento;

c) a condenação do **IPHAN** na obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa, para que cadastre todos os sítios arqueológicos que forem identificados ao final do novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental (mediante elaboração de EIA) no seu SISTEMA OFICIAL DE DADOS, a fim de permitir visualização franca e imediata da informação sobre a existência dos sítios arqueológicos por qualquer interessado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desrespeito;

d) a condenação da **UNIÃO**, do **IBAMA**, do **ICMBio**, do **IPHAN**, do **IMA**, do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e da **FLORAM**, de modo *solidário e residual*, na obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa para que sinalizem, adequada e integralmente, as áreas compreendidas pelos bens ou sítios arqueológicos, bem como não mais permitam, quer por ação, quer por omissão, quaisquer novas interferências ilegais sobre o terreno e áreas adjacentes (**excetuando-se todas aquelas medidas técnicas de proteção e estudo dos bens arqueológicos a serem realizadas, consoante decisão do IPHAN (nos termos do Item 8g)**), mediante, por exemplo, a proibição da expedição de licenças, autorizações ou alvarás (de natureza ambiental ou não) em prol de novos empreendimentos ou a suspensão da eficácia de licenças, autorizações ou alvarás (de natureza ambiental ou não) já existentes, sob pena de pagamento de multa diárias de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de inobservância;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

e) a decretação de nulidade de todos os atos administrativos praticados - tais como licenças e autorizações (ambientais ou não) - pela **UNIÃO** (por exemplo, SPU), pelo **IBAMA**, pelo **ICMbio**, pelo **IPHAN**, pelo **IMA**, pelo **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e pela **FLORAM** em proveito de qualquer das intervenções realizadas ou ainda em curso no atual procedimento administrativo de licenciamento ambiental (o mesmo que é objeto do preceito constante do **Item 8d**), tais como terraplanagem, desmatamento, arruamento, no local descrito no **Item 1** desta peça, bem como a proibição, em caráter definitivo, de qualquer outra interferência (pex, edificação de quaisquer outras estruturas) nas áreas *non aedificandi* do local identificado no **Item 1** desta ação (pex, APPs, bem da União ou bem de uso comum do povo);

f) a condenação do empreendedor **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.**, da **UNIÃO**, do **IBAMA**, do **ICMbio**, do **IPHAN**, do **IMA**, do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS** e da **FLORAM**, **de modo solidário e residual**, em obrigação de fazer, consistente na integral recuperação ambiental da localidade afetada descrita no **Item 1** desta peça (e.g., nas áreas *non aedificandi* tais como APPs, bem da União ou bem de uso comum do povo), mediante, por exemplo, a demolição de quaisquer estruturas físicas que eventualmente tenham sido ali erigidas ou que ali estejam sendo mantidas), incluindo a retirada completa de aterros ou outros materiais exógenos, bem como das fundações e resíduos decorrentes de sua demolição, com a adequada disposição final dos detritos, consoante expressa previsão em **PLANO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA - PRAD**, a ser aprovado e fiscalizado pelo **IBAMA** e pelo **ICMbio (prioritariamente)** ou pelo **IMA** e pela **FLORAM (residualmente)**. Em caso de desobediência, deverá ser imposta pena de multa diária de R\$5.000,00 a cada uma das pessoas físicas responsáveis (inclusive autoridades);

g) a condenação do **IMA** na obrigação de fazer, consistente na adoção de **novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental, mediante a exigência de elaboração de ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)**³¹ - sob pena de pagamento de multa diária no

³¹ As informações cartográficas que serão nele produzidas deverão ser **georreferenciadas**, em escala adequada, e apresentadas em meio impresso e digital, conforme orientações a seguir: **Todos os arquivos vetoriais e matriciais (raster) deverão atender as seguintes especificações técnicas:**

- a. Os arquivos vetoriais de plantas e mapas na versão digital devem estar no formato "ESRI Shapefile", com indicação da escala utilizada. Escala mínima (horizontal): 1:5000, quando este termo de referência não especificar outro fator de escala;
- b. No caso de apresentação de arquivos matriciais (*raster*), estes devem estar incluídos na versão digital no formato *geotiff* e reproduzirem imagens de satélite multiespectrais ortorretificadas ou ortofotos coloridas, com resolução nominal de, pelo menos, um metro;
- c. Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), com fuso correspondente à região;
- d. *Datum* **horizontal** SIRGAS 2000;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

valor de R\$5.000,00 a qualquer das pessoas físicas e jurídicas responsáveis pelo descumprimento das medidas judiciais);

h) a condenação do **IMA** na obrigação de fazer, consistente na adoção de procedimentos administrativos que garantam a participação do **ICMbio** (para eventual expedição de ALA) e do **IBAMA** (para eventual expedição de anuência prévia), consoante descrito nos **itens 8e e 8f** dos pedidos liminares - tudo sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desrespeito;

i) a condenação do empreendedor **SANTA CLARA CONSTRUÇÕES LTDA.**, do **IMA** e da **FLORAM**, **de modo solidário e residual**, em obrigação de fazer, consistente no pagamento de indenização ambiental pelos danos materiais e morais provocados ao Meio Ambiente local (físico, biótico e antrópico), consoante **LAUDO PERICIAL JUDICIAL** que deverá ser custeado **exclusivamente** pelo empreendedor, o qual, entre outras medidas, estabelecerá a quantificação e a qualificação dos danos, a fim de poder avaliá-los. Em caso de inobservância, deverá ser imposta pena de multa diária de R\$5.000,00 a cada uma das pessoas físicas responsáveis (inclusive autoridades);

j) a determinação ao **Oficial do Cartório de Registro Imobiliário**, responsável pela Circunscrição que compreende o(s) imóvel(is) objeto do empreendimento em questão, que seja feita a **IMEDIATA AVERBAÇÃO da sentença que vier a ser proferida nesta ação**, na margem da(s) matrícula(s) do(s) registro(s) imobiliário(s) do(s) bem(ns) tratado(s) neste feito, nos termos do artigo 167 da Lei nº 6.015/73, não só para alertar proprietários, possuidores e detentores, mas também para dar publicidade a eventuais terceiros de boa fé (inclusive em relação a ações de execução) - sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 a ser imposta às pessoas físicas responsáveis (autoridades), em caso de desobediência.

k) a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do preceituado no artigo 18 da Lei nº 7.347/85;

e. *Datum vertical* Imbituba;

f. Poderão ser apresentados mapas, cartas ou plantas em formato PDF (Portable Document Format), desde que os dados também sejam apresentados nos formatos vetoriais ou matriciais referidos.

Os arquivos vetoriais que tiverem sido produzidos em formatos nativos de *desenho assistido por computador* (CAD), tais como DGN, DWG ou DXF, mesmo que convertidos para o formato "ESRI *Shapefile*", deverão ser apresentados no formato nativo original para posterior conferência..



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA
11° OFÍCIO - MEIO AMBIENTE

1) a condenação dos réus no ônus da sucumbência.

Por fim, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** manifesta, desde logo:

1. FALTA DE INTERESSE em conciliar, com qualquer das partes, exceto na presença, e com a efetiva participação, do Juízo natural (Juiz Federal que venha a assumir a responsabilidade pela instrução e pelo julgamento deste feito);

2. INTERESSE na produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, na realização de inspeção judicial, caso ainda necessárias ao pleno conhecimento dos fatos, por já ter apresentado prova pré-constituída.

O **MPF** atribui à causa o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de Reais).

Florianópolis, 5 de julho de 2021.

[Assinado Eletronicamente]
EDUARDO BARRAGAN
Procurador da República