EXMO(A). SR(A). DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR E COLENDA 2ª TURMA DO EG. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

DVMF/MPF/PRR5/32062/2025

Processo nº : 0808796-91.2025.4.05.0000 – Agravo Interno
Agravante : Município de Jijoca De Jericoacoara
Agravado : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros
Relator : Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro - 2ª Turma

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL,** no uso de suas atribuições institucionais, por intermédio do Procurador Regional da República signatário, vem, respeitosamente, perante essa **Segunda Turma** do Eg. Tribunal Regional Federal da 5ª Região apresentar **PARECER** nos autos do processo em epígrafe, conforme fatos e fundamentos adiante externados.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Agravo Interno interposto pelo MUNICÍPIO DE JIJOCA DE JERICOACOARA, em face de decisão monocrática proferida pelo Relator Des. Federal Paulo Machado Cordeiro nos autos do Agravo de Instrumento n° 0808796-91.2025.4.05.0000, por meio da qual o pedido de tutela de urgência recursal de suspensão das obras que estão sendo realizadas pela Agravada Urbia, dentro do Parque Nacional de Jericoacoara, foi indeferido.

O recurso refere-se à Ação Civil Pública (n° 0804622-14.2024.4.05.8103) ajuizada pelo MUNICÍPIO DE JIJOCA DE JERICOACOARA, em face da UNIÃO FEDERAL, do INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio) e da URBIA CATARATAS JERICOACOARA S.A., com pedido de tutela de urgência, pretendendo

desvincular a cobrança de ingresso ao Parque Nacional de Jericoacoara ao acesso à Vila de Jericoacoara e determinar a imediata suspensão das obras de infraestrutura no interior da Unidade de Conservação mencionada.

A área do Parque Nacional de Jericoacoara foi objeto de concessão pública para a revitalização, modernização e operação dos serviços turísticos, vencida pelo Consórcio Dunas, formado pelas empresas CONSTRUCAP e CATARATAS DO IGUAÇU S.A.

Para executar o contrato, foi criada a SPE URBIA CATARATAS JERICOACOARA S.A., que iniciou as obras – estacionamento no município de Cruz, um Centro de Visitantes e a estrada entre a Praia do Preá e a Vila de Jericoacoara – aproximadamente em novembro de 2024. A empresa ainda anunciou o início da cobrança de taxas para acesso ao parque. Em resposta a esta situação, foi ajuizada a Ação Civil Pública, tendo em vista que as obras foram iniciadas sem que o município tivesse emitido qualquer licença para a sua realização.

As partes demandadas se manifestaram de forma contrária ao pedido de tutela liminar.

Em seguida, o juízo *a quo* proferiu decisão interlocutória, deferindo parcialmente o pedido liminar para determinar que os réus se abstenham condicionar o livre acesso à Vila de Jericoacoara à cobrança de ingresso ou qualquer outra forma de restrição tarifária, devendo assegurar a passagem por dentro do Parque Nacional de Jericoacoara, às pessoas que se dirijam exclusivamente à referida localidade. Sob o fundamento de que as obras, por ocorrerem em unidade de conservação federal, não estariam sujeitas ao licenciamento municipal, com base no art. 14-C da Lei n.º 11.516/2007, a decisão denegou o pedido para suspensão das mesmas.

Irresignada, a parte autora interpôs Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo, buscando o reexame do pleito de tutela liminar referente à paralisação das obras, por entender que a Instrução Normativa ICMBio/IBAMA 03/2023, utilizada como fundamento da decisão, não é suficiente para legitimar as obras, por afrontar normas constitucionais, legais e infralegais que exigem o devido processo de licenciamento ambiental, principalmente quando se trata de intervenção de grande porte, com sérias alterações de ecossistemas e sem qualquer estudo prévio capaz de analisar as consequências ambientais.

A decisão que julgou o recurso (id. 4050000.51242720) foi contrária à demanda do agravante, nos seguintes termos:

> "Importa destacar que a pretensão ora deduzida pelo Município agravante, no tocante à tutela de urgência recursal, coincide substancialmente com aquela já apreciada por este Juízo no âmbito do agravo de instrumento 0807667-51.2025.4.05.0000, interposto pelo Ministério Público Federal contra a mesma decisão ora impugnada. Diante da identidade de objeto e fundamentos, adota-se, por isonomia e coerência decisória, a fundamentação ali exposta, nos seguintes termos:
>
> > 'Com efeito ainda que se argumente eventual plausibilidade da tese objeto do presente agravo, não se identifica, em análise preliminar, a comprovação, de plano, de todas as alegações de fato trazidas por meio das provas documentais carreadas aos autos, de forma a demandar um pronunciamento imediato, em sede de tutela de evidência ou urgência, uma vez que a questão trazida à discussão pode e deve ser objeto do julgamento final do agravo, quando será o direito analisado, oportunizando-se, ainda, o contraditório à parte agravada e o afastamento de eventual esvaziamento do objeto da lide principal, ainda em sua fase instrutória.'
>
> Com essas considerações, INDEFIRO o pedido de liminar."

A UNIÃO apresentou contrarrazões (id. 4050000.51289431), pugnando pelo improvimento do recurso. De maneira semelhante se posicionou o ICMBIO (id. 4050000.51320182).

O MUNICÍPIO DE JIJOCA DE JERICOACOARA impugnou a decisão monocrática, mediante Agravo Interno, sustentando que "os elementos trazidos ao recurso de Agravo de Instrumento são suficientes para suspender, de imediato, qualquer obra que está sendo realizada dentro da unidade de conservação porque eventuais danos poderão ser irreparáveis".

Em seguida, foi aberta vista a este órgão ministerial regional para manifestação na condição de *custos legis*.

II – ANÁLISE MINISTERIAL

A decisão impugnada considerou que, na hipótese dos autos, não se vislumbra a presença dos requisitos de concessão de efeito suspensivo ao recurso, quais sejam o risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e a demonstração da probabilidade de provimento do recurso (art. 995, parágrafo único, e art. 1.019, inciso I).

Ainda, considerou insuficiente a comprovação das alegações de fato trazidas por meio das provas documentais, no sentido de ensejar um pronunciamento imediato, em sede de decisão liminar. No caso de tutela de urgência, devem estar presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC).

O perigo de dano, advindo da demora da prestação judicial definitiva, é evidenciado no caso dos autos, já que se tratam de obras de grande porte e com sérias alterações de ecossistemas que podem causar danos irreparáveis.

Nesse sentido, o Agravante aponta a necessidade de um estudo prévio capaz de analisar as consequências ambientais, principalmente no caso de obras realizadas dentro de uma unidade de conservação de

proteção integral, na qual são permitidas somente intervenções mínimas.

A Lei n.º 9.985/2000 dispõe acerca do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. A leitura conjunta dos seguintes artigos permite inferir que o objetivo principal da instauração de um Parque Nacional é a proteção ambiental:

> Art. 7° As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:
> I - Unidades de Proteção Integral;
> II - Unidades de Uso Sustentável.
> § 1o **O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza,** sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.
>
> Art. 8o O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:
> (...)
> III - Parque Nacional
> (...)
>
> Art. 11. **O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica,** possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Dessa forma, a categorização do Parque Nacional de Jericoacoara como Unidade de Proteção Integral, pela própria natureza e objetivo do instituto, implica o afastamento de intervenções, as quais têm potencial de gerar danos à área protegida.

Destaca-se que as obras ocupam a área de 70.000 m², além de uma estrada com 10 km, e destinam-se à construção de estacionamento, lojas, bares, banheiros, terraplanagem, pavimentação e drenagem, segundo o Caderno de Encargos da Concessionária (id. 4058103.35104879). Trata-se de uma intervenção de considerável porte que deve ser submetida a um estudo ambiental prévio acerca dos seus impactos para área ambiental

protegida.

Nesse sentido, a construção das estruturas podem afetar o fluxo do vento e a movimentação das dunas do Parque Nacional. Além disso, há espécies ameaçadas de extinção e outras espécies que podem vir a ser ameaçadas pela realização das obras. O Agravante trouxe aos autos uma tabela analítica das espécies que podem ser atingidas pelas intervenções, a partir de avaliações, referentes à Unidade de Conservação, encontradas na página oficial do ICMBio (id. 4050000.51216503). Menciona-se, por exemplo, espécies que se reproduzem no solo ou em arbustos e que podem vir a ser atingidas pelo soterramento de ninhos, em virtude da grande movimentação de terra pelo maquinário.

Ademais, o pleito autoral encontra-se apoiado em elementos de convencimento razoáveis que estruturam a probabilidade do direito.

A decisão interlocutória do primeiro grau permitiu a continuidade das obras com fundamento na Lei 11.516/07 e na Instrução Normativa ICMBIO/IBAMA n.º 03/2023. Por sua vez, o Agravante entende que a interpretação literal de tais dispositivos "está em completa dissonância com todo o arcabouço jurídico existente para proteger o meio ambiente, inclusive a partir da Constituição Federal". Destaca-se o trecho da decisão que ensejou o Agravo de Instrumento para melhor elucidação:

> "Em relação às obras realizadas dentro dos limites do Parque Nacional (área de concessão), compreende-se que elas não necessitam de qualquer licenciamento ou autorização do órgão municipal, sendo suficiente a autorização do ICMBio, conforme artigo 14 - C da Lei nº 11.516/07:
>
> > Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (...)

> § 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento.
>
> Referido dispositivo legal foi regulamentado pela Instrução Normativa ICMBIO/IBAMA nº 03/2023, que disciplina:
>
> > Art. 2° Fica dispensada licença ambiental de competência do IBAMA, bem como outros atos autorizativos sob competência das duas autarquias, quando o próprio ICMBio realizar diretamente as mesmas atividades e obras arroladas no art. 14-C, parágrafo 4° da Lei 11.516/07, tendo em vista sua competência para gestão ambiental da área.
> >
> > Parágrafo único. A hipótese dos autos não dispensa o devido controle ambiental prévio das obras e atividades pelo ICMBio e o atesto da compatibilidade ambiental pela mesma autoridade competente para a autorização objeto desta Instrução Normativa Conjunta.
>
> Vê-se, portanto, que há arcabouço normativo suficiente para considerar regulares as obras de engenharia realizadas no âmbito da concessão do Parque Nacional de Jericoacoara.”

Ao longo de sua argumentação, o Município elenca diversos comandos legislativos que podem ser considerados para afastar os dispositivos utilizados na sentença, entre eles a Constituição Federal (art. 225, § 1.º, IV), a Lei 6.938/1981 (art. 10), a Lei 9.985/2000 (art. 36, § 3.º), a Lei Complementar 140/2011 (art. 7.°, XIV), bem como das Resoluções CONAMA 237/97 e 428/10.

As legislações destacadas determinam a necessidade de licenciamento ambiental e da realização de estudos prévios para qualquer intervenção dentro de um Parque Nacional, não bastando somente a autorização do ICMBio. O ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e teleológica, ou seja, as normas devem ser analisadas em conjunto com as demais e a partir de suas finalidades, não sendo possível que uma instrução normativa afaste os preceitos legislativos que visam

proteger a natureza de intervenções de empreendimentos econômicos.

Além disso, mesmo que se utilize como fundamento a Lei nº 11.516/07, elencada pela sentença, o art. 14-C comporta a exceção da dispensa de licença e autorizações se "os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento". Os impactos das obras aqui discutidas são de considerável porte e enquadram-se na hipótese de ressalva do artigo mencionado.

Destaca-se ainda o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em sede decisão liminar (ADI 6711), segundo o qual não é possível dispensar licenciamento ambiental em atividades que possam poluir ou degradar o meio ambiente, ainda que sob justificativa de simplificação procedimental. Nesse sentido, não é constitucionalmente concebível a flexibilização do processo de licenciamento ambiental, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever público de proteger o meio ambiente.

Também não é possível argumentar pela dispensa de licença ambiental, em virtude da própria autorização do ICMBio (Instrução Normativa ICMBIO/IBAMA nº 03/2023), quando o Instituto não é um órgão licenciador e apenas possui legitimidade para gerir as Unidades de Conservação Federais.

Ademais, as razões recursais destacam que o empreendimento está sendo executado com base em autorizações fragmentadas, sem avaliação integrada dos impactos ambientais, o que configura fracionamento indevido da obra e resulta na mitigação dos possíveis danos, em comparação à análise global do projeto.

Ainda, como elemento de convencimento, o Agravante argumenta que o próprio ICMBio já exigiu estudos ambientais para outras

obras realizadas fora do Parque, como evidenciado nos licenciamentos referentes à pavimentação e melhoria do trecho entre a CE-085, na localidade entre Caiçara e Praia do Preá, município de Cruz e à instalação do complexo aeroportuário de Cruz, demonstrando uma contradição ao permitir intervenções dentro da unidade de conservação do Parque Nacional de Jericoacoara sem qualquer estudo de impacto ambiental.

Percebe-se, portanto, que as razões apresentadas pelo Agravante não se tratam de mera impugnação genérica, mas corretamente comprovam a necessidade de deferimento do pedido liminar para suspender as obras que estão sendo realizadas pela Agravada Urbia, dentro do Parque Nacional de Jericoacoara, tendo em vista a ausência de devido processo de licenciamento ambiental, com estudos técnicos acerca dos possíveis impactos da intervenção.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** pelo **PROVIMENTO** do agravo interno interposto pelo Município de Jijoca De Jericoacoara.

Recife, data do sistema.

Duciran Van Marsen Farena
Procurador Regional da República