

Superior Tribunal de Justiça

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA nº 1524 - MA (2012/0029011-3)

REQUERENTE : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS
ADVOGADOS : PEDRO AUGUSTO DE FREITAS GORDILHO
: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
: JÚLIO CÉSAR DE JESUS E OUTRO(S)
: EMILIANO ALVES AGUIAR
ADVOGADA : LAURA CUNHA DE ALENCAR
ADVOGADA : MARIA CELINA GORDILHO
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

DECISÃO

1. Os autos dão conta de que o Ministério Público do Estado do Maranhão ajuizou *ação civil pública cautelar inibitória e de exibição de documentos* contra o Município de São Luís, visando suspender o processo de licenciamento ambiental do prolongamento da Avenida Governador Edson Lobão, conhecida como "Avenida Litorânea", porque detectadas inconsistências graves no Estudo Prévio de Impacto Ambiental (fl. 58/78).

O MM. Juiz de Direito Dr. Carlos Henrique Rodrigues Veloso deferiu a medida liminar para suspender a audiência pública marcada para o dia 23 de agosto de 2010, bem como os atos posteriores do processo de licenciamento ambiental da ampliação da "Avenida Litorânea" (fl. 79/84).

Lê-se na decisão:

"Inicialmente, tendo em vista a matéria em cotejo, deve-se atender ao princípio do desenvolvimento sustentável, harmonizando o crescimento econômico à preservação ambiental e à equidade social. Os benefícios com qualquer investimento não devem se limitar a ponderar os impactos perante a geração presente, mas também em face das futuras (princípio da equidade intergeracional).

Deve-se, assim, atentar à prevenção dos danos ambientais (princípio da prevenção), evitando a concretização do dano, quando, como no caso, há certeza científica sobre o impacto da atividade. A certeza do potencial degradante desta atividade é reconhecida, inclusive, pelo art. 2º, I, da Resolução 01/1996 do CONAMA, quando diz ser uma atividade modificadora do meio ambiente, a construção de estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento" (fl. 80).

"No caso, é fato público e notório que a área abrangida pelo empreendimento (desde a Avenida 'Litorânea', na praia do Calhau, até a Rua das Cegonhas, na praia do Olho D'Água) é caracterizada por restingas, bem como detém um Rio (Rio

Superior Tribunal de Justiça

Pimenta), sendo, portanto, Área de Preservação Permanente - APP" (fl. 81).

"Destarte, caberia ao EIA/RIMA demonstrar que este empreendimento seria a única alternativa técnica e locacional para as obras. Deve-se saber por que só se pode promover a expansão da Avenida Litorânea e não, por exemplo, o alargamento de outras vias, como as Avenidas Jerônimo de Albuquerque ou dos Holandeses. As alternativas apontadas pelo EIA/RIMA (fl. 37/38) se limitam à mesma área, isto é, à orla da ilha de São Luís, a qual, como visto, é área de Preservação Permanente.

Noutro giro, forçoso recordar que cabe, nos moldes do estabelecido pelo art. 225 da Constituição Federal, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. E, para tanto, essencial se faz o processo de licenciamento de atividades degradantes como as em debate.

O procedimento de licenciamento, como todo procedimento administrativo, deve se pautar em critério de legalidade e atender à supremacia do interesse público, sendo que, no caso, em um breve olhar dos fatos, é possível que isto não esteja ocorrendo.

De um lado, vê-se que há sérias dúvidas acerca da contratação da empresa CONSPLAN - Consultoria e Planejamento Ltda. para elaboração do EIA/RIMA. Se de um lado alega o Município réu que o EIA/RIMA teria sido doado à municipalidade pelo SINDUSCON-MA, de outro, vê-se que os documentos acostados aos autos e as alegações do Ministério Público apontam em outra direção.

A cópia do 'Termo de Doação' (fl. 172), de fato, não foi autenticada e não traz qualquer firma reconhecida, tendo o órgão do Ministério Público, inclusive, questionado sua veracidade. Aliás, vê-se que aquele documento diz respeito a um 'Projeto' de EIA/RIMA e não ao EIA/RIMA propriamente dito. Ademais, conforme esboçou o Parquet, o Estatuto Social do SINDUSCON-MA exige, para a eventual contratação da CONSPLAN para elaboração de um EIA/RIMA, a aprovação da Diretoria daquele Sindicato (art. 23, I - fl. 193), sendo necessário o ingresso dele no feito para o esclarecimento destas questões.

De outro lado, vê-se que a Anotação de Responsabilidade Técnica (fl. 79), prevista na Lei 6496/1977, prevê como 'Contratante' a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação - SEMURH e foi assinada pelo respectivo Secretário, o Sr. Domingos José Soares de Brito, em Teresina-PI, onde fica a sede da CONSPLAN (fl. 34).

Superior Tribunal de Justiça

Portanto, havendo contrato firmado pelo Município de São Luís, em princípio deveria ter ocorrido o respectivo processo de licitação ou mesmo o processo administrativo para que esta fosse devidamente dispensada, o que, conforme se depreende dos autos, não teria ocorrido. Na verdade, isto é o que, conforme se depreende dos autos, não teria ocorrido. Na verdade, isto é o que confessa o Município de São Luís na petição de fl. 170. E, sendo assim, todo o procedimento de licenciamento poderia estar viciado, eis que possivelmente proveniente de ato ilegal - contratação sem licitação prévia.

De outra parte, conforme esmiúça o Ministério Público, além das questões referentes à própria elaboração do EIA/RIMA, há certas questões que não foram bem esclarecidas neste trabalho. O Parquet apresenta alguns fatos que não foram, de fato, devidamente abordadas pelo EIA/RIMA:

a) Falta de apresentação dos critérios para delimitação das Áreas de Influência Direta e Indireta, o que poderia, inclusive, modificar a competência para o licenciamento do empreendimento;

b) Desconsiderou-se toda a Bacia Hidrográfica (micro-bacia), onde se encontra o empreendimento, como ponto de referência geográfica para contextualização dos impactos ambientais;

c) Desconsiderou-se a influência socioeconômica do empreendimento em face das populações dos Municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa, limitando-se ao Município de São Luís.

Ademais, o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural do Ministério Público apontou outras incongruências no EIA/RIMA realizado (fl. 26/29), as quais podem descaracterizar 'um diagnóstico prognóstico consistente e conclusivo'.

Todas estas debilidades do EIA/RIMA podem afrontar os princípios da Participação Comunitária (princípio democrático) e da informação" (fl. 81/82).

"Portanto, não tendo sido sanadas todas as dúvidas acerca dos potenciais impactos do empreendimento em questão no EIA/RIMA, a coletividade não teria, conseqüentemente, acesso a todas as informações necessárias para, efetivamente, participar do processo de licenciamento, inclusive, na Audiência Pública que se avizinha. Não poderia ser exercido, em sua plenitude, o princípio democrático, eis que os cidadãos interessados não estariam, por falta de todas as informações

Superior Tribunal de Justiça

necessárias, habilitados para tomar uma decisão acerca da necessidade, dos malefícios e benefícios da obra impactante.

Quanto ao periculum in mora, este está evidente, eis que a audiência pública está marcada para o próximo dia 23/08/2010 e a participação da sociedade, como visto acima, estaria comprometida, colocando em xeque todo o procedimento de licenciamento, o que poderia causar mais danos à coletividade e à própria Administração que, eventualmente, poderia fazer dispêndios e assumir compromissos que onerariam em vão o erário municipal. Tudo isto também leva à conclusão de que a tutela de urgência não causará prejuízos irreversíveis à municipalidade. Pelo contrário, a não concessão é que poderia prejudicá-la" (fl. 83).

Seguiu-se agravo de instrumento (fl. 85/186), o qual foi desprovido pela Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos termos do acórdão assim ementado:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CAUTELAR INIBITÓRIA DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. PROLONGAMENTO DA AVENIDA LITORÂNEA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS QUE COMPROVEM A LEGALIDADE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE.

Havendo indício de irregularidade no procedimento de licenciamento ambiental, sobretudo no Estudo de Impacto Ambiental - EIA e no Relatório de Impacto Ambiental, do prolongamento da Avenida Litorânea, torna-se necessária a suspensão dos atos posteriores.

Os atos praticados no sentido de comprovar irregularidades da Administração Pública, visam resguardar a legalidade do procedimento de licenciamento ambiental, assim como a supremacia do interesse público.

Agravo conhecido e improvido" (fl. 53).

Quanto à suspensão da audiência pública, consta do voto condutor que esta foi realizada no dia 23 de agosto de 2010, estando prejudicado o agravo de instrumento nesse ponto. No mais, o tribunal a quo manteve a suspensão dos atos posteriores do processo de licenciamento ambiental (fl. 53/57).

2. Paralelamente, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública perante a Justiça Federal com o mesmo objetivo (Ação Civil Pública nº 30426-36.2010.4.01.3700), ou seja, para suspender a audiência pública designada para o dia 23 de agosto de 2010 e impedir que o Município de São Luís concedesse qualquer tipo de licença ambiental à obra de ampliação da avenida (fl. 226/251).

Superior Tribunal de Justiça

A tutela antecipada foi deferida "para determinar a suspensão dos efeitos da Licença Prévia n. 066/2010, e de suas possíveis renovações", e para determinar "que o Município de São Luís se abstenha de expedir qualquer tipo de licença ambiental (prévia ou de instalação) ao empreendimento de ampliação da Avenida Litorânea até que seja realizada a adequada complementação ao Estudo de Impacto Ambiental apresentado, inclusive a apresentação de todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto" (fl. 216).

Sobreveio pedido de suspensão articulado pelo Município de São Luís, o qual foi deferido pelo Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região à base da seguinte fundamentação:

"Ao lume desses preceitos legais e pela visão que ora se tem dos fatos, parece estar presente, no caso, pressuposto suficiente para o deferimento da medida ora pleiteada, qual seja, lesão à ordem pública, cujo conceito abrange a ordem administrativa em geral, caracterizada na hipótese como a normal execução do serviço público ou o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.

O que se observa dos autos é que de fato o EIA/RIMA apresentado na audiência pública do dia 23/08/2010 - reunião que se tentou impedir, segundo se vê da decisão que indeferiu a liminar pleiteada (fl. 878/879) - contemplou alternativas locacionais e tecnológicas à realização do empreendimento.

A ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feito com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem. A decisão de primeiro grau invade a esfera da Administração Pública, no exercício de suas regulares atividades, consubstanciada na concessão de licença prévia e de instalação para a obra de ampliação da Avenida Litorânea da capital maranhense, sob o argumento de que a autoridade ambiental concluiu pela existência viável de alternativa locacional que não foi analisada pela CONSPLAN.

Não me parece crível aceitar que, a dispor do interesse público, a Administração, utilizando-se da discricionariedade em definir o local de empreendimento - com vista à política de desenvolvimento urbano, aliado à política nacional de meio ambiente - não opte por alternativa que, além de causar menor impacto ambiental, seja o que melhor se adapte aos desideratos por ela esquadrihados" (fl. 217/218).

"Não se olvide, também, que a concessão de licença ambiental estabelece regras, condições, restrições e medidas

Superior Tribunal de Justiça

de controle ambiental a serem seguidas pela atividade que está sendo licenciada, a fim de manter a qualidade ambiental da localidade em que se pretende erigir o empreendimento. O licenciamento (prévio, de instalação ou de operação), pelo seu caráter precário, pode ser cassado, caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas, e não exime o empreendedor de obter outras autorizações ambientais específicas, a depender da natureza do empreendimento, junto aos órgãos competentes, sob pena de incorrerem nas penalidades previstas na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98).

É de se lembrar, ainda, que o licenciamento prévio é solicitado na fase preliminar do planejamento empreendedor e, por si só, não representa agressão ao meio ambiente, pois se trata de ato administrativo que permite o detalhamento do projeto de construção da obra. A concessão da licença prévia não induz à licença de instalação, ainda não concedida, uma vez que essa etapa se sujeita à compatibilidade do projeto com o meio ambiente afetado.

Nesse contexto, a decisão, fundada em presunção de que deve ser melhor analisada a instalação do empreendimento em locais que supostamente causará menor dano ambiental do que aquele eleito pelo Município, objetando estudos já realizados pelos órgãos responsáveis, interfere na regular execução das políticas de desenvolvimento urbano" (fl. 218/219).

3. O Município de São Luís pediu, então, a suspensão da medida liminar deferida na Ação Civil Pública nº 22175-83.2010.8.10.0001, alegando grave lesão à ordem e economia públicas (fl. 01/51).

A teor da inicial:

"A medida concedida que impõe suspensão de licenciamento de obra de vital interesse para o escoamento viário da cidade de São Luís que por falta de novas vias de tráfego padece atualmente com problemas crônicos de engarrafamento, contraria o interesse público, obstando o desenvolvimento sustentável da cidade deflagrando dano à ordem administrativa, ao impedir o Município de ampliar o traçado de Avenida preexistente (Avenida Litorânea)" - fl. 04.

"Cumpre por oportuno afastar a alegação de dano ambiental alardeado na decisão que se pretende suspender.

Buscar inferir um caráter lesivo do empreendimento como obstáculo absoluto ao deferimento de licença prévia e atos posteriores à realização da audiência pública é desconhecer a natureza da licença prévia que como deixa antever o léxico é 'prévia', 'preliminar', não implicando seu deferimento autorização para início de obras ou atividades, ou seja, em

Superior Tribunal de Justiça

nada interfere ou causa lesão ao meio ambiente" (fl. 16).

"Desta forma, tanto o Ministério Público, como a decisão antecipatória combatida, estão fazendo um alarde de danos ambientais, tendo em vista que a licença prévia não tem o condão de autorizar qualquer intervenção no meio ambiente.

A possibilidade de supressão de vegetação tão somente irá ser avaliada em fases posteriores (Licença de Instalação etc), na qual participarão órgãos ambientais de outros entes, e mesmo assim será dada opção que menor impacto trouxer ao meio ambiente" (fl. 17/18).

"Nada obstante, caso em fases posteriores seja decidido por sacrifício mínimo da paisagem ambiental, tal fato não é obstáculo absoluto ao deferimento do licenciamento, por evidente, tendo em vista o interesse público de prolongar trecho de avenida vital para desafogamento do tráfego, existe a possibilidade legal de após serem tomadas todas as medidas mitigatórias e compensatórias pertinentes ser determinada a supressão em nome da necessidade de desenvolvimento das funções sociais da cidade" (fl. 18).

"... a visão esposada nas demandas apresentadas pelos órgãos ministeriais é equivocada, à medida que desconhece que o EIA/RIMA e sua complementação elencou inúmeras vantagens associadas à implantação do empreendimento entre as quais a própria recuperação de áreas já acentuadamente degradadas, segundo se depreende da lógica observada na ação civil pública de base aposta-se no 'abandono' como forma de preservar o pouco que resta, ignorando que a lógica de uma praia é propiciar o turismo e a balneabilidade de todos, o que não se faz sem uma via de acesso.

Portanto, o empreendimento proposto para qualquer observador isento, bem como a empresa responsável pelo EIA/RIMA é peça fundamental no desenvolvimento sustentável da cidade de São Luís, bastando considerar outrossim que a área objeto da licença prévia encontra-se já há alguns anos bastante degradada ambientalmente e o empreendimento teria inclusive a aptidão de melhorar muitos aspectos paisagísticos do ambiente já bastante afetado por ocupações irregulares (invasões) - fl. 19/20.

"No caso em espécie o objeto da tutela liminar deferida na ação civil pública processada na seção judiciária federal de São Luís/MA coincide exatamente com a da tutela recursal desafiada na presente contracautela (continuidade do licenciamento ambiental da Avenida Litorânea), demonstrando-se assim a necessidade de extensão do efeito suspensivo também em relação à liminar ora questionada, aproveitando-se o ensejo para transcrever na íntegra a decisão na Suspensão de Liminar

Superior Tribunal de Justiça

388264720114010000/MA que deferiu a suspensão dos efeitos da antecipação da tutela deferida nos autos da Ação Civil Pública n. 30426-36.2010.4.01.3700/MA" (fl. 37).

"O escopo do pedido de suspensão deferida no TRF da 1ª Região autoriza expressamente a continuidade do licenciamento ambiental, demonstrando o convencimento firmado pelo Desembargador Federal que o licenciamento não representa impacto ambiental negativo, pelo contrário a obra foi considerada peça essencial ao desenvolvimento sustentável da cidade de São Luís/MA.

Desta forma, por força do efeito ultra-ativo inerente à contracautela, do pedido de suspensão, não se justifica a paralisação da obra por fases do licenciamento já ultrapassadas considerando-se que o empreendimento por força do pedido de suspensão de liminar deferida no TRF já se encontra em fase bem mais avançada às vésperas do início das obras.

Calha dizer que qualquer decisão proferida em face de suspensão pelo Tribunal Regional Federal em que se busque minimizar ou alterar os fundamentos do decisório pode ser alvo de reclamação para garantia da preservação da autoridade de seus pronunciamentos" (fl. 43).

4. No âmbito do instituto da suspensão, tal como previsto na Lei nº 8.437, de 1992, o Presidente do Tribunal emite juízo político acerca dos efeitos da decisão judicial, tendo presentes os eventuais danos aos valores protegidos pelo art. 4º (ordem, saúde, economia e segurança públicas).

O reconhecimento de lesão grave a esses valores exige um juízo mínimo acerca da decisão judicial, porque sem a potencialidade do dano que resultará da reforma do *decisum* não é possível impedir a atuação jurisdicional.

O dano só é potencial se tal juízo identificar a probabilidade da reforma do ato judicial, e aqui não é disso que se trata.

Na espécie, discute-se acerca da legalidade do licenciamento ambiental da ampliação da "Avenida Litorânea" na cidade de São Luís simultaneamente na Justiça Comum (Ação Civil Pública nº 22175-83.2010.8.10.0001) e na Justiça Federal (Ação Civil Pública nº 30426-36.2010.4.01.3700). Na primeira, determinou-se a suspensão do procedimento. Já na segunda, embora inicialmente suspenso o procedimento no primeiro grau, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região determinou o seu regular prosseguimento.

Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da

Superior Tribunal de Justiça

precaução. A ampliação de uma avenida litorânea pode causar grave lesão ao meio ambiente, sendo recomendável, portanto, a suspensão do procedimento de licenciamento ambiental até que sejam dirimidas as dúvidas acerca do possível impacto da obra.

Indefiro, por isso, o pedido.

Intimem-se.

Brasília, 24 de fevereiro de 2012.

MINISTRO ARI PARGENDLER
Presidente

