



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Processo nº. 0000398-59.2014.403.6135

Ação Civil Pública

Autores: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo.

Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Companhia Docas de São Sebastião – CDSS e União.

SENTENÇA TIPO "A" (RESOLUÇÃO N.º 535/2006-CJF)

REGISTRO nº ____/2016

Vistos, etc.,

Trata-se de ação civil pública, com pedido de liminar, ajuizada pelo **Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo** em face do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Companhia Docas de São Sebastião – CDSS**, com o objetivo de invalidar a licença prévia nº. 477/13 emitida pela autarquia ambiental federal para as denominadas fases 01 e 02 do Projeto Integrado Porto Cidade, mais conhecido como ampliação do Porto de São Sebastião, atualmente gerido pela segunda ré. Em



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

pedido de liminar, a parte autora pleiteou a suspensão do procedimento administrativo de licenciamento.

Após discorrer sobre o impasse ambiental do litoral norte paulista decorrente dos impactos dos megaempreendimentos em curso na região relacionados com a indústria de petróleo e gás, o complexo rodoviário da Nova Tamoios e o complexo portuário de São Sebastião, a parte autora sintetiza os fundamentos de fato e de direito do pedido de invalidação formulado em cinco vícios do EIA/RIMA apresentado pela empresa empreendedora que maculou a licença ambiental expedida pela autoridade ambiental federal, a saber:

a-) ausência de estudos de impactos cumulativos e sinérgicos contemplando outros 12 megaempreendimentos em curso localizados no Litoral Norte (art. 6º, II, da Resolução CONAMA nº 01/86);

b-) incorreta definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento e ausência de informações sobre a Autorização de Licenciamento Ambiental - A.L.A. do ICMBio- referente à Estação Ecológica Tupi-nambás e a desconsideração dos estudos complementares exigidos pelos gestores das demais Unidades de Conservação atingidas, (art. 5º, III, da Resolução CONAMA 01/86, artigo 36, caput e §3º da Lei 9.985/00 e artigos 1º e 3º, II, c.c. §3º da Resolução CONAMA 428/10);



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

c-) ausência de avaliação devida dos planos e programas governamentais propostos e em implantação da área de influência do projeto e sua compatibilidade (art. 5º, IV, da Resolução CONAMA 01/86);

d-) ausência de reais alternativas locacionais - aspecto formal e material – (art. 5º, I, da Resolução CONAMA 01/86) e;

e-) aquiescência com a possibilidade de ocorrência de sério e irreversível dano na Baía do Araçá, (art. 8º, §2º da Lei nº 12.651/2012 e art. 3º, X, da Resolução CONAMA nº 303/2002).

Foram juntados documentos com a inicial todos elencados no índice de fls. 113/114, entre os quais a licença prévia nº 474/2013 do IBAMA (fls. 228), a recomendação conjunta nº 04/2013 do MPF e MPSP direcionada ao IBAMA (fls. 232), a resposta do IBAMA à recomendação dos autores (fls. 301), a dissertação de mestrado "*Os Potenciais Impactos Cumulativos das Grandes Obras – Novo Corredor de Exportação e Exploração de Hidrocarbonetos no Campo Mexilhão- no Território da APA Marinha Litoral Norte (SP)*" de Lara Bueno Chiarelli Legaspe (fls. 115), a tese de doutorado "*Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: o Papel dos Grandes Empreendimentos de Infraestrutura na transformação Regional*" (fls. 318), o Parecer Técnico da Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar (fls. 595), a Manifestação Técnica ICMBio – ESEC Tupinambás (fls.953), o artigo "*Geossítio Ponta do Araçá – Patrimônio Geológico*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

do Litoral Norte de São Paulo” e autoria da professora Maria da Glória Motta Garcia do Instituto de Geociência da USP (fls. 1100), a Informação Técnica do Professor Alexandre Turra do Instituto Oceanográfico da USP (fls. 1111) e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do empreendimento (fls. 1115).

Antes da apreciação do pedido de liminar, foi dada vista prévia à representante legal do IBAMA para manifestação no prazo legal do art. 2º da Lei nº 8.437/92 (fls. 1174).

Em sua manifestação (fls. 1183), o IBAMA rechaça os argumentos trazidos com a inicial em seus cinco tópicos, nos seguintes termos:

a-) a Resolução CONAMA nº 01/86 não exige análise aprofundada dos impactos cumulativos e sinérgicos do empreendimento e as informações fornecidas atendem ao disposto na resolução;

b-) foi correta a definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento, que distancia cerca de 35 km da Estação Ecológica de Tupinambás, razão pela qual não há necessidade da anuência da referida unidade de conservação, tendo ocorrido a anuência das unidades de conservação situadas a 3 km do empreendimento;

c-) o empreendimento está em conformidade com a legislação municipal de uso e ocupação do solo, conforme declaração firmada pela Prefeitura Municipal de São Se-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

bastião e, por ser obra de utilidade pública, não se sujeita às regras do Zoneamento Ecológico Econômico do litoral norte;

d-) foram consideradas as alternativas locacionais e tecnológicas. O projeto inicialmente apresentado, por exemplo, implicava completo aterro da Baía do Araçá, enquanto o por fim licenciado envolve a construção de lajes com pilotis com o recobrimento de 75% da baía;

e-) o art. 8º do novo Código Florestal não veda a intervenção ou supressão de manguezal em caso de obra de utilidade pública, como é o caso da ampliação do Porto de São Sebastião.

Considerando a falta de análise dos impactos cumulativos e sinérgicos entre o empreendimento objeto de licenciamento e a ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR, a falta de comprovação da Autorização de Licenciamento Ambiental - ALA das unidades de conservação afetadas e o risco de dano irreversível ao manguezal do Araçá, o **pedido de liminar foi parcialmente deferido** para suspender os efeitos da licença prévia nº. 477/13 emitida pelo IBAMA, por meio da decisão de fls. 1204/1230 que acolheu em parte dos argumentos trazidos na inicial.

Na mesma decisão, foi determinado o envio de ofício à CETESB requerendo a juntada do licenciamento ambiental da Ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR de responsabilidade da Petrobrás Transportes S/A – Transpetro e designada audiência preliminar de conciliação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

O **Ministério Público do Estado de São Paulo e o Ministério Público Federal** interpuseram **agravo de instrumento** (fls. 1248/1301), pleiteando a ampliação da liminar deferida para que a suspensão dos efeitos da licença ambiental até que o EIA/RIMA também contemple: a-) os estudos de impactos cumulativos e sinérgicos com todos os 12 megaempreendimentos na região; b-) redefinição da área de influência do empreendimento, em especial a inclusão da ESEC Tupinambás com a consequente obtenção da Autorização de Licenciamento Ambiental (art. 36, *caput* e §3º da Lei 9.985/00); c-) análise das reais alternativas locais e tecnológicas do empreendimento; d-) manutenção da suspensão da licença ambiental até a conclusão do projeto de pesquisa Biota Araçá/FAPESP.

Em 12/08/2014 (fls. 1303), foi realizada a **audiência preliminar de conciliação** com a presença de todas as partes e seus respectivos patronos.

O IBAMA apresentou pedido de reconsideração do deferimento do pedido liminar (fls. 1306/1339), no qual, além de impugnar, uma a uma, as razões da liminar, defende a autocontenção do Judiciário em divergências científicas (doutrina Chevron do direito americano), como a veiculada na presente demanda. Juntou documentos (fls.1318/1339), entre eles a Autorização de Licenciamento Ambiental - A.L.A. emitida para o empreendimento pela Fundação Florestal assinada pelo então Diretor Executivo (fls. 1329).

A **Companhia Docas de São Sebastião – CDSS** apresentou **agravo de instrumento** (fls. 1366/1437) contra o deferimento da liminar. Argumenta que a referida decisão baseou-se em três



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

premissas equivocadas: a-) a licença prévia implica riscos ambientais decorrentes do início das obras por ela autorizadas; b-) a necessidade do EIA-RIMA ter contemplado impactos sinérgicos e cumulativos da ampliação do TEBAR; c-) os impactos ambientais na Bacia do Araçá não foram mensurados. Sustenta que a Baía do Araçá não sofrerá nenhum tipo de intervenção e/ou supressão vegetal. Afirma também existir as autorizações dos gestores das unidades de conservação na área de influência do empreendimento. Por fim, defende a competência exclusiva do IBAMA para determinar a necessidade de complementação, ou não, dos estudos ambientais que integram o processo de licenciamento.

O **IBAMA** também interpôs **agravo de instrumento** (fls. 1443/1472) visando à revogação da liminar deferida, repisando os argumentos do pedido de reconsideração de fls. 1306. Reforçou também a total independência do TEBAR em relação ao Porto de São Sebastião. Sustentou que a parte autora tenta transformar a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos em uma Avaliação Ambiental Estratégica – AAE. Junto a autorização do órgão gestor das unidades de conservação (Fundação Florestal) existentes na área de influência do empreendimento. Por fim, afirma que a construção de uma laje de 75% da planície de maré da Baía do Araçá não implicará intervenção no mangue do Araçá.

A **Companhia Docas de São Sebastião de São Sebastião – CDSS** apresentou **contestação** (fls. 1477/1597) com documentos (1598/2566). Defendeu a regularidade do processo de licenciamento ambiental que culminou com a emissão da licença prévia, por meio da qual foi declarada a viabilidade ambiental das fases 1 e 2 da ampliação do Porto de São Sebastião. Sustentou a adequada avaliação dos impactos no EIA-RIMA, sendo descabida a avaliação dos impactos sinérgicos e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

cumulativos de todos os 12 empreendimentos em curso no litoral norte. Da mesma forma, a seu ver, correta está a definição das áreas de influência direta e indireta, assim como desnecessária a Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA do ICMBio em virtude da distante localização da Estação Ecológica de Tupinambás a 35 km do empreendimento. Ressalta que não se pode confundir a Baía do Araçá com o manguezal do Araçá e afirma que, mesmo com a cobertura de 75% da baía por uma laje sustentada por pilotis, o ecossistema representado pelo manguezal será integralmente preservado.

Em 08/10/2014, foi realizada **visita monitorada** no manguezal do Araçá (fls. 2569), com presença de representantes judiciais e corpo técnico do IBAMA, da Companhia Docas de São Sebastião, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme lista de presença de fls. 2571. As partes visitaram o manguezal e esclareceram dúvidas sobre as fases da ampliação objeto do licenciamento questionado

O IBAMA juntou, em CD (fls. 2573), os estudos ambientais e documentos, além de apresentar cópia de dois pareceres internos que analisaram o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental da ampliação do Porto de São Sebastião (fls.2602/2643).

O **IBAMA** apresentou a **contestação** (fls. 2648/2698), onde, de início, fez questão de registrar que o Porto de São Sebastião constitui peça importante na política de desenvolvimento do Estado e possui função estratégica no contexto do desenvolvimento da economia paulista. Defendeu a legalidade da licença prévia atacada que não autoriza



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

nenhum ato de execução do projeto. Ressaltou que *"a análise dos impactos cumulativos tem apresentado problemas metodológicos mais difíceis (...) Sem metodologia bem estabelecida, as divergências são mais do que naturais, desaguando no Judiciário a sua resolução. Mas quando se trata de divergências científicas ou metodológicas, cabe à Administração resolvê-las, devendo haver deferência judicial, na esteira da doutrina Chevron."* Afirmou que a ampliação do TEBAR da Transpetro passou a ter o óbice legal da Lei nº 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias. Por ser um terminal de uso privativo, o TEBAR tem a sua ampliação vedada pelo novo diploma legal e pela Resolução nº 3.290/2014 da Agência Nacional de Transportes Aquáticos – Antaq. Entre as alternativas tecnológicas apresentadas, a autarquia ambiental considerou a técnica de construção sob lajes a mais viável ambientalmente. Por fim, *"o fato de existirem pesquisadores preocupados com a situação não retira a lisura e nem o poder decisório estatal de arbitrar as inúmeras divergências metodológicas ou científicas que podem ocorrer"*.

O **IBAMA** também interpôs **agravo de instrumento** (fls.2677/2684) com o objetivo de suspender a realização da audiência designada para o dia 12/11/2014.

O Egrégio Tribunal Regional Federal da Terceira Região, em decisão monocrática do Desembargador Federal Márcio José de Moraes (fls. 2688/2690), **deferiu parcialmente o efeito suspensivo** postulado pelo IBAMA no agravo de instrumento apenas para determinar que a documentação dos atos da audiência designada para o dia 12/11/2014, nos termos do art. 279 do CPC.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Realizada audiência no dia 12/11/2014, conforme ata (fls. 2691/2697), e CD com o vídeo e áudio de toda a audiência (fls. 2997), quando as partes fizeram sustentação oral de seus argumentos. As partes foram intimadas a especificar provas a serem produzidas. O IBAMA não compareceu à audiência designada.

Os autores apresentaram **réplica** (fls. 2701/2731) e juntou documentos (fls. 2733/2994), entre os quais a dissertação de mestrado "Considerações sobre os Impactos Ambientais Negativos previstos sobre a Baía do Araçá devido a Ampliação do Porto de São Sebastião: um Olhar da Engenharia sobre o Meio Ambiente Marinho" de autoria da professora Eloisa Carvalho de Albuquerque (fls. 2733/2887) e o parecer do Centro de Biologia Marinha da USP – CEBIMar sobre a aferição de danos ambientais decorrentes na Baía do Araçá em São Sebastião (fls. 2918/2990). Requereram também a oitiva de especialistas sobre os pontos controvertidos.

O Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por meio de decisão monocrática de Sua Excelência Desembargador Federal Márcio Moraes (fls. 3004/3019), **concedeu antecipação da tutela recursal** requerida no agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo contra a decisão de fls. 1204/1230 que tinha deferido parcialmente o pedido de liminar anteriormente formulado pelos ora agravantes. Transcrevo a parte dispositiva da referida decisão:

*"Ante todo o exposto, **defiro parcialmente** a antecipação da tutela recursal postulada, para determinar que o EIA/RIMA relativo à ampliação do Porto de São*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

*Sebastião seja complementado para abarcar, de modo mais detalhado e exauriente, os impactos decorrentes desse projeto em relação à mobilidade, especialmente na Rodovia dos Tamoios e na Rio-Santos, e ao provável adensamento populacional a ser suportado pelo Município de São Sebastião e região (Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba) e suas consequências, bem como as alternativas locacionais do projeto e o respectivo confronto com a hipótese de não execução, **mantendo-se, portanto, a suspensão da Licença Prévia sub judice até a conclusão da complementação ora determinadas e sua respectiva apreciação pelo órgão licenciador.** " (grifei)*

Também em decisões monocráticas de fls. 3020/3027 e fls. 3038/3050, o Eminent Relator deferiu parcialmente o efeito suspensivo postulado nos agravos de instrumento interpostos Companhia Docas de São Sebastião– CDSS e pelo IBAMA contra a liminar deferida em primeiro grau. Transcrevo também a parte dispositiva das duas decisões:

*"Ante todo o exposto, **defiro parcialmente** o efeito suspensivo postulado, apenas para sobrestar a determinação de complementação do EIA/RIMA no tocante à análise dos impactos cumulativos e sinérgicos entre o empreendimento objeto de licenciamento e ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR; à apresentação da Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA, prevista no art. 36, 3º, da Lei n. 9.985/00, das unidades de conservação diretamente afetadas pelo*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

*empreendimento (Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual da Ilhabela, Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte e Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião) e à apresentação de alternativas menos impactantes em relação ao manguezal do Araçá, **permanecendo, contudo, a suspensão da Licença Prévia n. 474/2013**, nos termos da fundamentação supra.” (grifei)*

Em síntese, considerando o teor das três decisões exaradas pelo Eminentíssimo Relator, foi mantida a suspensão dos efeitos da licença prévia nº. 477/13 emitida pelo IBAMA, estabelecendo condicionantes diversos dos estabelecidos na decisão de primeira instância.

A Companhia Docas de São Sebastião – CDSS informou não ter provas a produzir (fls. 3051).

Indeferido o pedido da parte autora de oitiva de especialistas, facultando-se a possibilidade de apresentação de prova documental com o mesmo intuito (fls. 3055).

A parte autora juntou parecer técnico do CEBIMar – Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – USP sobre as consequências da ampliação do Porto de São Sebastião sobre a Baía do Araçá (fls. 3058/3173). Um conjunto de 16 professores e pesquisadores do Instituto Oceanográfico da USP e da UNICAMP concluiu que a cobertura de parte da Baía do Araçá, como proposto na licença ambiental prévia ora questionada, acarretará impactos irreversíveis e o colapso do ecossistema da Baía do Araçá. Em sua conclusão, os pesquisadores ressaltam a importância do Araçá à comunidade científica nacional, nos seguintes termos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

"(...) o projeto de expansão do Porto de São Sebastião é inviável ambientalmente uma vez que qualquer uma das intervenções propostas levará ao colapso do funcionamento ecológico da baía e dos benefícios que ela traz para a sociedade. Se restringirmos as questões simplesmente do ponto de vista acadêmico, as profundas modificações causadas à Baía do Araçá e às regiões no seu entorno, inclusive ultrapassando o Canal de São Sebastião, serão deletérias e, em consequência, representarão um enorme comprometimento das atividades de ensino e pesquisa ali estabelecidas, não só para o CEBIMar, mas para toda comunidade nacional das ciências marinhas, que tem na área o melhor modelo de estudos extensivos e integrados que dispomos em nossa costa." (fls. 3051)

O IBAMA atacou o parecer do CEBIMar – Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – USP (fls.3175) e juntou documentos (fls.3176/3196).

Vieram os autos conclusos para sentença (fls. 3197).

A **União**, por meio da petição de fls. 3200/3213, mesmo considerando o encerramento da fase instrutória e a remessa dos autos conclusos para sentença, requereu o seu ingresso no feito como assistente nos termos do art. 5º da Lei nº 9.469/97, em virtude do impacto da decisão a ser proferida no Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

A Companhia Docas de São Sebastião – CDSS apresentou manifestação questionadora do parecer elaborado pelo CEBIMar-USP sobre os impactos do empreendimento na Baía do Araçá, tecendo críticas e apontando equívocos (fls. 3215/3228).

Por fim, foi juntada decisão proferida pelo Sua Excelência Ministro Francisco Falcão, Presidente do Superior Tribunal de Justiça – STJ, na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.049 – (2015/017219-9), que indeferiu o pedido de suspensão requerido pelo Estado de São Paulo (fls. 3230/3236), mantendo, portanto, os efeitos da liminar nos limites delineados pela decisão do Tribunal Regional Federal da Terceira Região.

Os autos voltaram à conclusão para sentença.

É o relatório do necessário. Passo a decidir.

Apesar de ter sido formulado após o encerramento da instrução processual e quando os autos já estavam conclusos para sentença, aceito o pedido de ingresso no feito formulado pela União (fls. 3200), pois o pedido de assistência pode ser formulado em qualquer fase processual, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontra (art. 119, parágrafo único do NCPC).

A presença da autarquia federal IBAMA no polo passivo da demanda, por si só, autoriza a intervenção da União, nos exatos termos do art. 5º da Lei nº 9.469/97. Ademais, com bem exposto na petição de fls. 3200, a União detém o poder concedente para explorar diretamente, ou mediante autorização, concessão ou permissão os portos marítimos



(art. 22, XII, "f" da C.F.), o que evidencia o seu interesse jurídico na demanda.

Diante do exposto, **defiro o pedido de inclusão na lide como assistente litisconsorcial formulado pela União.**

Não há outras questões interlocutórias pendentes de deliberação. Presentes também as condições de ação e os pressupostos processuais. As partes não apresentaram preliminares. O procedimento obedeceu ao devido processo legal. Nada obsta o julgamento do mérito da demanda.

Contexto do Litoral Norte Paulista

A solução do complexo conflito trazido conjuntamente pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo passa por um juízo de legalidade sobre a licença prévia atacada e de ponderação entre legítimos interesses em aparente oposição.

A ampliação do Porto dar-se-á em um contexto ambiental bastante singular. O litoral norte paulista possui, em grande extensão, três dos cinco biomas que a Constituição Federal reservou proteção especial (Mata Atlântica, Serra do Mar e Zona Costeira), em seu art. 225, § 4º:

"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.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

*§ 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 dos recursos naturais.” (grifei)*

A diretriz constitucional é reforçada pela presença de várias unidades de conservação estaduais (Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual da Ilhabela, Parque Estadual da Ilha de Anchieta, Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte, Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião – CEBIMar-USP) e federal (Estação Ecológica Tupinambás).

Além das unidades de conservação elencadas, temos inúmeras áreas de preservação permanente – APPs, em especial manguezais (art. 3º, XIII, c.c. art. 4º, VII, ambos do Novo Código Florestal, aprovado pela Lei nº 12.651/2012), dos quais destaco o manguezal do Araçá situado ao lado do Porto de São Sebastião e sobre o qual o projeto de ampliação pretende avançar. Cerca de 80% do território do litoral norte é ocupado por unidades de proteção.

Também é no litoral norte de São Paulo que se encontra o maior centro de pesquisa de biologia marinha da América Latina. Trata-se do Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – CEBIMar-USP, onde pesquisadores, professores e alunos realizam as pesquisas de campo de seus trabalhos científicos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

A principal atividade econômica do litoral norte, contudo, é o turismo, que pressupõe praias e paisagens limpas, belas e sustentáveis e uma eficiente via de acesso. Neste ponto, o ambiental se confunde com o econômico e social.

Com o advento do pré-sal, megaempreendimentos estão sendo implantados e, em seu conjunto, mudarão o perfil da região, exigindo uma ampliação das vias de acesso e a ampliação do espaço urbano necessário para absorver o aumento populacional.

O conjunto de treze megaempreendimentos em curso na região e elencados na inicial (fls. 32) pode ser dividido em três grupos: indústria de petróleo e gás; Porto de São Sebastião e Rodovia dos Tamoiós. A ampliação do Porto de São Sebastião é o empreendimento mais polêmico, pois se situa em pleno núcleo urbano do município de São Sebastião e ao lado de uma singular área de proteção permanente e do principal local de pesquisa de biologia marinha da América Latina.

Neste contexto, a concessão de uma licença prévia deve ser norteada pelo princípio da prevenção (não correr riscos previstos) e precaução (evitar os riscos imprevistos). Na dúvida, deve-se privilegiar a proteção ao meio ambiente, considerando também que as obras não foram iniciadas e os gastos públicos não realizados.

Porto de São Sebastião

O Porto de São Sebastião iniciou as atividades, enquanto porto organizado, em 1955. O Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR, terminal de uso privado da Petrobrás Transportes S/A – Transpe-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

tro, inaugurado em 1968, desempenha papel estratégico no abastecimento de combustível na região sudeste.

A estrutura física do Porto de São Sebastião, incluindo o TEBAR, confunde-se com o centro da cidade de São Sebastião, ocupando cerca de trinta por cento do espaço urbano. Tal índice de ocupação, com a conclusão de todo o projeto de ampliação, atingiria, segundo a inicial, a cinquenta por cento do núcleo urbano (vide foto de fls. 39).

Atualmente, o Porto de São Sebastião tem uma pequena movimentação em comparação ao Porto de Santos, que possui capacidade e estrutura logística infinitamente maior. Não há via de acesso ferroviário e um acesso rodoviário compatível com a ampliação do porto dependerá da completa duplicação da Rodovia dos Tamoios em seus três principais trechos (planalto, descida da serra e contornos). Por enquanto, apenas o trecho do planalto foi concluído. A proposta de criação de corredores de exportação depende da construção de uma infraestrutura logística que transcende a ampliação do porto.

Exatamente ao lado do Porto de São Sebastião encontra-se a baía e o manguezal do Araçá, singular representante desta espécie de ecossistema no litoral brasileiro e local onde são realizadas as pesquisas de campo por pesquisadores, professores e alunos do Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – CEBIMar-USP, maior centro de pesquisa de biologia marinha da América Latina.

A licença ambiental prévia ora atacada limita-se às fases 1 e 2 da ampliação do Porto de São Sebastião.



Licenciamento Ambiental e Princípios de Precaução e da Prevenção

A avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental constituem a melhor materialização dos princípios da prevenção e da precaução, sendo instrumentos expressos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III e IV da Lei nº 6.938/81).

Compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA estabelecer normas e critérios do licenciamento ambiental (art. 8, I da Lei nº 6.938/81), por meio de resoluções de seu colegiado, entre as quais destaco as resoluções nº 1/86 (critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental); nº 237/97 (licenciamento ambiental); nº 303/02 (Áreas de Preservação Permanente) e nº 428/10 (autorização do órgão responsável da Unidade de Conservação no licenciamento ambiental). A presente decisão passa pela interpretação das referidas resoluções, considerando todo o sistema jurídico de proteção ao meio ambiente.

Considerando a fase inicial do procedimento de licenciamento, as normatizações do CONAMA devem ser interpretadas à luz do princípio da precaução como forma de evitar o máximo possível os riscos ao meio ambiente provocados pelo empreendimento. A jurisprudência tem sido atenta neste sentido, como podemos atestar pela decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSÃO DE LIMINAR SEM OITIVA DO PODER PÚBLICO. ART. 2º DA LEI 8,437/92. MITIGAÇÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. AUSÊNCIA DE NULIDADE. PEQUE-



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

1ª Vara Federal de Caraguatatuba

Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

*NA CENTRAL HIDROELÉTRICA SANTA ROSA. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. LICENÇA PRÉVIA. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL.** (...) II – Com efeito, na área emblemática do meio ambiente, a mera probabilidade de dano ecológico de grande magnitude representa um estado de risco, que, por si só, já autoriza a aplicação do princípio da precaução. Tal princípio está intimamente ligado ao estudo de impacto ambiental. Impõe que as decisões que apresentem significativos riscos ambientais sejam tomadas com base na melhor e mais completa informação científica disponível. Para isso, é indispensável que não parem dúvidas sobre a exaustão dos estudos. III – No caso concreto, a emissão de licença prévia sem a complementação dos estudos com uma maior participação pública, pode implicar em riscos desnecessários, impondo ao ambiente ônus incompatível com a proteção constitucional, sobretudo porque determinados danos podem acarretar situações difíceis ou impossíveis de serem revertidas. IV – Agravo de Instrumento improvido. (Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 7ª Turma, Ag 201302010100364, Rel. Des. Fed. Reis Freire, publicado em 12/11/2013) – grifei -*

Em relação ao princípio da prevenção, peço licença para transcrever trecho da Cartilha de Licenciamento Ambiental elaborada pelo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Tribunal de Contas da União - TCU, também transcrito na decisão de Sua Excelência Ministro Francisco Falcão, Presidente do Superior Tribunal de Justiça - STJ, nos autos da Suspensão de Liminar nº 2.049-SP (2015/01722919-9), que indeferiu o pedido do Estado de São Paulo de suspensão da liminar proferida nos presentes autos:

"A L.P. deve ser solicitada na fase preliminar do planejamento da atividade. É ela que atestará a validade ambiental do empreendimento, aprovará sua localização e concepção e definirá as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos do projeto. Sua finalidade é definir as condições com as quais o projeto torna-se compatível com a preservação do meio ambiente que afetará. É também um compromisso assumido pelo empreendedor de que seguirá o projeto de acordo com os requisitos determinados pelo órgão ambiental.

(...)

A licença prévia possui extrema importância no atendimento ao princípio da prevenção. Esse princípio se desenha quando, diante da ineficácia ou pouca valia em se reparar um dano e da impossibilidade de se recompor uma situação anterior idêntica, a ação preventiva é a melhor solução. Nesse conceito se encaixam os danos ambientais, cujo impacto negativo muitas vezes é irreversível e irreparável.



Durante o processo de obtenção da licença prévia, são analisados diversos fatores que definirão a viabilidade ou não do empreendimento que se pleiteia (...)

(...) Além disso, o projeto básico que integrará o plano de trabalho já deverá complementar a implantação das medidas sugeridas nos estudos ambientais. " (grifei)

Estabelecidos, em abreviada síntese, o contexto fático e jurídico da demanda, passo à análise dos argumentos apresentados pelas partes em tópicos como forma de facilitar o entendimento e a abordagem de cada causa de pedir da inicial.

Dano Sério e Irreversível ao Manguezal do Araçá

Começo pelas questionadas intervenção e supressão previstas no empreendimento sobre o manguezal do Araçá, considerado área de preservação permanente – APP por disposição expressa do Novo Código Florestal (art. 4º, VII, da Lei nº 12.651/2012).

O empreendimento prevê, além da supressão de parte da área de preservação permanente, a construção de laje sobre 75% da enseada do Araçá, com a utilização de pilotis que cobrirá o manguezal.

Primeiro, é preciso afastar o preconceito contra o manguezal como local fétido e insalubre, uma espécie de submundo. Opiniões neste sentido devem ser devidamente rechaçadas. O julgador não tem o direito de ser guiado pela ignorância, preconceito ou ideologia. O conhecimento científico consolidado não pode ser posto de lado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Com o fito de esclarecer a importância do manguezal enquanto ecossistema, transcrevo trecho do voto do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin proferido quando do julgamento, em 23 de outubro de 2007, do Recurso Especial nº 650.728/SC, onde a importância do manguezal é exposta com clareza e profundidade:

"Nos termos da Resolução Conama nº 303/02, manguezal é "o ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina " (art. 2º, inciso IX).

Para a Professora da USP, Yara Schaeffer-Novelli, respeitada especialista no tema, o manguezal é um dos ecossistemas mais importantes, frágeis e ameaçados do mundo (cf. SCHAEFFER-NOVELLI, Y. & CINTRÓN, G., Guia para Estudo de Áreas de Manguezal: Estrutura, Função e Flora , São Paulo, Caribbean Ecological Research, São Paulo, 1986; SCHAEFFER-NOVELLI, Y. (ed.), Manguezal: Ecossistema entre a Terra e o Mar , São Paulo, Caribbean Ecological Research, 1995).

Nesse mesmo diapasão, o Ministro Carlos Alberto Direito já alertava em 1978 para "a importância ecológica da preservação dos mangues e estuários e sua enorme relevância econômica para o país" (Proteção aos mangues e estuários: nota breve e preliminar).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Não obstante sua relevante posição de ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais lato sensu (= manguezais stricto sensu e marismas) foram, por equívoco, menosprezados, popular e juridicamente. Em decorrência disso, por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que neles enxergava o modelo consumado do feio, do fétido e do insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden. Daí serem considerados terra improdutiva e de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente socialmente desprezível, tanto que como terrenos baldios ocupado pela população mais humilde, na forma de palafitas, sinônimo de pobreza, sujeira e párias da sociedade (zonas de prostituição e atividades ilícitas).

Acabar com os manguezais, sobretudo os urbanos em época de epidemias, era favor prestado pelos particulares e dever do Estado, percepção incorporada simultaneamente no sentimento do povo e em leis sanitárias editadas nos vários níveis de governo. Sob o domínio desse estado de espírito, o adversário do manguezal virava benfeitor-modernizador, era incentivado pela Administração e contava com a leniência do Judiciário. Se estava a serviço da urbanização civilizadora, do saneamento purificador do corpo e do espírito, e da restauração da paisagem, ninguém haveria de obstaculizar a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

ação de quem era socialmente abraçado como exemplo do empreendedor de causas nobres. Destruir manguezal impunha-se, então, como recuperação e cura de uma anomalia da Natureza, convertendo a aberração natural pela humanização, saneamento e expurgo de suas características ecológicas no Jardim do Éden de que nunca fizera parte.

Resultado da evolução do conhecimento científico e de mudanças na postura ética do ser humano frente à Natureza, atualmente se reconhecem nos manguezais várias funções: a) ecológicas, como berçário do mar, peça central nos processos reprodutivos de um grande número de espécies, filtro biológico que retém nutrientes, sedimentos e até poluentes, zona de amortecimento contra tempestades e barreira contra a erosão da costa; b) econômicas (fonte de alimento e de atividades tradicionais, como a pesca artesanal); e c) sociais (ambiente vital para populações tradicionais, cuja sobrevivência depende da exploração dos crustáceos, moluscos e peixes lá existentes).

A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco sanitário e de condição indesejável ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes natureza jurídica de Área de Preservação Permanente.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Nesses termos, é dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto-prazo, drená-los ou aterrjá-los para especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e sancionado pela Administração e pelo Judiciário." (LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo, Dano Ambiental, Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial – Teoria e Prática, 5ª ed., Revista dos Tribunais, 2012, p. 314)

Diante da importância ambiental do manguezal enquanto ecossistema, o novo Código Florestal, aprovado pela Lei nº 12.651/2012 ratificou-o, em toda a sua extensão, como área de preservação permanente. O artigo 4º, VII adotou um conceito mais amplo de manguezal, ao fazer uso da expressão "em toda a sua extensão":

*"Art. 4º Considera-se **Área de Preservação Permanente**, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:*

(...)

*VII - **os manguezais, em toda a sua extensão;**"*

(grifei)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

O Código Florestal definiu *manguezal* e não apenas *mangue* como área de preservação permanente. A proteção é de todo o ecossistema e não de apenas a vegetação, muitas vezes correspondente a uma pequena área de todo o ecossistema. Se a proteção se limitasse à vegetação, não teria a mínima eficácia, pois as oscilações da maré são a chave para a sua singular biodiversidade. O devido entendimento da dimensão do conceito legal de manguezal é crucial para a solução da presente demanda.

A professora Yara Schaeffer-Novelli, já citada na decisão do Ministro Herman Benjamin, de forma didática em recente artigo, diferenciou mangue e manguezal nos seguintes termos:

"Mangue e Manguezal

O termo "manguezal" ou "mangai" é usado para descrever o ecossistema ou seja, o espaço do meio ambiente marinho tropical onde interagem plantas típicas de mangue, animais e micro-organismos. Já o termo "mangue" é empregado para designar um grupo de árvores com adaptações especiais, que crescem em ambientes obrigados, banhados por águas salobras ou salgadas, em fundos de areia ou lama." SCHAEFFER-NOVELLI, Yara; REIS NETO, Armando Soares dos; ABUCHAHLA, Guilherme Moraes de Oliveira, A Vida no Manguezal, in Vida na Baía do Araçá: diversidade e importância, Lume, 2015, p. 64.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA também diferenciou *manguezal* e *mangue* no mesmo sentido, reconhe-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

cendo o primeiro como área de preservação permanente para fins de proteção ambiental. Nos termos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, criado pela Lei nº 6.938/81, as resoluções do CONAMA são de cumprimento obrigatório a todas as entidades integrantes do sistema, entre as quais o IBAMA.

A Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, dispõe sobre parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente, definindo *manguezal* como ecossistema ao qual se associa a vegetação conhecida como mangue, nos termos de seu art. 2º, IX, assim redigido:

"Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

(...)

IX - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina;"

Portanto, de acordo com a definição legal, a doutrina científica e a normatização do SISNAMA, todo o ecossistema do manguezal do Araçá deve ser considerado área de preservação permanente, principalmente o fluxo de maré diário principal responsável pela rica biodiver-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

sidade do local. Considerar apenas a vegetação de mangue como área de proteção é desconhecer todo o conhecimento científico acumulado e toda a legislação ambiental.

Além de se situar literalmente ao lado do Porto de São Sebastião, o manguezal do Araçá pertence à Área de Proteção Ambiental Municipal de Alcatrazes, desde 1992, e à Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte – APAMLN, desde 2008. Isso sem contar com a sua singular importância para a pesquisa em biologia marinha justamente pela singular biodiversidade.

Ao ver da parte autora, a intervenção em um manguezal somente pode ser autorizada quando a sua função ecológica já estiver comprometida e para construções ou regularização de unidades habitacionais de interesse social, conforme a restrita hipótese expressamente prevista no art. 8º, § 2º, do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), assim redigido:

"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



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

1ª Vara Federal de Caraguatatuba

Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

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.” (grifei)

Nos termos da tese desenvolvida na inicial, como a função ecológica do manguezal do Araçá está bem distante de estar comprometida, impossível qualquer intervenção decorrente da ampliação do porto.

Em sua manifestação (fls. 1200) e contestação (fls. 2648), o IBAMA dá interpretação diversa do mesmo dispositivo legal. Na visão da autarquia ambiental, o manguezal, enquanto área de preservação ambiental, enquadra-se na regra geral do *caput* do art. 8º e na exceção do § 2º, razão pela qual é viável a sua supressão ou intervenção em face de obras de utilidade pública, como a ampliação do Porto de São Sebastião (art. 3º, VIII, b, da Lei nº 12.651/2012).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

A interpretação do IBAMA é mais condizente com uma leitura sistemática da nossa legislação ambiental. É possível a supressão ou intervenção em vegetação de manguezal em função de obra de utilidade pública, mas sempre em caráter excepcional e mediante compensação ambiental. A regra geral constante do *caput* do artigo acima transcrito aplica-se também aos manguezais. Interpretação em sentido contrário implicaria na inviabilização da grande maioria de obras de infraestrutura no país e tornaria a proteção ambiental um valor absoluto em detrimento do desenvolvimento econômico e social. A política pública de ampliação da estrutura portuária, por exemplo, estaria completamente comprometida.

No entanto, mesmo não partindo da mesma interpretação da legislação ambiental como pressuposto, chego à mesma conclusão dos autores pela existência de risco de sério e irreversível dano ao manguezal do Araçá que, por si só, é suficiente para invalidar a licença ambiental.

Explico. Primeiro, a supressão e intervenção no manguezal é medida excepcional, ou seja, que só poderá ser utilizada após o esgotamento das demais alternativas. Segundo, a intervenção deve se limitar ao mínimo necessário. Terceiro, a medida deve ser acompanhada da devida compensação ambiental equivalente à degradação ambiental causada, reestabelecendo assim o equilíbrio sustentável.

Não foram esgotadas todas as alternativas locais e tecnológicas do empreendimento. A hipótese de não intervenção no manguezal do Araçá não foi objeto de estudo com o devido aprofundamento no EIA/RIMA. Os autores mencionam que houve evolução da proposta inicial que implicava no aterramento do manguezal. Evidente que a proposta inicial deveria ter sido descartada de pronto e tal fato, por si só, não com-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

prova a análise de todas as alternativas locacionais e tecnológicas do empreendimento. Registro que aterrar o manguezal mais estudado do país implicaria certamente em complicações – para dizer o mínimo – na órbita penal para os responsáveis.

Também não foi demonstrado que a intervenção no manguezal, se é que é possível, foi a mínima necessária. As várias hipóteses deveriam ter sido apresentadas publicamente, principalmente considerando que seriam apreciadas por pessoas com conhecimento científico, tais como a comunidade científica vinculada à Universidade de São Paulo – USP, que há décadas tem no manguezal do Araçá o principal local de pesquisa de campo. Em linguagem mais simples e direta: faltou diálogo transparente sobre as alternativas a uma intervenção tão excepcional.

Não foi estabelecida qualquer espécie de compensação ambiental em decorrência da intervenção prevista. Ademais, uma eventual compensação ambiental seria de difícil viabilidade. A medida compensatória deveria ter o mesmo valor ambiental do manguezal. No entanto, não estamos tratando de um manguezal comum. Tão singular é a singularidade do Manguezal do Araçá em termos de biodiversidade que a Universidade de São Paulo – USP mantém nas proximidades o seu Centro de Biologia Marinha - CEBIMar-USP e pesquisadores de várias universidades realizam suas pesquisas de campo justamente no Manguezal do Araçá. Trata-se não só de um patrimônio ambiental, mas também científico. Tenho sérias dúvidas se é possível encontrar medida compensatória equivalente e certamente tal medida deve ser apresentada no início de eventual intervenção para que se possa avaliar a viabilidade do ambiental do empreendimento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

No Relatório de Impacto Ambiental (fls. 1147), o empreendedor lista o impacto negativo e irreversível decorrente da alteração no padrão de circulação das águas na Baía do Araçá e da mudança da dinâmica sedimentar no interior da baía e reconhece a inexistência de medidas compensatórias a serem apresentadas.

A ampliação do Porto de São Sebastião implicará a construção de laje sobre 75% da enseada do Araçá, com a utilização de pilotis, preservando o olho d'água, mas limitando a iluminação natural sobre o manguezal. Em síntese, o manguezal vai ficar no escuro. As fases 01 e 02, objeto da licença-prévia ora questionada, já contemplam parte da cobertura do manguezal. A opção da construção da laje será irreversível na sequência da ampliação.

Na parte final do Relatório de Impacto Ambiental - RI-MA, o empreendedor de forma didática lista as perguntas e respectivas respostas mais frequentes e importantes do licenciamento. Na pergunta nº 24 (fls. 1160) aborda diretamente a construção das lajes sobre o Araçá e suas consequências, nos seguintes termos:

“24. O MÉTODO CONSTRUTIVO PREVÊ LAJES SOBRE ESTACAS. A FALTA DE LUZ NÃO SERÁ PREJUDICIAL À FAUNA AQUÁTICA?”

Não. As análises técnicas do EIA indicam que esse impacto será de pequena magnitude. Por outro lado, as estacas de sustentação terão um efeito positivo para a fixação e refúgio de diversos organismos podendo, inclusive, ocorrer um aumento da biodiversidade local a médio e longo prazo.”



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Certamente é um exagero afirmar que a falta de luz provocada pela laje que cobrirá o manguezal representará, mesmo que a médio prazo, um aumento de biodiversidade do ecossistema. Não me parece crível tal conclusão.

A comunidade científica rechaçou com veemência as conclusões do EIA/RIMA em relação aos efeitos do empreendimento sobre o Manguezal do Araçá. Ao ver dos professores e cientistas, a cobertura ou sombreamento do manguezal comprometeria a sua função ambiental. O professor Alexander Turra do Departamento de Oceanografia Biológica do Instituto Oceanográfico da USP assim se manifestou:

“Com a construção da laje pelo porto, uma grande parte da baía ficará sombreada e este processo será comprometido totalmente. Com isso, a matéria orgânica que entrará na baía não será processada, acumulando-se no fundo em função da diminuição do hidrodinamismo por causa dos pilotis” (fls. 1109)

Em relação especificamente às intervenções previstas nas fases 1 e 2 objeto do licenciamento, as várias manifestações dos professores e pesquisadores pode ser sintetizadas parecer elaborado por 17 professores de várias instituições de ensino superior e encaminhado pelo diretor do CEBIMar-USP, professor Antonio C. Marques (fls. 3040/3173). Destaco o seguinte trecho:

“Quando implementadas, essas instalações causarão outras alterações ambientais, decorrentes da criação de barreiras físicas. As estacas constituirão barreiras físi-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

cas verticais enquanto a laje será uma barreira tanto vertical (reduzindo o fluxo de água, materiais e organismos ao longo da baía) quanto horizontal, reduzindo a interação oceano/atmosfera e, com isso, a incidência de luz na coluna da água e sedimento da Baía do Araçá. Nesse contexto, uma eventual modificação da desembocadura do Córrego Maria Isabel também modificará a hidrodinâmica do baixo curso do córrego, alterando a composição sedimentar da desembocadura e a região da própria baía.

Essas barreiras ocasionaram alteração da morfologia do fundo, alteração da hidrodinâmica (ondas, marés e correntes, bem como o volume de água da baía como um todo), redução da conectividade entre o canal e a baía (inclusive pelas barreiras constituídas pelos berços, fase 1 externa e fase independente) e redução da fricção do vento sobre a superfície da água recoberta pelas novas estruturas. Tais alterações resultarão em redução da troca de água da baía devido ao seu menor volume (ou prisma de maré), das correntes na baía e da propagação de ondas para o interior da baía, levando um aumento do tempo de residência da água no interior da baía.

Como consequência, haverá redução da hidrodinâmica, especialmente nas áreas mais rasas da baía sob a laje, da velocidade orbital das ondas, do transporte de sedimento de heterogeneidade espacial e temporal do se-



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

1ª Vara Federal de Caraguatatuba

Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

dimento (no médio prazo), da troca de partículas orgânicas, gases, nutrientes e organismos entre o canal e a baía e da oxigenação do sedimento (gerando um tipo de lama superficial coloidal) e da coluna da água. A deposição de sedimentos finos, material orgânico particulado e poluentes será aumentada, especialmente, na área superior da baía e sob a laje (alteração da composição sedimentar), assim como haverá retenção de material terrígeno e afloramento do lençol freático na porção superior da baía. Ainda, serão criadas/formadas micro áreas de erosão e assoreamento pela turbulência ao redor das estacas, o que ocorrerá nas fases 1 e 2 e independente, além de, eventualmente, promover a alteração da morfologia da baía em aspectos físicos como batimetria e posição da linha da costa, e da hidrodinâmica e dinâmica sedimentar no entorno do empreendimento no canal.

No quadro apresentado, ficam também evidentes as perturbações sobre os núcleos do manguezal, ecossistema fundamental na síntese de matéria orgânica e considerado entre as florestas tropicais mais competentes no sequestro de carbono. Atualmente estes núcleos compõem uma das bases da complexa teia alimentar na Baía do Araçá e áreas costeiras adjacentes. A consequência de destruição desses núcleos será mais um aspecto devastador dos impactos." (fls. 3044/3045)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Não há consenso entre as partes sobre os riscos advindos da supressão e intervenção previstas no empreendimento. A respeito, o IBAMA, lastreado na doutrina Chevron do direito americano, sustenta que, em caso de divergência ou incerteza científica, deve prevalecer a discricionariedade técnica da Administração Pública.

No entanto, o caso presente está revestido de singularidade. A ratificação judicial da licença ambiental deixará desprotegido o mais completo exemplar de manguezal do litoral paulista e privará a comunidade científica de seu principal campo de pesquisa, ocasionando atrasos tecnológicos ao país.

Neste contexto, em caso de dúvida – se é que podemos falar em dúvida - deve imperar, com base nos princípios da prevenção e da precaução, a proteção do meio ambiente e não a presunção de legalidade do ato administrativo de licenciamento ambiental.

Ainda no sopesamento dos valores envolvidos na demanda, deve-se ter em conta a singularidade do Manguezal do Araçá não só sob o aspecto ambiental.

Prioridade Constitucional da Pesquisa Científica
(Art. 218, § 1º da C.F.)

A riqueza do manguezal do Araçá é tamanha que transcendeu o aspecto ambiental para se transformar em um local de singular importância para a pesquisa científica nacional e estrangeira de biologia marinha. É um laboratório em céu aberto ao qual centenas de pesquisadores se dirigem para a realização dos trabalhos de campo com apoio do CEBIMar-USP.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

O Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – CEBIMar-USP foi criado em 1955 por iniciativa de professores de biologia da USP liderados por Paulo Sawaya, com recursos da própria USP, Estado de São Paulo, Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq e Fundação Rockefeller.

O CEBIMar-USP é local de cursos regulares do curso de Biologia da USP que requerem estudo de campo. Há dormitórios para abrigo dos estudantes, professores e pesquisadores. Pesquisadores nacionais e estrangeiros concluem o trabalho de campo de suas teses e dissertações em biologia marinha. Há laboratórios bem equipados para a análise do material coletado no campo, salas de aula, biblioteca, refeitório, etc.

A importância do CEBIMar-USP na pesquisa científica é derivada da viabilidade de realização no mesmo local da pesquisa de campo e análise do material coletado. Todo o trabalho de campo é realizado no complexo do manguezal do Araçá, este é o elo que transforma o ecossistema no principal patrimônio científico da pesquisa em biologia marinha no país.

A principal agência estadual de fomento à pesquisa e tecnologia, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, elegeu entre suas prioridades de atuação o apoio ao Projeto Biotá-Araçá reunindo mais de 170 pesquisadores de várias universidades nacionais e estrangeiras com o objetivo de mapear os habitats e de caracterizar a Baía do Araçá como ecossistema costeiro subtropical típico. De todos os ecossistemas que poderiam ser escolhidos como significativos, a escolha recaiu justamente sobre o Manguezal do Araçá. Não foi certamente à toa.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Evidente que o manguezal do Araçá não é só patrimônio ambiental protegido, mas também patrimônio científico nacional. A Constituição Federal não descuidou da proteção da ciência e tecnologia como valor fundamental da República. Ao contrário, dispensou ao tema capítulo próprio e tratamento **prioritário** do Estado, conforme expresso no seu artigo 218, assim redigido:

"Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.” (grifei)

Nossa Constituição consigna tratamento prioritário em apenas duas hipóteses de políticas públicas: a ciência e tecnologia e o tratamento ao menor e ao adolescente, que, nos termos do art. 227, *caput*, têm prioridade absoluta. O adjetivo utilizado denota a extrema importância dada pelo constituinte à pesquisa científica.

O manguezal do Araçá é local privilegiado de pesquisa científica e deve ter tratamento prioritário do Estado. No processo de licenciamento ambiental questionado, o tratamento dado foi justamente o oposto.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

A comunidade científica nacional está alertando “não tirem o sol do principal laboratório natural de pesquisa de biologia marinha do Brasil”. Mas o empreendedor, uma empresa estatal, e autarquia federal licenciadora parecem desconsiderá-la, chegando ao ponto de desqualificá-la quando se alega que os pesquisadores são suspeitos por receberem recursos financeiros da agência de fomento para a pesquisa (vide fls. 3175).

Com todo o respeito e consideração que a equipe técnica do IBAMA e sua representação judicial merecem, assim como a equipe técnica e a representação judicial da empresa empreendedora, não são necessários conhecimentos científicos aprofundados para atestar que a intervenção proposta de cobrir maior parte do manguezal, deixando-o no escuro, comprometerá o ecossistema e representará, senão o fim, pelo menos o começo do fim da maior área de pesquisa de biologia marinha do Brasil.

As partes compareceram à visita monitorada ao manguezal do Araçá. Por morar na região, tive a oportunidade de ir mais vezes no local em horários diversos para acompanhar as mudanças da maré, motivo pelo qual percebi a importância da distinção do ecossistema *manguezal* da vegetação do *mangue*. Muitas vezes me deparei com pesquisadores fazendo trabalho de campo e grupo de alunos da USP tendo aulas no local.

Diante da singularidade ambiental e científica do manguezal do Araçá, a autarquia ambiental tinha o dever de manter um mínimo de diálogo sério com a principal universidade do país, que mantém ao lado do empreendimento seu centro de pesquisa de biologia marinha. Não se trata de subordinar a competência para o licenciamento ambiental aos



desejos da comunidade científica, mas sim considerar a importância da pesquisa científica, que têm prioridade constitucional.

Em síntese, após a devida cognição exauriente, ficou mais evidente a convicção de que a licença ambiental representa seríssimo risco ao patrimônio ambiental e científico representado pelo Manguezal do Araçá, o que é razão suficiente para invalidar o procedimento e o ato administrativo.

Alternativas Locacionais e Tecnológicas

Os autores questionam a ausência da análise das outras opções de localização do projeto de ampliação, inclusive a possibilidade de não implantação do projeto. Sustentam também a ausência das alternativas tecnológicas, especialmente quanto ao tratamento do manguezal do Araçá. Centram a argumentação na violação da Resolução CONAMA nº 01/86, em seu art. 5º, I, assim expresso:

"Artigo 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; "

Após a cognição sumária típica do juízo cautelar, entendi que o empreendedor no EIA-RIMA havia atendido os requisitos acima transcritos. Agora, depois de me debruçar sobre todos os aspectos da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

demanda, verifico a incompletude da abordagem sobre as alternativas locacionais e tecnológicas, principalmente em relação à intervenção sobre o Manguezal do Araçá.

Como bem ressaltaram os autores, não houve estudo da viabilidade de outra proposta que não implique avanço sobre o Manguezal do Araçá, assim como não foi apresentada qualquer medida compensatória concreta. A intervenção em área de preservação permanente é dada como inevitável e todas as alternativas apresentadas como exemplos de uma intervenção menor, da primeira à última, implicam dano irreparável ao patrimônio ambiental e científica representado pelo Manguezal do Araçá.

No Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, quando narra como foi a evolução do projeto (fls. 1130/1133), limita-se a justificar a opção tecnológica do modelo de porto apresentada, não considerando a hipótese de não intervenção no Manguezal do Araçá, nem que seja para rechaçá-la. Parte-se da excepcionalidade como algo inevitável e apresenta-se como grande evolução do projeto de uma proposta inicial de simples aterro do manguezal para a cobertura da maior parte com uma laje sustentada por pilotis.

Neste ponto, a análise desenvolvida no EIA-RIMA mostra-se sem o devido aprofundamento considerando o caráter excepcional da intervenção e o patrimônio científico representado pelo Manguezal do Araçá. As alternativas locacionais precisam ser mais aprofundadas por meio de um diálogo com os atores envolvidos, que viabilize o empreendimento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Em sua contestação, o IBAMA defende o uso da laje de concreto sustentada por pilotis como a melhor alternativa tecnológica para uma intervenção no Manguezal do Araçá. As alternativas tecnológicas devem ser viáveis ambientalmente principalmente considerando a singularidade da área de proteção permanente a ser atingida, quiçá a ser inviabilizada, e seu valor científico. Possivelmente foram analisadas outras alternativas tecnológicas mas que não foram levadas a público.

Fica a impressão de que a autarquia ambiental licenciadora e a empresa empreendedora não deram o devido valor da singularidade ambiental e científica do Manguezal do Araçá. A maioria das ampliações portuárias no país envolve intervenções em áreas de proteção permanente na modalidade manguezal, mas certamente não detentoras das qualidades singulares da presente. Ademais, tais intervenções são precedidas do esgotamento de todas as alternativas locais e tecnológicas e com um regime compensatório prévio e equivalente ao dano.

Em síntese, o EIA/RIMA não elencou e analisou, com a devida profundidade, todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto, principalmente em relação à desproporcional e irregular intervenção no Manguezal do Araçá, patrimônio ambiental e científico, que deve ter tratamento prioritário por parte do Poder Público.

Impactos Cumulativos e Sinérgicos

Neste tópico, sustentam os autores que o EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor deveria ter estudos aprofundados dos impactos cumulativos e sinérgicos de todos os megaempreendimentos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

em curso no litoral norte em face da relação de interdependência entre os mesmos.

A obrigatoriedade da análise dos impactos cumulativos e sinérgicos está expressamente prevista na Resolução CONAMA nº 01/86, que regulamenta a avaliação de impacto ambiental, especificamente no seu art. 6º, II, assim redigido:

*"Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, **no mínimo**, as seguintes atividades técnicas:*

(...)

*II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; **suas propriedades cumulativas e sinérgicas**; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. "* (grifei)

Com base no dispositivo acima transcrito, os autores argumentam que o EIA/RIMA da ampliação do Porto de São Sebastião deveria ter analisado os impactos cumulativos e sinérgicos de todos os grandes empreendimentos ora em curso no litoral norte de São Paulo e não se limitar aos impactos ambientais provocados exclusivamente pelo próprio empreendimento objeto de licenciamento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Na interpretação do IBAMA e da Companhia Docas de São Sebastião – CDSS, a norma acima transcrita não obriga o empreendedor a apresentar a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos entre os empreendimentos em curso na região, mas sim os impactos a serem gerados apenas pela ampliação do Porto de São Sebastião.

Sustentam os réus que a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos de todos os empreendimentos deve ser objeto da Avaliação Ambiental Estratégia – AAE a cargo do poder público e não do EIA/RIMA a cargo do empreendedor.

Quando da apreciação do pedido de liminar (fls. 1204/1230), concedi o pedido cautelar apenas em relação aos impactos cumulativos entre o empreendimento em tela e a ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR pelas razões que serão objeto de reanálise no próximo tópico.

A decisão proferida pelo eminente Desembargador Federal Márcio Moraes do Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região (fls. 3004/3019), ao apreciar os agravos de instrumento interpostos, ampliou, neste ponto, os limites da liminar proferida em primeira instância, determinando a complementação do EIA/RIMA *"para abarcar, de modo mais detalhado e exauriente, os impactos decorrentes desse projeto em relação à mobilidade, especialmente na Rodovia dos Tamoios e na Rio-Santos., e ao provável adensamento populacional a ser suportado pelo Município de São Sebastião e região (Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba) e suas consequências"* (fls. 3018).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Após a cognição exauriente, a análise de todos os argumentos trazidos pelas partes e das decisões que apreciaram os recursos interpostos contra a concessão do liminar, retifico em parte a posição anteriormente expressada.

São doze empreendimentos em curso no litoral norte de São Paulo, cujos impactos ambientais deveriam ser objeto de análise no licenciamento ambiental da ampliação do Porto de São Sebastião. Todos estão elencados na contestação da Companhia Docas de São Sebastião – CDSS (fls. 1494), a saber: 1-) plataforma e duto de marinho do Campo de Mexilhão; 2-) Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba – UTGCA; 3-) Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté – GASTAU; 4-) Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento no Pólo Pré-sal; 5-) Teste de Longa Duração Guará; 6-) Piloto de Produção em Tupi/Lula; 7-) Novo Pier do TEBAR; 8-) Ampliação do Porto de São Sebastião; 9-) Nova Tamoios trecho do Planalto; 10-) Nova Tamoios trecho da Serra; 11-) Nova Tamoios contorno Sul; 12-) Nova Tamoios contorno Norte. O mesmo elenco de empreendimento consta da inicial (fls. 32).

Apesar de, nos termos do quadro trazido com a própria inicial (fls. 33), apenas os trechos da Nova Tamoios e a ampliação do TEBAR terem relação física e interdependência com a ampliação do Porto de São Sebastião, o conjunto de empreendimentos alterarão o perfil da região e os impactos ambientais de cada um não podem ser analisados em um contexto isolado.

O conjunto de empreendimentos elencados dará nova feição ao litoral norte, motivo pelo qual devem ser devidamente sopesados pelo poder público nas esferas federal, estadual e municipal, no exer-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

cício dos respectivos poderes regulatórios e fiscalizatórios, inclusive no âmbito do licenciamento ambiental.

A ausência de análise dos impactos cumulativos dos vários empreendimentos na região pode transformar o licenciamento ambiental em mera formalidade. Ao discorrer especificamente sobre a Avaliação Ambiental Estratégica, Édis Milaré ressalta a importância dos efeitos cumulativos e sinérgicos e a dificuldade de sua análise, nos seguintes termos:

"Existe, ainda, outra circunstância que deve ser bem ponderada: é o efeito cumulativo que decorre de obras sucessivas ou o efeito sinérgico que resulta de obras que se implantam em determinada área e que, em princípio, nada têm a ver umas com as outras, porém, no seu conjunto, resultam em um efeito comum sobre o ambiente. Tais efeitos não são facilmente detectáveis no projeto. À primeira vista, um empreendimento devidamente avaliado e licenciado pode conter, mitigar ou compensar efeitos ambientalmente indesejáveis. Da mesma forma, empreendimentos que aparentemente nada têm a ver uns com os outros podem contribuir para um dano difuso ao meio ambiente, pois ultrapassam o ponto de saturação que este pode comportar." (Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em Foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. P. 509)

A menção expressa à obrigatoriedade de análise dos impactos cumulativos e sinérgicos no EIA/RIMA constante da Resolução



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

CONAMA nº 01/86 não pode ser interpretada restritivamente ao ponto de eliminar a sua efetividade e reduzir o licenciamento ambiental de um empreendimento deste vulto em uma região ambientalmente tão sensível em um procedimento meramente formal a ser suplantado.

Por outro lado, não se pode exigir do empreendedor privado um encargo de competência do Poder Público (art. 174 da C.F.). A função de planejamento envolve inclusive informações de outros empreendimentos privados, motivo pelo qual deve ser de responsabilidade do poder público responsável pela coordenação das políticas e serviços públicos.

No entanto, o empreendedor em questão, a Companhia Docas de São Sebastião-CDSS, é uma empresa pública estadual e integra a administração indireta do seu controlador, o Estado de São Paulo. No caso presente, apesar de serem pessoas jurídicas autônomas, as figuras do empreendedor e do Poder Público confundem-se. A qualidade singular do empreendedor deve ser considerada pela autarquia ambiental quando da análise dos impactos ambientais.

Com a inicial foram juntadas a *Avaliação Ambiental Estratégica – AAE – Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Norte* (fls. 690/722) e a *Metodologia para a Avaliação Ambiental Integrada – AAI de Projetos no Litoral Norte* (fls. 724/906), ambas destinadas ao Governo do Estado de São Paulo. Os dois instrumentos do planejamento ambiental consideraram os empreendimentos em curso no litoral norte e apontam os principais entraves e impactos a serem analisados com mais detença quando dos licenciamentos ambientais na região. Nos dois estudos, são ressaltados os impactos nocivos decorrente do aumento popula-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

cional em relação ao uso e ocupação do solo e estrutura de saneamento básico.

Em virtude da generalidade típica dos estudos de planejamento regional e setorial, tais estudos não singularizam os impactos e as correspondentes medidas compensatórias a serem tomadas. Estas individualizações devem ser objeto do EIA/RIMA de cada empreendimento, possibilitando assim a integração do planejamento e com o licenciamento ambiental, ambos instrumentos da política ambiental.

Assim, por exemplo, a pretendida ampliação do Porto de São Sebastião dar-se-á em pleno núcleo urbano do município e, com o advento dos demais empreendimentos somados, levará a um aumento de populacional bem acima da normalidade, agravando a agora já precária ocupação do solo urbano e o abastecimento de água. Tais impactos devem ser analisados e as respectivas medidas compensatórias estabelecidas no procedimento de licenciamento.

O próprio Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, considerando que a escassez de novas moradias no litoral paulista publicou, em 24/09/2009, a Resolução SMA nº 68/2009, pela qual condicionou o licenciamento ambiental de competência estadual à apresentação de medidas mitigadoras dos impactos sociais do empreendimento, especialmente em relação à questão habitacional notoriamente crítica na região. Os artigos 2º e 3º da Resolução são significativos da preocupação da legislação ambiental paulista com os notórios problemas habitacionais na região:



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

1ª Vara Federal de Caraguatatuba

Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

***“Artigo 2º. Os estudos ambientais abrangidos pelo artigo 1º deverão contemplar a avaliação dos impactos sociais e ambientais decorrentes da atração de mão-de-obra e deverão ser propostas medidas mitigadoras efetivas para evitar o agravamento das pressões sobre áreas protegidas no litoral paulista.*”**

Artigo 3º. A obtenção da licença ambiental estará condicionada à proposição pelo empreendedor, de solução habitacional decorrente da atração de mão-de-obra, tanto na fase de instalação como de operação da atividade.”

O Estado de São Paulo reconhece expressamente a situação crítica da ocupação do solo no litoral norte que, no caso concreto, fica mais agravada pelo fato do Porto de São Sebastião estar localizado no interior do núcleo urbano da sede do município. Quando do licenciamento de competência estadual, o Estado de São Paulo requer estudos dos impactos ambientais na ocupação do solo e na questão habitacional com apresentação das respectivas medidas compensatórias. Não vejo razão para uma empresa pública estadual, enquanto empreendedora, não apresente um EIA/RIMA do principal empreendimento da região com o mesmo nível de profundidade em relação aos impactos cumulativos e sinérgicos mais sensíveis. O empreendedor público tem o dever/poder de sopesar as políticas públicas mais afetadas diretamente com o empreendimento objeto de licenciamento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

A questão hídrica, que assola o Estado de São Paulo, ganha maior intensidade no litoral norte. O saneamento básico é o serviço público de longe mais precário na região e representa um dos maiores entraves à qualidade de vida. A ampliação da ocupação e uso do solo requererá também a ampliação também da rede de água e esgoto que já é crítica na região. Tal impacto negativo também deve ser objeto de análise no EIA/RIMA considerando que o empreendimento localiza-se no principal núcleo urbano do município.

A ampliação do Porto de São Sebastião também está intimamente relacionada com a ampliação do sistema viário regional principalmente com a Rodovia Tamoios, principal via de acesso terrestre ao litoral norte. A viabilização do novo porto depende necessariamente da ampliação das vias de acesso que viabilizem os chamados corredores de exportação mencionados na apresentação do empreendimento. A construção das vias de acesso também geram impactos ambientais que precisam ser considerados. Tal vinculação não passou despercebida quando da análise dos recursos interpostos contra a concessão de liminar pelo Desembargador Márcio Moraes, que assim se expressou:

*"Ocorre que o documento acostado ao presente recurso à guisa de impacto ambiental apenas aparentemente é de molde a acudir os quesitos legais reclamados dessa modalidades de peça. Diz-se apenas aparentemente porquanto cuidamos que atendimento **da-se tão somente em termos formais**. Assim é que, sob o prisma substancial, o estudo revela-se tanto quanto frágil, sobretudo no que concerne aos impactos a serem pro-*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

duzidos na área da mobilidade – máxima, mas não exclusivamente, no dizente à Rodovia dos Tamoios e à Rodovia Rio-Santos (Rodovia Dr. Manuel Hypólito do Rego – SP-055/BR-101) -, no provável adensamento populacional a ser suportado pelo Município de São Sebastião/SP e região (Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba), na avaliação das alternativas locais em confronto com a chamada opção zero , ou seja, a não realização do empreendimento. Quanto ao primeiro aspecto, a sobrecarga a ser enfrentada pela Rodovia dos Tamoios, ocasionada pelo notório assoberbamento trazido pelos utilitários pesados, ressalta a qualquer evidência. Isso sem cogitar de outras repercussões a serem suportadas eventualmente pela Rodovia Rio-Santos não enfocadas própria e adequadamente pelos órgãos administrativos, mas que também mereciam ter sido consideradas com efetividade.” (fls. 3011)

É evidente a interdependência da infraestrutura de transporte terrestre e o porto de São Sebastião. Um dos grandes problemas do litoral norte é o acesso precário na malha rodoviária. Não foi à toa que no elenco dos empreendimentos (fls. 33), as obras de ampliação da rodovia dos Tamoios são as que mais mantêm relação direta de reciprocidade e coesão com o empreendimento ora objeto de licenciamento.

Não se amplia um porto sem uma estrutura viária terrestre compatível. No caso presente, a ampliação do porto de São Sebastião só tem sentido com a ampliação da rodovia dos Tamoios, motivo pelo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

qual os impactos ambientais cumulativos e sinérgicos dos dois empreendimentos devem ser necessariamente analisados com a devida minudência no EIA/RIMA e considerados no procedimento de licenciamento ambiental.

Na Metodologia para a Avaliação Ambiental Integrada – AAI de Projetos no Litoral Norte da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a vinculação entre ampliações do Porto de São Sebastião e da rodovia dos Tamoios ficou devidamente enfatizada (fls. 764/774), mas não foram declinados e analisados os respectivos impactos cumulativos.

Em síntese, é forçoso reconhecer a necessidade de complementação do EIA/RIMA para que contenha, no mínimo, o devido aprofundamento em relação aos impactos cumulativos e sinérgicos da ampliação do Porto de São Sebastião como os demais megaempreendimentos em curso no litoral norte paulista em relação às vias de acesso, uso e ocupação do solo, habitação e saneamento básico.

Neste tópico, a presente sentença guarda harmonia com a decisão proferida pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da Terceira Região no julgamento do agravo de instrumento interposto contra a decisão liminar.

Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR

Quando da concessão da liminar de fls. 1204/1230, fundamentei o deferimento do pedido cautelar considerando os evidentes impactos cumulativos e sinérgicos da ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR, que também se encontra em fase de licenciamento ambiental junto à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo –



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

CETESB, e a ampliação do Porto de São Sebastião, cujo licenciamento ambiental está a cargo do IBAMA.

Como sintetizado na contestação da Companhia Docas de São Sebastião, o Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR *"destaca-se por ser considerado o maior terminal de óleos e derivados da América Latina com dutos que ligam São Sebastião a Santos, Cubatão, Paulínia e Capuava."* (fls. 1503).

Pelos olhos de quem passa quase diariamente pelo Porto de Sebastião e o Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR, impossível não atestar a vinculação e influência recíproca entre as duas ampliações. Com base nesta vinculação recíproca, quando do deferimento do pedido de liminar, fundamentei a decisão que suspendeu a licença ambiental também na necessidade de análise dos impactos cumulativos e sinérgicos entre a ampliação do Porto de São Sebastião e a ampliação do TEBAR

No entanto, com vinda das contestações do IBAMA e da Companhia Docas de São Sebastião, os agravos de interpostos pelos réus e a decisão proferida pelo eminente Desembargador Márcio Moraes proferida nos agravos interpostos, foram trazidas informações sobre as recentes alterações na legislação portuária que esclareceram sobre a vigência de regra regulatória proibindo a ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR.

O Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR enquadra-se no conceito de terminal de uso privado nos termos definidos na Lei nº 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempe-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

nhadas pelos operadores portuários. O conceito legal está expresso no art. 2º, IV da referida lei, assim transcrito:

“Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

II - área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;” (grifo nosso)

Os terminais de uso privado localizados dentro da área do porto organizado, como é o caso do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR, têm assegurada a continuidade das atividades por disposição expressa da Lei nº 12.815/2013, em seu artigo 59, assim redigido:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Art. 59. As instalações portuárias enumeradas nos incisos I a IV do caput do art. 8º, localizadas dentro da área do porto organizado, terão assegurada a continuidade das suas atividades, desde que realizada a adaptação nos termos do art. 58.

As novas instalações portuárias poderão ser exploradas mediante autorização precedida de processo seletivo público, conforme previsto no art. 8º da Lei nº 12.815/2013.

A agência reguladora do setor portuário, Agência Nacional de Transportes Aquáticos – ANTAQ, no exercício de seu poder regulatório sobre o setor, vedou a ampliação de instalações portuárias, entre elas o terminal de uso privado, localizadas dentro do porto organizado, por meio da Resolução ANTAQ nº 3.290, de 14 de fevereiro de 2014, publicada pouco mais de três meses antes do ajuizamento da ação. O artigo 34 da resolução é expreso quanto à vedação:

Art. 34 Ato do poder concedente disciplinará a ampliação de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado, que não exceda a vinte e cinco por cento da área original, desde que haja viabilidade locacional.

Parágrafo único. **Fica vedada a ampliação de instalação portuária localizada dentro da poligonal do porto organizado que implique em expansão da área original.** (grifo nosso)

Em face das recentes alterações legislativas e regulatórias, a ampliação do Terminal Marítimo Almirante Barroso – TEBAR encon-



tra-se paralisada por vedação legal, motivo pelo qual perde o sentido, no momento, condicionar a licença ambiental ora atacada à obrigatoriedade da análise dos seus impactos sinérgicos e cumulativos com a ampliação dos dois empreendimentos.

Áreas de Influência

Os autores também questionam a definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento na amplitude fixada no EIA/RIMA. Tal questionamento está vinculado com o tópico seguinte da sentença que envolve as Autorizações de Licenciamento Ambiental – ALA das Unidades de Conservação incluídas nas áreas de influência do empreendimento objeto do licenciamento.

A definição da área de influência envolve a interpretação e a aplicação ao caso concreto do disposto no art. 5º. III, da Resolução CONAMA nº 01/86:

"Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

(...)

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;" (grifei)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

O EIA/RIMA considerou como área de influência direta do empreendimento o centro histórico de São Sebastião e os bairros Topolândia, Vila Amélia, Varadouro, Barequeçaba, Pitangueiras, Guaecá, Porto Grande, Praia Deserta, Pontal da Cruz e Arrastão, assim como o bairro Vila Velha no município de Ilhabela, do outro lado do canal. No canal de São Sebastião, foram considerados 10.000 metros ao sul e ao norte, a contar do atual porto. Ainda como meio físico e meio biótico, estão incluídos a bacia do Araçá e o córrego Mãe Izabel (vide quadro sinótico de fls. 65).

Como área de influência indireta, foram definidos os quatro municípios do litoral norte (Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba), as unidades de conservação e as vias de acesso ao empreendimento, as microbacias hidrográficas dos córregos Mãe Izabel e Outeiro, entre outros (vide também quadro sinótico de fls. 65).

Como bem ressaltou o Desembargador Federal Márcio Moraes, citando o doutrinador Paulo de Bessa Antunes: *“A definição da área de influência é uma das tarefas mais inglórias em matérias ambientais. A enorme inter-relação entre todos os componentes da biosfera faz com que muitos atos praticados localmente passem repercutir globalmente”* (Direito Ambiental, 16ª ed., Atlas, p. 628).

Ressalto que o porto de São Sebastião está em operação há mais de 60 anos e a definição das áreas de influências apresenta-se razoável. A parte autora não trouxe argumentos convincentes o suficiente para gerar alteração na definição.

Ademais, a principal ilação da alteração das áreas de influência pretendida pela parte autora é a inclusão da unidade federal de conservação Estação Ecológica Tupinambás, distante a 35 km do empre-



endimento, entre aquelas, cujo órgão gestor deve emitir a Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA. Tal desiderato não terá guarida, conforme detalhado no tópico seguinte.

Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA das Unidades de Conservação

Há necessidade de autorização do órgão responsável pela administração das áreas de conservação localizadas na área de influência afetada pelo empreendimento. Tais unidades de conservação serão necessariamente beneficiadas de medidas compensatórias impostas ao empreendedor. O artigo 36 da Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, disciplina a matéria, nos seguintes termos:

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.” (grifei)

O dispositivo visa integrar dois instrumentos fundamentais de proteção ao meio ambiente, ambos com fundamento do artigo 225 da Constituição Federal: o licenciamento ambiental e as unidades de conservação. O parecer jurídico da Procuradoria Federal junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Diversidade – ICMBio, da lavra do Dr. Henrique Varejão de Andrade, juntado com a inicial (fls.971) sintetiza bem a interpretação convergente dos dois instrumentos de proteção a ser dada no exercício do poder de polícia ambiental:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

"Considerando que os vários instrumentos concebidos pela Constituição Federal devem convergir para a defesa do meio ambiente, relacionando-se de forma harmônica, não é concebível que o instrumento do licenciamento ambiental seja instituído pelo legislador de forma dissociada e em desrespeito ao instrumento que impõe ao próprio Poder Público a criação e a gestão de unidade de conservação." (fls. 973)

O § 3º do art. 36 é expresso: o licenciamento está condicionado à autorização do órgão gestor da unidade de conservação afetada. Em uma primeira leitura, poder-se-ia concluir que todo o licenciamento em si estaria condicionado à autorização do órgão gestor da unidade de conservação na área de influência do empreendimento, que pode negá-la se, a seu ver, o empreendimento não atender à legislação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

Os motivos de fato e de direito que embasam o ato administrativo de autorização do órgão gestor, contudo, não são tão amplos. Sua competência deve se limitar aos impactos sobre a unidade de conservação e não sobre a totalidade de impactos do empreendimento. Entendimento em sentido inverso levaria a uma sobreposição de competência entre a entidade licenciadora e os órgãos gestores. Em síntese, na autorização da unidade de conservação, o órgão gestor deve ater-se aos significativos impactos ambientais na unidade de conservação e não aos impactos de todo o empreendimento.

No âmbito do licenciamento ambiental federal, o procedimento da Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA foi regulamen-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

tado pela Resolução nº 428 do Conama, de 17 de dezembro de 2010. Nos termos da resolução, por um prazo de 5 anos, é necessária a autorização quando o empreendimento estiver localizado a 3 km do limite da unidade de conservação ou de sua zona de amortecimento, nos termos de seu art. 1º:

"Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua zona de amortecimento (ZA), assim considerado pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§ 1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação-SNUC, conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

*§ 2º **Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação desta Resolução, o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção***



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas.” (grifei)

Na tentativa de uniformizar procedimentos, a Resolução nº 428 do Conama estabeleceu uma regra objetiva da distância do empreendimento e a unidade de conservação, ou zona de amortecimento, como definidor da necessidade de emissão da Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA. Tal critério único não está previsto em lei e deve ser analisado com a devida cautela diante do caso concreto. Valho-me novamente do parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICM-Bio:

“É possível, pois, concluir que não importa a que distância geográfica esteja a unidade de conservação ou de sua de amortecimento; se houver indícios de impacto a esses espaços especialmente protegidos; malgrado o empreendimento de significativo impacto esteja localizado há muitos quilômetros deles, haverá a necessidade da ALA.” (p. 975)

A resolução estabeleceu um critério razoável, mas que, diante do caso concreto, pode ser afastado, considerando-se o sentido da lei, espécie normativa de grau superior, e a situação de fato a ser analisada. Deve-se, portanto, analisar a razoabilidade da interpretação administrativa diante da situação fática.

No litoral norte paulista, temos três unidades de conservação estaduais – o Parque Estadual da Ilha Anchieta, o Parque Estadual de Ilhabela e o Parque Estadual da Serra do Mar, com os núcleos Pi-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

cinguaba, São Sebastião e Caraguatatuba - e uma federal, a Estação Ecológica de Tupinambás. Há também a Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Norte – APALIM e a Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE de São Sebastião. Tudo sem contar as várias unidades de conservação municipais e as inúmeras áreas de preservação permanente.

Em sua inicial, os autores centram seus argumentos na ausência de autorização das unidades de conservação estadual, que não tiveram o procedimento de análise concluído, e na necessidade de Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA específica da Estação Ecológica de Tupinambás, em virtude dos impactos decorrentes do aumento de tráfego de navios.

Com a inicial foram carreadas manifestação dos gestores do Parque Estadual da Serra do Mar (fls. 595), unidade estadual de conservação gerida pela Fundação Florestal, e da Estação Ecológica Tupinambás (fls.953), unidade federal de conservação gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Diversidade – ICMBio. As duas manifestações fazem questionamentos e pedem complementações ao licenciamento.

Também foi juntado pela parte autora a Informação Técnica sobre o Estudo e Relatório Ambiental elaborado com a participação dos gestores de todas as unidades de conservação estadual e federal do litoral norte paulista (fls. 924), na qual são elencados 16 itens para a correção do EIA/RIMA (fls. 944). Apesar da inegável qualidade do trabalho, muitos das correções sugeridas não guardam pertinência direta com as unidades de conservação afetadas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

Em sua manifestação prévia (fls. 1188), o IBAMA mencionou que foram encaminhadas pelo empreendedor as autorizações dos órgãos responsáveis pela gestão das unidades de conservação situadas na área de influência, a saber: Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual da Ilhabela, Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte e Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião. No entanto, as autorizações mencionadas não foram comprovadas nos autos.

Na decisão liminar de fls. 1204/1230, apesar de não acolhida a argumentação da necessidade de emissão de uma Autorização de Licenciamento Ambiental - ALA específica do ICMBio, enquanto gestor da Estação Ecológica de Tupinambás, foi deferido, neste ponto, o pedido de liminar para suspender a licença prévia até a comprovação da emissão das Autorizações de Licenciamento Ambiental - ALA das unidades de conservação afetadas, conforme definido no EIA/RIMA.

Aprecio primeiro a necessidade, ou não, de Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA do ICMBio, enquanto gestor da Estação Ecológica de Tupinambás. Neste ponto, a despeito da argumentação da parte autora e da manifestação técnica dos responsáveis pela referida estação ecológica (fls. 954), não encontro razões para alterar o posicionamento expresso na decisão liminar.

A Estação Ecológica de Tupinambás fica a cerca de 35 km do Porto de São Sebastião. Mesmo com o aumento do movimento de navios estacionados à espera de atracamento no porto advindo da ampliação, não verifico uma situação fática a justificar um tratamento diverso da regra geral prevista na Resolução CONAMA nº 428, principalmente considerando a grande distância do empreendimento. Em síntese, estamos dis-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

tantes do significativo impacto ambiental na forma prevista no art. 36 da da Lei nº 9.985/00.

Ademais, a Estação Ecológica de Tupinambás não possui zona de amortecimento aprovada, assim como plano de manejo, o que evidencia a falta de definição de sua própria zona de influência. Neste contexto, fica difícil sustentar a necessidade de sua autorização para um empreendimento tão distante.

Passo agora a apreciar a existência de Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA do Instituto Florestal gestor das unidades de conservação estaduais na área de influência do empreendimento, assim definida no EIA/RIMA.

Com a inicial foi juntado o parecer técnico FF/PESN-NSS 001/2001 (fls. 596), da Fundação Florestal, no qual analisa a necessidade de análise dos impactos sinérgicos da ampliação do Porto de São Sebastião e os outros grandes empreendimentos em curso no litoral norte paulista.

Em informação técnica conjunta de todas as unidades de conservação do litoral norte (fls. 924), os responsáveis pelas unidades discorrem sobre o risco decorrente do aumento do tráfego de embarcações, os impactos energéticos entre os empreendimentos na região, a necessidade de avaliação mais aprofundada dos efeitos do sombreamento da baía do Araçá e a inclusão da Estação Ecológica Tupinambás na área de influência do empreendimento.

Somente com a contestação do IBAMA, foi juntada a Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA do Instituto Florestal en-



quanto responsável das unidades de conservação afetadas, a saber: Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual da Ilhabela, Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Norte e Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião. A referida autorização foi assinada pelo então Diretor Executivo Olavo Reino Francisco (fls. 2445) e não foi objeto de impugnação da parte adversa.

Diante da comprovação da existência de Autorização de Licenciamento Ambiental – ALA do órgão gestor das unidades de conservação afetadas, atendido está este tópico do questionamento formulado pela parte autora.

Avaliação dos Planos Governamentais na Região

Por fim, impugnam os autores a ausência da análise da compatibilidade do empreendimento com os programas governamentais em curso na área de influência, em especial os planos diretores municipais, o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte (Decreto nº 48.215/04) e o Plano das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte.

Sustentam novamente a violação da Resolução CONAMA nº 01/86, agora em seu art. 5º, IV, assim redigido:

“Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

(...)



IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.” (grifei)

Em sua manifestação, o IBAMA informa que o Porto de São Sebastião está inserido em “área de urbanização especial” previsto no Plano Diretor, tendo a Prefeitura Municipal de São Sebastião declarado a compatibilidade do empreendimento com as leis municipais de uso e ocupação do solo.

Em relação ao Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte, aprovado pelo Decreto Estadual nº 48.215/04, a autarquia ambiental federal, em sua manifestação prévia, esclarece que, nos termos do art. 49, os empreendimentos de utilidade pública não ficam sujeitos à regras do zoneamento.

“Artigo 49 - As disposições do presente decreto não se aplicam a empreendimentos de utilidade pública, que permanecerão regidos pela legislação ambiental em vigor.”

Quanto ao Plano das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte, os autores não apontaram objetivamente na inicial eventual incompatibilidade com o empreendimento licenciado que justifique a concessão de provimento jurisdicional cautelar.

Mesmo depois da juntada de todo o procedimento de licenciamento ambiental, não encontro justificativa para embasar a impugnação neste tópico.



Dispositivo

Diante do exposto, **julgo procedente** o pedido para invalidar o procedimento que resultou na licença prévia nº. 477/13 emitida pelo IBAMA e condicionar a emissão de nova licença prévia à complementação do EIA/RIMA, que deverá conter, no mínimo, a devida análise aprofundada dos seguintes tópicos: a-) alternativas locacionais e tecnológicas, que afastem a intervenção no Manguezal do Araçá; b-) impactos cumulativos e sinérgicos com os demais megaempreendimentos em curso no litoral norte no tocante às vias de acesso terrestre ao Porto de São Sebastião, uso e ocupação do solo, habitação e saneamento básico;

Em caso de descumprimento, fica fixada multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a ser revertida ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85;

Sem condenação em custas e honorários advocatícios em face do disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Proceda a Secretaria as anotações necessárias à inclusão da União no feito como assistente da parte ré.

Sentença sujeita à remessa necessária, nos termos do art. 496 do NCPC.

Comunique-se, através do sistema informatizado desta Justiça (e-mail), nos autos dos Agravos de Instrumentos interpostos nºs 0018999-88.2014.4.03.000/SP, 0021081-92.2014.4.03.000/SP e 0021767-84.2014.4.03.0000/SP, a prolação de sentença nestes autos,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO
1ª Vara Federal de Caraguatatuba
Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.403.6135

nos termos do Provimento COGE nº 64/2005, para as providências que se fizerem necessárias, pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Caraguatatuba, 13 de abril de 2016.

Ricardo de Castro Nascimento
Juiz Federal