

DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM



Justiça Federal da 1ª Região
PJe - Processo Judicial Eletrônico

06/11/2025

Número: 1084026-27.2025.4.01.3700

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**
Órgão julgador: **8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA**
Última distribuição : **14/10/2025**
Valor da causa: **R\$ 2.000.000,00**
Assuntos: **Dano Ambiental, Zona Costeira, Área de Preservação Permanente**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (AUTOR)				
ESTADO DO MARANHÃO (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2221376298	06/11/2025 17:42	Decisão	Decisão	Interno



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão
8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA

PROCESSO: 1084026-27.2025.4.01.3700
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)
POLO ATIVO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF
POLO PASSIVO: ESTADO DO MARANHÃO

DECISÃO

I. RELATÓRIO.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor do Estado do Maranhão onde a parte autora questiona a execução da obra de prolongamento da Avenida Litorânea, que está sendo realizada pelo Estado do Maranhão (SINFRA/MA).

A obra questionada é a "Implantação e Pavimentação da Expansão da Avenida Litorânea, ao trecho Compreendido entre a Avenida São Carlos (São Luís/MA) e a Avenida Atlântica - Praia do Araçagi (São José de Ribamar), com extensão de 5,1 km". A obra é financiada com recursos federais (Termo de Compromisso n.º 1095813-46, no valor de R\$ 237.082.848,60).

Informa que a obra está situada integralmente em área da União, predominantemente em terrenos de praia e dunas adjacentes, conceituados como bens de uso comum do povo. A Área Diretamente Afetada (ADA) possui 248.689,16 m² e abrange as praias do Olho d'Água (com falésia) e do Meio (em São Luís), e a praia do Araçagi (em São José de Ribamar).

Narra ainda que o Estado do Maranhão obteve autorização da Superintendência do Patrimônio da União (SPU/MA), Portaria 8.601 de 06 de novembro de 2024, para a obra, sustentando que essa portaria era de natureza precária e sujeita a condicionantes estritas. Diz que o parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA n.º 8.601 estabelece que "As obras não deverão alterar as características das áreas de Bem de Uso Comum do Povo".

Não obstante, a intervenção realizada consistiu na modificação geológica e



paisagística da região, especificamente o desmonte maciço da falésia da praia do Olho D'água (também chamada "barreira do Olho D'água"). O MPF alega que a obra excedeu o escopo da estabilização prevista nos estudos ambientais (EIA/RIMA).

A partir desses fatos narrados, o Ministério Público Federal sustenta os pedidos formulados com base nos seguintes fundamentos jurídicos:

a) Violação à Autorização da SPU - a intervenção de desmonte maciço alterou as características do Bem de Uso Comum do Povo (falésia/formação geológica), o que era expressamente proibido pela Portaria SPU/MA n.º 8.601 (Art. 1º, parágrafo único);

b) Excesso de Poder/Desvio de Finalidade - o ato do Estado do Maranhão configura excesso em relação ao autorizado e desvio de finalidade. O desmonte não era planejado ou era excessivo, extrapolando o propósito de requalificação e estabilização dos taludes.

c) Violação à Legislação Ambiental e Falta de Previsão no Licenciamento – a falésia é uma Área de Preservação Permanente (APP), cuja função de estabilidade geológica foi suprimida. A supressão/desmonte é um dano ambiental *in re ipsa* (presumido).

d) Inobservância do EIA/RIMA - o licenciamento ambiental (EIA/RIMA) não previu o desmonte e eliminação da falésia, limitando-se a prever terraplanagem e estabilização (banqueteamento).

e) Teoria dos Motivos Determinantes - a dissonância entre a técnica executada (desmonte) e a técnica licenciada (estabilização/terraplanagem) torna a licença ambiental e a autorização da SPU inválidas.

f) Dever de Reparação Integral do Dano Ambiental - a responsabilidade por dano ambiental é objetiva. O degradador é obrigado à reparação integral do dano. A reparação deve incluir a obrigação de fazer (recuperação da área) e a obrigação de indenizar (dano material, dano moral coletivo e dano interino).

Com base nessa síntese de fatos e argumentos, pretende o Ministério Público Federal o deferimento de medida liminar para: 1. suspensão imediata das atividades com a interrupção de intervenção, escavação, corte ou desmonte na área da falésia do Olho D'água/Araçagy (Trecho T2), sob pena de multa de R\$ 50.000,00; 2. suspensão dos efeitos da Portaria de Autorização da União no trecho da intervenção; 3. suspensão dos repasses federais para a obra, na forma do art. 14, III, da Lei n.º 6.938/1981, até que o dano seja sanado.

Nos seus pedidos finais requer: 1. a confirmação da obrigação de não fazer (suspensão das obras no ponto identificado); 2. A condenação do requerido à recuperação da área degradada, mediante aprovação e implantação de PRAD - Plano



de Recuperação da Área Degradada, preferencialmente no local ou, se inviável, em área equivalente na zona costeira (a ser indicada pelo IBAMA); 3. A condenação do requerido a indenizar os danos materiais e morais decorrentes da obra no ponto mencionado, solicitando que os danos morais não sejam inferiores aos materiais apurados; 4. a suspensão dos efeitos da Portaria de Autorização, expedida pela União, para realização das obras, no trecho da intervenção destacada; 5. a suspensão de financiamento para a realização de obras viárias na zona costeira de São Luís, até que comprovada a recuperação da área degradada.

Ao final, o Ministério Público Federal antecipa sua indisposição para a conciliação.

Juntamente com a determinação de intimação do Estado do Maranhão para se manifestar sobre o pedido liminar, foi aberta ao Ministério Público Federal a possibilidade de se manifestar sobre a necessidade de esclarecer ou emendar a inicial acerca da formação subjetiva do polo passivo da lide, tendo o seu Representante sustentado a regularidade da petição inicial na forma em que apresentada, mas requerendo, subsidiariamente, em caso de discordância interpretativa por parte deste Juízo, nova oportunidade de reavaliação para momento posterior à manifestação da União acerca de seu interesse de ingresso na lide.

Chamado a se manifestar na forma do art. 2º da Lei 8.437/92, o Estado do Maranhão apresentou sua manifestação preliminar com argumentos relevantes que delineiam debate necessário para o exame da medida urgente pretendida. Os argumentos do Estado centram-se, sinteticamente, na legalidade dos atos administrativos de licenciamento, na regularidade da execução do projeto apresentado no EIA/RIMA e na correta interpretação do parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA n.º 8.601 a partir de uma perspectiva administrativa de utilização do bem de uso comum do povo e não sob a ótica geológica e paisagística adotada pelo Ministério Público Federal, além da necessidade técnica da intervenção para fins de segurança pública em razão de risco de desmoronamento da falésia e da preponderância do interesse público na continuidade da obra. Sustentou ainda existir grave risco de dano inverso que a paralisação abrupta infligiria ao erário, à coletividade e até mesmo da ocorrência de um dano ambiental maior que o que se pretende combater com esta ação civil pública.

Em seguida, a União requereu prorrogação do prazo para a sua manifestação quanto ao seu ingresso na lide em razão de ainda aguardar informações administrativas necessárias para tanto.

Os autos vieram, então, conclusos, sendo este o relatório do que nos autos há até aqui.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

1. Apresentação descritiva da obra e a definição dos pontos controvertidos decisivos para a apreciação da liminar.



Na obra de que se trata, a área de interesse do questionamento (falésia da Praia do Olho D'água, ou "barreira do Olho D'água") está localizada no Trecho 2 (T2) do empreendimento. O Trecho 2 possui uma área de falésia, conhecida como "barreira do Olho D'água". Possui vegetação de topo, caracterizada principalmente por palmeiras de babaçu, e um voçorocamento no final, no sentido praia.

Extraí-se do EIA/RIMA que a região é caracterizada por Tabuleiros dissecados, que são feições geomórficas vinculadas a sedimentos Pós-Barreiras, e que, por terem sedimentos mais friáveis, apresentam predisposição à ocorrência de processos de solapamento basais e desestabilização natural de taludes. A falésia é, portanto, uma ruptura de tabuleiro costeiro dissecado em contato com o prisma praial.

O próprio EIA/RIMA afirma que a área é caracterizada pelo Macrozoneamento Ambiental do Novo Plano Diretor de São Luís como vulnerável, destacando que ao lado da falésia encontra-se a foz do Rio Jaguaré, em cuja margem há Mata de Galeria, constituindo uma Área de Preservação Permanente (APP).

O mesmo EIA/RIMA descreve a intervenção na falésia com o objetivo de garantir segurança estrutural àquela área, estabelecendo que a técnica de intervenção/estabilização prevista é a terraplenagem, promovendo um banquetamento que irá garantir segurança estrutural. Para tanto, serão utilizadas valetas VPCC-120-30 também nas banquetas de corte do KM 1,0 onde a falésia deverá ser regularizada através de terraplenagem para estabilização dos taludes. Reconhece também que a vegetação presente no local deverá ser afetada, sendo necessário realizar Inventário Florestal (IF) e Plano de Compensação Ambiental (PCA). Ao justificar o eixo estratégico da obra, o EIA/RIMA conclui que o empreendimento concorrerá para a estabilização de processos erosivos de solapamento basal em falésias ativas.

Assim, o cerne da técnica prevista para a falésia é a terraplenagem com banquetamento (criação de "degraus", "bancos" ou "terraços" na encosta) para estabilização do talude.

Para uma melhor definição da matéria atinente à intervenção na falésia, que será um dos pontos de enfrentamento para análise do pedido de liminar, e também para uma maior fidedignidade dos argumentos antagônicos apresentados pelas partes litigantes, passa-se à transcrição daquilo que há de essencial e determinante tanto na petição inicial do Ministério Público Federal quanto na manifestação preliminar do Estado do Maranhão.

Da petição inicial se extrai as seguintes passagens relevantes que se constituem em verdadeiras causas de pedir da ação:

O Ministério Público Federal instaurou Inquérito Civil para acompanhar a regularidade das obras de prolongamento da avenida Litorânea, em São Luís e São José de Ribamar/MA, a qual encontra-se em fase de



implantação atual, diretamente sobre a faixa de praia, após a obtenção de licença ambiental pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão - SEMA e da autorização da Superintendência da União no Maranhão - SPU/MA1, nomeada de “Implantação e Pavimentação da Expansão da Avenida Litorânea, ao trecho Compreendido entre a Avenida São Carlos (São Luis/MA) e a Avenida Atlântica – Praia do Araçagi (São José de Ribamar), com extensão de 5,1 km.

A obra será integralmente realizada em área da União2, consistente predominantemente em terrenos de praia, diretamente banhados pela maré, que serão aterrados para a implantação da via pública, em contato direto com o leito estradal, contidas as águas por enrocamento3. Assim é descrita a região no EIA:

(...)

Assim, sendo a via integralmente construída sobre a praia ou, nos trechos finais, sobre campo dunar, ela interceptará integralmente áreas de uso comum do povo, consistente em praias, pertencentes à União, e terrenos de marinha igualmente de domínio público federal, nos campos de dunas adjacentes. Tendo em conta essa circunstância, o Estado do Maranhão solicitou e obteve autorização para realização da obra, expedida pela SPU.

A Superintendência do Patrimônio da União (SPU/MA) analisou a solicitação de cessão de uso/autorização de obras no Processo nº 19739.002950/2024-58 e emitiu a Portaria 8601 de 06 de novembro de 2024, de natureza precária e sujeita a condicionantes estritas, notadamente o cumprimento da legislação ambiental, incluindo a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).

(...)

Ocorre que, conforme a obra avançou, verificou-se situação que não estava descrita adequadamente nos estudos ambientais, tampouco foi objeto de especificação quanto a sua natureza, apesar de especialmente indagada a SINFRA, sobre o que exatamente seria realizado na área, consistente na radical eliminação de falésia, área de preservação permanente, descrita como “barreira do Olho D’água”.

(...)

A intervenção na formação geológica costeira (falésia do Olho D’água/Araçagy) tinha como objetivo descrito no RIMA e no EIA como a estabilização. Assim foi descrito no EIA (pag. 39 do EIA[V.II] – fl. 590 do licenciamento ou página 54 do RIMA e fl.1157 do licenciamento):



(...)

Mas, verificou-se que a formação geológica está a ser desmontada, a pretexto de realizar a sua estabilização. Apurou-se que a intervenção está consistindo na supressão e desmonte maciço da falésia, caracterizando uma modificação de elemento geológico que excede o escopo da estabilização prevista e das condições impostas pela SPU para a utilização da área de domínio da União.

(...)

O RIMA do empreendimento identifica a área de estudo como constituída por Tabuleiros dissecados. As falésias são justamente a manifestação geomorfológica da ruptura do relevo dessas bordas costeiras. A função ambiental intrínseca dessas formações é garantir a estabilidade geológica (Art. 3º, IV, Lei 12.651/2012), função que o empreendimento reconhece como crítica, ao apontar riscos geológico-geotécnicos de média e alta magnitude na ADA. Mas, a solução que está a ser adotada é a supressão da formação. Eis a feição original (fl. 1372 do licenciamento e obtida em 13 de outubro de 2025):

(...)

Dessa forma, a falésia é uma APP e qualquer intervenção, mesmo para fins de infraestrutura de utilidade pública, deve ser a estritamente necessária, minimizando a supressão e priorizando a estabilidade, o que não ocorre quando há o desmonte maciço em vez da estabilização ou mesmo o terraceamento planejado.

Ocorre a efetiva modificação da natureza da formação geológica, que restou proibida expressamente pela Superintendência de Patrimônio da União, conforme cláusula da autorização:

(...)

No caso, além de se exceder em relação à autorização obtida, esse desvio em relação ao aprovado é ambientalmente relevante, à medida que implicou modificação substancial de área protegida, na condição descrita pelo Código Florestal, suprimindo-a diretamente, com prejuízo para as funções ecológicas desenvolvidas pela falésia:

A SPU autorizou a obra na área de domínio da União, mas o desmonte da falésia representa uma alteração substancial das características do bem de uso comum do povo (Art. 20, VII, CF/88), extrapolando o propósito de requalificação e estabilização dos taludes.

O EIA/RIMA, ao prever medidas de drenagem e estabilização (como



valetas no pé dos taludes), estabeleceu um limite para a intervenção. A execução de um desmonte maciço que suprime a feição geológica, em vez de apenas promover o terraceamento (banqueteamento) para estabilização, constitui:

1. Desvio de Finalidade da Autorização da SPU: O Estado do Maranhão recebeu autorização para o uso da área federal, mas o desmonte não planejado ou excessivo representa o uso do bem em desacordo com as condições de proteção e manejo da SPU.

2. Violação do Projeto Ambiental: A mudança radical do elemento geológico difere fundamentalmente do que foi objeto de análise e mitigação nos estudos. O EIA/RIMA detalha a geologia e a suscetibilidade a processos erosivos e inundações, o que exige aderência estrita às técnicas de terraplenagem/estabilização aprovadas para a área.

O parecer técnico PARECER TÉCNICO N° 472/2024, que aprovou a obra, contido no licenciamento ambiental (pág . 1408) menciona que um dos principais aspectos questionados em audiência pública foi sobre estabilidade da barreira/falésia da Praia do Meio, sem que tenha consignado qualquer explicação sobre tal aspecto (fl. 1416 do licenciamento).

Por sua vez, ainda que a obra seja considerada de utilidade pública, para fins de viabilizar a expedição de autorização para sua supressão, essa medida não foi prevista para a falésia especificamente no EIA/RIMA, que serviu de base para a aprovação, limitando-se a referir a necessidade de expedição do ato administrativo para resguardar a vegetação a ser suprimida e sua compensação, mas não a modificação geológica da região. Logo, cuida-se de elemento adicionado à execução da obra, mas não diretamente submetido ao licenciamento ambiental, com as características verificadas.

Em contraposição, extrai-se da manifestação preliminar do Estado do Maranhão os pontos de destaque a seguir transcritos, iniciados após uma exposição explicativa acerca das alternativas locais consideradas e a justificativa da escolha. Confira-se:

(...)

Ao contrário do que alega o Ministério Público Federal na petição inicial, a intervenção na falésia do Olho D'Água não apenas foi considerada, como também foi expressamente prevista durante o planejamento da obra e escolha dos traçados, integrando os documentos técnicos que embasaram o licenciamento ambiental (Id. 2216493243 - Pág. 590):

(...)



A questão igualmente foi amplamente debatida durante a Audiência Pública de 24/07/2024, realizada durante o licenciamento ambiental (Id. 2216493278 - Pág. 594, Doc. 1 – Audiência Pública, p. 6):

(...)

A questão da intervenção na falésia do Olho D'Água foi expressamente levantada por membros da sociedade civil, inclusive em seus aspectos estéticos. Na ocasião, foi ponderado que a situação da falésia, tal como se encontrava antes da obra, já demandava intervenção corretiva, independentemente da realização do projeto viário, uma vez que a área é classificada como zona de alto risco pelo Plano Diretor Municipal de São Luís (Doc. 2 – Plano Diretor São Luís):

(...)

Ainda durante a audiência, devidamente esclarecido – em resposta aos questionamentos realizados - que a solução técnica a ser aplicada seguiria o mesmo padrão adotado em trechos anteriores da Avenida Litorânea (Id. 2216493278 - Pág. 514, Doc. 1 – Audiência Pública, p. 3)

(...)

O órgão ministerial foi devidamente convidado a participar do ato (Doc. 3 – Informações SINFRA, p. 94, 88-89), mas não se fez presente:

(...)

Toda a situação descrita na petição inicial, com termos como “desmonte”, “agressão à falésia” e “eliminação de elemento geológico”, nada mais representa do que a execução da terraplenagem para o retaludamento, atividade técnica essencial à estabilização da encosta. É importante observar que toda a narrativa construída na petição inicial decorre, essencialmente, de uma percepção meramente superficial baseada em fotografias, desprovida de análise técnica qualificada, que desconsidera o fato de que a etapa observada, correspondente à fase inicial, não representa o resultado, mas apenas uma etapa intermediária e necessária à estabilização da encosta.

O licenciamento também impôs medidas de compensação ao Estado do Maranhão (Id. 2216777599 - Pág. 1), inclusive com o plantio de mais de 14 mil mudas, o que é corroborado por vistoria realizada pela SEMA (Doc. 4 – Informações SEMA, p.2):

(...)

O Ministério Público Federal fundamenta sua pretensão, essencialmente,



em dois argumentos principais: primeiro, a alegada ausência de licença ambiental específica para a intervenção realizada na falésia do Olho D'Água, sustentando que a supressão ou modificação daquele elemento natural não teria sido expressamente autorizada no processo de licenciamento conduzido pela SEMA. Segundo, aponta para uma suposta alteração indevida de bem da União, ao argumento de que a autorização emitida pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU) teria sido descumprida, por não permitir modificações físicas substanciais na área.

A demanda adota uma abordagem que se pauta, essencialmente, por uma perspectiva estética da questão, tratando a intervenção como uma afronta à preservação visual da feição natural da falésia. Busca-se, assim, conservar a aparência paisagística original do relevo.

Quanto ao primeiro ponto levantado pelo Ministério Público Federal, é importante esclarecer que, de fato, a autorização específica para supressão de vegetação (ASV) não contempla expressamente a intervenção na falésia, o que é absolutamente natural, considerando que esse tipo de autorização tem objeto restrito e está voltada unicamente à remoção de cobertura vegetal.

As demais intervenções físicas no território são analisadas e autorizadas no âmbito da licença ambiental geral do empreendimento, que contempla de forma abrangente todas as etapas e técnicas previstas no projeto. No caso concreto, a intervenção na falésia foi descrita expressamente nos estudos ambientais, debatida na audiência pública e acolhida no processo de licenciamento conduzido pela SEMA, integrando-se ao conjunto da obra licenciada (Doc. 4 – Informações SEMA, p.2):

(...)

É salutar relembrar as definições: Terraplenagem é o “conjunto de procedimentos para a realização de determinada construção, que podem variar de acordo com o projeto, e envolvem escavação, corte de terreno, aterro, nivelamento da área e transporte de terras”³. Talude é a “superfície inclinada nos cortes e aterros”⁴.

A utilização da técnica de terraplenagem (movimentação controlada de terra) com a finalidade de estabilizar o talude (superfície inclinada) é exatamente o que foi realizado na intervenção em questão: a superfície com angulação excessiva e rupturas abruptas foi reconfigurada em um plano de declive contínuo e suavizado, reduzindo significativamente os riscos de deslizamentos e prevenindo processos erosivos. É possível visualizar a situação na planta executiva (Doc. 3 – Informações SINFR, p. 16):

(...)



As intervenções são, por definição, incompatíveis com a preservação integral da “feição estética” original do relevo, o “elemento da paisagem” mencionado pelo órgão ministerial.

(...)

Dessa forma, o que a petição inicial denomina de “desmonte”, “destruição” ou “eliminação do elemento natural” nada mais é do que a aplicação da técnica de engenharia adequada à estabilização de encostas em áreas de risco. A terminologia técnica utilizada ao longo de todo o projeto foi clara e objetiva, não deixando margem para qualquer interpretação que sugerisse a adoção de técnica diversa da utilizada.

Consideradas as debatidas alegações de excesso na execução e de desvio de finalidade do projeto licenciado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA - e também autorizado pela SPU, outro ponto controvertido relevante diz respeito à suspensão ou cancelamento da autorização por força da Resolução CONAMA nº 237/1997, cujo art. 19, incisos I e II, dispõem que “O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;”. Por sua vez, conforme se pode depreender dos trechos acima transcritos, o Estado do Maranhão alega que a intervenção realizada na falésia foi expressamente prevista no EIA/RIMA e executada tal como dele consta.

Por fim, importa também verificar a controvérsia acerca da desobediência ao parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601. Neste ponto, o Ministério Público Federal sustenta que o demonte maciço da falésia teria violado as suas características naturais, promovendo alteração paisagística substancial de um bem de uso comum do povo. Já o Estado do Maranhão sustenta que a adequada interpretação do citado dispositivo infralegal deve ser feita levando em consideração o contexto do processo administrativo onde solicitada a autorização, de modo que a norma em questão está relacionada, na verdade, com a propriedade e o uso do bem pelo povo, não havendo apropriação de bem da União pelo Estado do Maranhão e nem tampouco privatização de um bem público, que estará à disposição dos cidadãos, observadas as finalidades de execução da obra.

Estando assim delineada a lide, passa-se à deliberação individualizada acerca das controvérsias de modo a justificar a conclusão e decisão final acerca dos pedidos liminares, devendo-se ainda abordar alguns outros aspectos reputados como relevantes.

2. Da terraplanagem e estabilização do talude da falésia previstos no EIA/RIMA e eventuais excesso ou desvio de finalidade na execução da obra.

A falésia em questão é, incontroversamente, uma Área de Preservação



Permanente (APP) classificada como borda de tabuleiro dissecado, cuja função ambiental precípua é a de preservar a estabilidade geológica e compor a paisagem litorânea.

Ao efetuar a geomorfologia do acidente geográfico em questão, o RELATÓRIO DE IMPACTO AO MEIO AMBIENTE - RIMA - caracterizou os tabuleiros dissecados como *“feições geomórficas sobretudo vinculados a sedimentos Pós-Barreiras e, por terem sedimentos mais friáveis e sujeitos à intensa ação de agentes oceanográficos, apresentam predisposição à ocorrência de processos de solapamento basais e desestabilização natural de taludes”* (ID 2216493243, pag. 143).

Sua formação, portanto, pode-se dizer a partir da própria conceituação, que é o resultado da dissecação (erosão) de antigas superfícies sedimentares e está enquadrada no Grupo Barreiras, formas de relevo comum no litoral do Nordeste brasileiro. Por ser formado a partir de processo erosivo, obviamente que se trata de estrutura geomorfológicamente instável.

Tanto é assim que, ao tratar do segundo trecho da obra, o RIMA faz constar que nele *“há uma área de falésia, conhecida como “barreira do Olho D’água”, que possui vegetação de topo, caracterizada, principalmente, por palmeiras de babaçu, e um voçorocamento no final da mesma, no sentido praia. Além disso, essa falésia possui poucos arenitos ferruginosos na faixa da praia, os quais não protegem sua base de forma significativa e o grau de urbanização é ínfimo, não apresentando construções em seu topo”* (ID 2216493243, pag. 115), acrescentando ainda que *“sendo essa área caracterizada pelo Macrozoneamento Ambiental do Novo Plano Diretor de São Luís como vulnerável, devendo haver, portanto, intervenção de terraplenagem, promovendo um banquetejamento que irá garantir segurança estrutural àquela área”* (ID 2216493243, pag. 115), admitindo, porém, que *“naturalmente, a vegetação ali presente deverá ser afetada, sendo necessário, portanto, realizar um Inventário Florestal (IF) e respectivo Plano de Compensação Ambiental (PCA) quando da oportunidade de solicitação da referida intervenção, uma vez que a Lei Estadual nº 4.734/1986, proíbe a derrubada de palmeira de babaçu e dá outras providências”* (ID 2216493243, pag. 115).

Portanto, indiscutivelmente o RIMA prevê a necessidade de estabilização estrutural dos taludes por meio de terraplenagem e banquetejamento, técnica que visa modelar a encosta e aliviar o peso sem eliminar totalmente a feição geomorfológica, tendo sido esta a intervenção licenciada e autorizada pela SPU, conforme adiante ficará oportunamente demonstrado.

O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA -, ao tratar especificamente de terraplanagem em seu item nº 1.6.1 (ID 2216493243, pags180-181), descreve apenas o processo de engenharia aplicado para a preparação do solo que abrigará o leito da avenida. Já em relação à terraplanagem do talude da Barreira do Olho D’água, que constitui o objeto principal da lide, de fato o EIA/RIMA não contém descrição detalhada quanto ao procedimento de engenharia a ser executado, tal como ocorre em relação ao leito da avenida.



Não obstante essa constatação, não se pode falar, como faz o Ministério Público Federal, em omissão ou falsa descrição de informação relevante capaz de suspender os efeitos ou mesmo determinar o cancelamento da licença ambiental concedida a partir da aplicação do art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Em primeiro lugar, estando expressamente prevista a necessidade de realização de terraplanagem com promoção de banquetejamento a fim de garantir segurança estrutural do talude da Barreira, conforme acima ficou transcrito, intervenção está que é, na verdade, incontroversa entre as partes na medida em que se questiona apenas a forma de sua execução, decorre da compreensão leiga do ser humano médio que o banquetejamento do talude consiste na criação de “bancos”, “terraços” ou mesmo “degraus” de modo a diminuir tanto a declividade quanto a altura do talude original com a finalidade de reduzir e controlar a descida de água pluvial na face da barreira. Por óbvio, que para a criação de tais espaços horizontais entre um e outro talude artificialmente formado é necessário o corte do talude natural, com inevitável prejuízo para o aspecto paisagístico da formação geológica (barreira).

Logo, daí já se extrai que não houve omissão quanto ao dever de prestar as informações relevantes e necessárias tanto para o licenciamento quanto para a imprescindível autorização da SPU. Dito por outra forma, não se pode concluir que o órgão federal foi levado ao erro ao conceder a autorização, como parece considerar o MPF.

Além disso, ainda que não seja de maneira tão clara quanto foi aquela feita no item nº 1.6.1 do Estudo de Impacto Ambiental quando tratou da terraplanagem do leito da avenida, o que seria inclusive desejável, esse mesmo documento, no seu VOLUME III, ao tratar da “**Proteção de Solo (Taludes)**”, elencou “*os principais procedimentos para execução, recuperação ou conservação dos taludes*” da seguinte forma, **com destaques nossos** (ID 2216493278, pag. 330):

Deverá ser observada a inclinação determinada no projeto, bem como, se indicado no projeto, o terraceamento ou banquetejamento com respectiva implantação da drenagem superficial;

Especial atenção na compactação das bordas dos aterros, ou seja, na região do término da plataforma e início do talude. Nesta área serão assentados os dispositivos de drenagem superficial;

O revestimento vegetal dos taludes deverá ser executado com espécies da região como capim, capim-gordura, capim-gambá, etc.;

Nos taludes de material arenoso, se necessário, poderão ser executada proteção com revestimentos do tipo “rip-rap” e solo semente.

A propósito do projeto mencionado nas passagens acima transcritas, embora o projeto executivo da obra não tenha vindo aos autos, como seria de se esperar, o Relatório Técnico produzido pela SINFRAs para subsidiar a manifestação



preliminar do Estado do Maranhão, documento dotado de fé pública, a ele faz menção, destacando a existência do Anexo 02, onde se trata justamente da Contenção da Falésia, e descrevendo as seguintes intervenções: **a) Retaludamento controlado da encosta** (1V : 1,5H); **b) Implantação de sistema de drenagem no pé da falésia, conforme detalhado no Anexo 11**; c) Drenagem superficial e microdrenagem com descargas controladas; d) Revegetação e proteção superficial com biomantas naturais; e) Recomposição ambiental conforme o Plano de Compensação Ambiental (PCA) (ID 2219855778, pag. 3).

A propósito, o PARECER DA SECRETARIA ADJUNTA DE PROJETOS – SEAPROJ/SINFRA (ID 2219855778, págs. 93 e seguintes) informa que a técnica de retaludamento ou banquetejamento, indiscutivelmente prevista no EIA/RIMA, consiste na realização dos seguintes procedimentos:

1. Remoção do material a partir do topo do talude para evitar acidentes com deslizamentos quando se descalça a base;
2. Foi executada a primeira banqueteta (terraço) com largura de 4m e altura de 5,30m.
3. As demais banquetetas (terraços) deverão ter as mesmas medidas, até que se chegue ao topo da falésia.
4. Estes procedimentos atuam para reduzir o percurso da água sobre a face do talude;
5. Ao final dos banqueteios será realizada a proteção superficial do talude harmonizada ao sistema de microdrenagem, previamente dimensionada no projeto de retaludamento e no EIA;
6. A proteção dos taludes será realizada com aplicação de fibra de coco e grama.
7. O material excedente será removido, evitando danos às áreas vizinhas, bem como o assoreamento das linhas de drenagem.

As fotos constantes do ID 2219855810 comprovam que a técnica projetada foi devidamente aplicada, não se podendo falar em erro na execução do projeto.

Convém assinalar ainda que, ao tratar da implantação de sistema de drenagem, o Relatório de Impacto Ambiental faz referência no seu item nº 5.5 (ID 2216493243, pág. 76) a valetas de proteção de cortes e valetas de proteção de aterros. Ao que se depreende do documento, a distinção entre uma e outra reside basicamente quanto ao talude que se destinam a proteger, sendo as valetas de corte utilizadas para interceptar as águas que escorrem pelo terreno natural a montante (acima) de um talude natural que foi cortado, impedindo que atinjam o talude e a plataforma da rodovia, enquanto as valetas de aterro visam à interceptação das águas



que escoam pelo terreno a montante (acima) da base do aterro, impedindo que atinjam o pé do talude resultante do aterro. Isso protege a base do aterro contra a erosão e a consequente perda de suporte estrutural. De modo mais simplificado, uma protege o talude resultante de um corte de um relevo natural (barreira) enquanto a outra protege o talude formado a partir do amontoamento artificial de materiais. Tem-se, pois, nessa passagem do Relatório de Impacto Ambiental mais uma menção ao corte de taludes naturais, como é o caso da face da Barreira do Olho D'água.

Além dessa intervenção no talude da barreira, o Relatório de Impacto Ambiental também prevê como medida necessária à estabilização a implantação das citadas valetas de proteção de cortes, do tipo VPCC-120-30, *“segundo a metodologia de cálculo hidráulico que tem como fundamento o cálculo hidrológico através do método racional, utilizado por se tratarem de bacias de pequeno porte (<4 Km²)”* (ID 2216493243, pág. 76), acrescentando-se ainda que ***“Serão utilizadas valetas VPCC-120-30 também nas banquetas de corte do KM 1,0 onde a falésia deverá ser regularizada através de terraplenagem para estabilização dos taludes”***.

Tais passagens constantes do EIA/RIMA, já adentrando no segundo ponto controvertido fixado a partir das causas de pedir contidas na petição inicial - de excesso na execução e de desvio de finalidade do projeto licenciado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA – são absolutamente suficientes para afastar a pretensão do Ministério Público Federal por conta de tal motivo.

Ao contrário, quando se considera as passagens do EIA/RIMA acima citadas com as imagens constantes do Relatório Fotográfico da Vistoria (ID 2219855810, págs. 17-20), que retratam a execução da obra até aqui realizada, remanesce fora de dúvida que não ocorreu qualquer excesso na execução ou desvio de finalidade do projeto licenciado, como alegado pelo Ministério Público Federal para pretender a paralisação da obra com base na teoria dos motivos determinantes.

3. Da alteração de características do bem de uso comum do povo.

Passando agora a tratar da terceira causa de pedir contida na petição inicial - desobediência ao parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601 -, mais uma vez deve ser reconhecida razão ao Estado do Maranhão.

Trata-se de ato administrativo imprescindível para a legitimidade de realização de obra em bem de uso comum do povo que esteja submetido ao domínio da União, conforme previsto no art. 6º da Lei nº 9.636/1998, segundo o qual “A realização de aterro, construção ou obra e, bem assim, a instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praias, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem a prévia autorização do Ministério da Fazenda (...)”, valendo destacar a delegação da atribuição administrativa ao Superintendente da Secretaria do Patrimônio da União por meio do art. 1º da Portaria SPU/ME nº 8.678, de 30 de setembro de 2022.

O parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601, que trata da



autorização aqui debatida, tem a seguinte redação:

Parágrafo único - As obras não deverão alterar as características das áreas de Bem de Uso Comum do Povo.

Segundo o Ministério Público Federal, o corte realizado no talude da Barreira do Olho D'água teria alterado característica de bem de uso comum do povo, pelo que teria excedido o limite da autorização concedida pela SPU.

Dos pontos de vista paisagístico e geológico não há como discordar dessa afirmação. Contudo, importa verificar se a norma emanada do dispositivo em análise se refere às **características naturais** do bem de uso comum do povo. Antecipadamente falando, não nos parece ser o caso, embora admita que essa interpretação é possível de ser extraída da **leitura isolada** do parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601, sem, portanto, se levar em consideração a disposição do *caput*, com a qual deve guardar consonância.

Para se começar a discordar utiliza-se a própria interpretação do Ministério Público Federal para aplicá-la na totalidade da obra.

Ora, a autorização dada pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU não está restrita à Falésia do Olho D'água e extrai-se da própria petição inicial, conforme ficou acima relatado, que a obra está situada integralmente em área da União, **predominantemente em terrenos de praia e dunas adjacentes, conceituados como bens de uso comum do povo**. A Área Diretamente Afetada (ADA) possui 248.689,16 m² e abrange as praias do Olho d'Água (com falésia) e do Meio (em São Luís), e a praia do Araçagi (em São José de Ribamar).

Há de se concordar que a terraplanagem e o asfaltamento de dunas e faixas de praia indiscutivelmente também alteram o aspecto natural e paisagístico desses bens de uso comum do povo. Não obstante, o Ministério Público Federal pretende a suspensão da obra, e posterior recuperação ambiental, apenas do Trecho 02, especificamente no ponto de corte da Barreira do Olho D'água. Essa manifesta incongruência contida na inicial, numa análise mais rigorosa, poderia importar até no seu indeferimento liminar, ainda que parcialmente, uma vez que da narração dos fatos não decorrem logicamente os pedidos, formulados aquém do que necessário segundo a causa de pedir invocada, o que em muito dificultaria o julgamento de mérito (CPC 321, *caput* e parágrafo único). Não seria, obviamente, muito fácil justificar a paralisação da obra e posterior recuperação ambiental da falésia e não fazer o mesmo quanto ao asfaltamento de faixas de praia e de dunas baixas, bens da União igual e legalmente classificados como de uso comum do povo.

Mas não é só isso. Mais uma vez considerando que a obra autorizada está situada integralmente em área da União, **predominantemente em terrenos de praia e dunas adjacentes, conceituados como bens de uso comum do povo**, a adoção da interpretação adotada pelo Ministério Público Federal reduziria a Portaria SPU/MA nº 8.601 a um nada, ou quase nada, jurídico, se é que assim se pode expressar o que



se quer afirmar.

Embora essa afirmação argumentativa possa causar estranheza, o que se está pretendendo demonstrar é que pela interpretação dada pelo Representante do Ministério Público Federal a autorização concedida pelo *caput* do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601 fica fática e inexoravelmente revogada pelo parágrafo único do mesmo dispositivo, uma vez que a própria petição inicial reconhece, repita-se uma vez mais, que a obra autorizada está situada integralmente em área da União, **predominantemente em terrenos de praia e dunas adjacentes, conceituados como bens de uso comum do povo.**

Todavia, como se sabe, a interpretação do parágrafo único deve levar em consideração as disposições estabelecidas no *caput*, e a partir dessa regra interpretativa deve-se de fato reconhecer como adequada a interpretação dada pelo Estado do Maranhão, ainda que por outro fundamento, e concluir que a restrição contida no parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601 está relacionada com a **característica do uso do bem público**, que deve ser universal e gratuito.

Para corroborar esta conclusão interpretativa, mostra-se relevante mencionar consideração contida na Nota Técnica SEI nº 41162/2024/MGI, que trata especificamente da “*Autorização de Obras em Imóvel da União - Requalificação e prolongamento da Avenida Litorânea*” (ID 2219855828). Conforme se pode verificar dos itens nº^{os} 11 e 12 do documento, a autorização considerou expressamente a necessidade de observância, pelo ato autorizativo, da exigência contida no inciso XI do art. 5º da Portaria SPU/ME nº 8.678, de 2022, cuja redação estabelece que a “*realização de obra em áreas de uso comum do povo de domínio da União, quando a intervenção a ser realizada não alterar essa característica e for dispensada posterior cessão*”. Como se pode verificar da adequada leitura do dispositivo infralegal, a característica de que se trata é a dominialidade do imóvel pela União, que não pode ser objeto de posterior cessão após a realização da obra.

A posição administrativa a este respeito está inclusive materializada no item nº 13 da referida Nota Técnica SEI nº 41162/2024/MGI, onde se lê textualmente que “*(...), foi exarado Ofício nº 420/2024 - SEAPROJ/SINFRA (SEI Nº 45355313) ratificando que a intervenção a ser realizada pelo Governo do Estado do Maranhão não modificará a característica do bem em destaque, ou seja, permanecerá como bem de uso comum do povo, o que sustenta o entendimento de que o pedido está corretamente formulado, uma vez que o único objetivo do pedido é a realização da obra e que, após executada, não manterá vínculo de propriedade com o executante, inclusive por se tratar de um arruamento que se destina ao uso comum do povo, contemplando a execução de faixas de rolamento, calçada e ciclovia*” (o destaque em negrito é nosso).

Logo, mais uma vez sem razão o Ministério Público Federal.

4. Do necessário equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental na Constituição Federal de 1988.



A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) aborda a relação entre desenvolvimento econômico-social e proteção ambiental sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, buscando harmonizar esses dois pilares. Nessa difícil missão conciliatória, a própria estrutura constitucional revela uma tensão inerente (e, por vezes, conflituosa) entre esses pilares constitucionais, que deve ser resolvida pela via da ponderação de valores e princípios, especialmente em situações de relevante interesse e utilidade pública.

O ponto de partida para a análise é o art. 225 da CF/88, que consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

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.

O dispositivo confere ao meio ambiente a natureza de direito fundamental de terceira dimensão, ligado ao direito à vida, à saúde e à qualidade de vida. A obrigação de preservar é imposta não apenas para a geração atual, mas também para as futuras gerações, solidificando o princípio do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a proteção ambiental assume uma posição proeminente no ordenamento jurídico, estabelecendo um limite intransponível (o limite ecológico) para qualquer atividade, inclusive econômica.

Contudo, A própria CF/88 estabeleceu que a proteção ambiental não é um obstáculo ao desenvolvimento, mas sim um de seus princípios balizadores. O art. 170 da Constituição, que trata da Ordem Econômica, define seus princípios, entre os quais está a defesa do meio ambiente:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

A defesa do meio ambiente é alçada à categoria de princípio regente da ordem econômica, ou seja, a atividade econômica deve ser exercida em consonância e harmonia com a tutela ecológica. A possibilidade de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental é uma manifestação do princípio do poluidor-pagador e da busca pela internalização dos custos ambientais, de modo que o desenvolvimento econômico-social (art. 3º, II, e art. 170 da CF) só é legítimo se for sustentável, ou seja, se for compatibilizado com a preservação do meio ambiente (art. 4º, I, da Lei nº 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente).

O problema desse conflito aparente de normas constitucionais (o



desenvolvimento, a função social da propriedade e a proteção ambiental) deve ser resolvido pela técnica da ponderação. Nesse cenário, a Constituição admite e a legislação infraconstitucional (como o Código Florestal - Lei nº 12.651/2012) preveem situações excepcionais nas quais deve ser admitida a intervenção em áreas de especial proteção, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs), desde que devidamente justificadas por interesse público relevante.

A decisão de sacrificar parte da proteção ambiental em favor do interesse público (econômico ou social) não pode ser arbitrária. Ela deve obedecer rigorosamente ao princípio da proporcionalidade, que exige: a) adequação, onde a medida de intervenção deve ser apta a atingir o fim de desenvolvimento ou interesse social pretendido; b) necessidade, em que a intervenção humana deve ser a menos gravosa para a proteção ambiental, ou seja, o resultado não poderia ser atingido por outro meio que comprometesse menos o meio ambiente, o que se verifica com a comprovação da ausência de alternativa técnica e locacional; c) proporcionalidade em sentido estrito, impondo que o sacrifício imposto à proteção ambiental deve ser proporcional ao benefício social ou econômico gerado, demonstrando que o ganho é superior ao dano.

Em síntese, é admitido um comprometimento mínimo e necessário da proteção ambiental apenas em face de um interesse público preponderante (utilidade pública/interesse social) e mediante compensação ambiental. O Poder Público tem o dever de demonstrar que a intervenção é a única forma de garantir o interesse público preponderante, buscando o menor impacto possível e promovendo a devida compensação e/ou mitigação dos danos causados.

Consideradas as premissas estabelecidas acima pelo princípio da proporcionalidade, constata-se pelo EIA/RIMA o preenchimento dos requisitos necessários para reconhecer a proporcionalidade necessária para legitimar a execução da obra.

Colhe-se do Estudo que *“O empreendimento constitui-se num projeto essencial para o desenvolvimento do sistema viário da Ilha de Upaon-Açú, a chamada Ilha de São Luís (como é comumente chamado o conjunto dos quatro municípios, São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), pois além de promover a dinamização na interligação dos municípios da Região Metropolitana de São Luís, irá contribuir para solucionar conflitos viários existentes e aperfeiçoar as condições de acessibilidade locais”* (ID 2216493243, pág. 162).

Com a implantação das obras de Extensão da Avenida Litorânea objetiva-se: a) melhorar a trafegabilidade entre os municípios da Região Metropolitana de São Luís; b) garantir fluidez de tráfego entre a porção nordeste e central da Ilha; c) assegurar a utilização de transporte ciclovitário acessório com as devidas medidas de segurança; d) garantir melhorias à zona urbana da Região Metropolitana de São Luís (EIA/RIMA - ID 2216493243, pág. 162).

Além disso, do EIA/RIMA consta a justificativa e escolha da alternativa



locacional dentre quatro alternativas consideradas, o que sequer é questionado nessa ação. Sobre este ponto, o EIA/RIMA elenca as seguintes justificativas, baseadas em três eixos de avaliação, para a escolha do traçado em execução (ID 2216493243, págs. 219 e seguintes):

a) o primeiro está diretamente relacionado à trafegabilidade entre os quatro municípios que compõem a Ilha do Maranhão, nomeadamente São Luís, capital do Estado, e São José de Ribamar, terceira municipalidade maranhense com maior contingente populacional. Com o trânsito entre a Avenida dos Holandeses e o seu prolongamento, denominado MA-203, alternativas de construção de traçados para facilitar o escoamento do tráfego urbano é uma condição sine qua non para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que habitam essa parcela territorial maranhense. Ademais, por envolver mais de um município, é tarefa do Governo do Estado auxiliar na apresentação de soluções viáveis para a questão do binômio trânsito – transportes nessa área em específico;

b) o segundo eixo centra-se na dinâmica socioeconômica e sociocultural que, desde a inauguração do primeiro trecho da Avenida Litorânea, em 1993, tem-se marcado como tônica produtiva real do espaço total diretamente vinculado à área de construção da via. Espaços destinados ao lazer, ao turismo e à dinamização econômica são potenciais geradoras de postos de trabalho e, por consequência, de geração de renda, tanto nos circuitos superiores da economia (denominada de economia formal), quanto dos inferiores (vinculados à economia informal, principal via de condução de atividades laborais rentáveis para a população menos abastada e presente nos estratos sociais mais baixos). Assim, a construção do prolongamento da Avenida Litorânea aponta para a maximização de uma economia que, vinculada a atividades culturais já em curso nas outras etapas já entregues da obra, criar um circuito permanente onde o trinômio economia – turismo – cultura podem alavancar o desenvolvimento produtivo local e regional, com inclusão social;

c) o terceiro eixo, mas não menos estratégico, está centrado no ordenamento territorial de atividades urbanas, vinculando a expansão urbanística ao controle do tráfego de veículos em ambientes sensíveis, como praias, dunas e bases de falésias. Existem várias ações judiciais que concorreram para o bloqueio ou restrição de uso de veículos automotores e seu trânsito entre as praias do Olho D'Água, do Meio e do Araçagi, algo somente possível com a construção de via física, pavimentada e de fácil acesso, às infraestruturas de turismo, veraneio e lazer disponíveis nesse recorte geográfico. Outrossim, há diversos registros de ocorrência de similar movimentação de veículos, que ocorria livremente entre as praias de São Marcos, do Calhau, do Caolho e do Olho D'Água, isso entre as décadas de 1980 e 2020, algo controlado sobretudo pela construção da Avenida Litorânea em suas etapas anteriores, já citadas. Dessa feita, a



construção da via prolongada em si auxiliará na restrição do trânsito de veículos automotores diretamente nas praias mencionadas, ao passo que concorrerá para a estabilização de processos erosivos de solapamento basal em falésias ativas, que são ambientes naturais, e em construções humanas, como casas de veraneio, bares, restaurantes, residências particulares, dentre outros, que sofrem diuturnamente com as ações intempérico-erosivas das correntes costeiras, das ondas e das marés, sobretudo as de sizígia. Dessa feita, ao construir o prolongamento da Avenida Litorânea entre as Praias do Olho D'Água, do Meio e do Araçagi, o Governo do Estado do Maranhão, através da Secretaria de Estado da Infraestrutura, conduzirá importante mecanismo de selagem de ocupação territorial e de usos inadequados de patrimônio público, no caso as praias.

Tais justificativas possuem aptidão para demonstrar que a intervenção humana é a menos gravosa para a proteção ambiental e que o sacrifício imposto ao bem ambiental (Barreira do Olho D'água) é proporcional aos benefícios sociais e econômicos gerados, estes relacionados com a mobilidade urbana, turismo, lazer e esporte e comércio local, tanto que, repita-se, a escolha sequer foi questionada pelo Ministério Público Federal.

Diante desse quadro, constata-se relação de proporcionalidade adequada entre o dano ambiental efetivamente suportado (retadulamento da Barreira do Olho D'água) e o proveito econômico e social esperado.

5. Previsão de mitigação e compensação ambiental.

Paralelamente ao reconhecido dano ambiental decorrente do empreendimento, o EIA/RIMA prevê a adoção de medidas mitigadoras dos danos ambientais identificados, conforme se pode verificar pelas tabelas constantes do ID 2216493278, mais precisamente nas suas páginas 312 a 320. As especificações das medidas mitigadoras podem ser verificadas no item nº 2 - MEDIDAS MITIGADORAS PARA ELIMINAR OU ATENUAR OS PRINCIPAIS IMPACTOS AMBIENTAIS – constantes do EIA/RIMA - VOLUME III (ID 2216493278, págs. 325 e seguintes).

Já em relação à compensação ambiental, o Estado do Maranhão anexa a estes autos eletrônicos o PLANO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL (ID 2219855778), cujos objetivos, que inclui o plantio de 14.400 mudas de espécies nativas, estão delineados no documento.

6. Da existência de *periculum in mora* inverso.

Ainda que não se tenha reconhecido verossimilhança nas alegações deduzidas pelo Ministério Público Federal para sustentar a probabilidade do direito que se pretende resguardar e defender em juízo, o que por si só é suficiente para sustentar o indeferimento da liminar, é importante destacar que o deferimento da liminar requerida também encontra inviabilidade em razão da presença do *periculum in mora* inverso ou reverso.



Considera-se aqui que o eventual acolhimento da pretensão liminar de paralisação da obra, no estágio em que se encontra, onde os taludes de cortes realizados estão totalmente descobertos, associado ao iminente início do período chuvoso nesta região, pode indiscutivelmente causar não apenas danos ao erário público, decorrentes da perda dos serviços até aqui realizados, mas também causar dano ambiental à própria Barreira, ao menos do que efetivamente restou dela, maior que aquele que se pretende evitar com a paralisação.

Some-se a isso a enorme dificuldade que se teria para promover a pretendida restauração, para não dizer uma impossibilidade absoluta, uma vez que se trata de forma de relevo constituída a partir de uma série de eventos geológicos e climáticos verificados no decorrer de muitos milênios que antecedem o contemporâneo período em que vivemos, bastando mencionar que o Estudo de Impacto Ambiental, ao tratar da “*Geologia da Ilha do Maranhão (e por extensão da AII, AID e ADA do Empreendimento)*”, informa ter sido ela formada há cerca de 140 milhões de anos, iniciando-se ainda no período “*Cretáceo Inferior*” (ID 2216493243, págs 272-273).

Deve-se ressaltar ainda que não se está aqui a desconsiderar o princípio da precaução ambiental, que se aplica mesmo quando há incerteza científica sobre os potenciais danos de uma atividade e determina que a ausência de certeza científica não pode ser usada como razão para adiar a adoção de medidas preventivas eficazes para evitar a degradação ambiental. O caso é que sua aplicação em tal situação deve se dar mesmo na incerteza científica quanto à possibilidade de recuperação do dano, mas desde que presente a verossimilhança das alegações que buscam resguardar o meio ambiental danificado, o que não é a situação dos autos, conforme acima ficou exposto.

No mesmo sentido, também não se está a desconsiderar o teor da súmula nº 613 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “*Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental*”. Também aqui, a aplicação do entendimento pressupõe a verificação da verossimilhança das alegações que sustentam a probabilidade do direito ambiental que se busca proteger na via judicial, o que, como já foi dito, não é o caso. Sua aplicação é destinada, portanto, a afastar a alegação defensiva relacionada à intervenção humana e antropização de áreas ambientalmente protegidas em processos onde foi reconhecida a viabilidade jurídica da proteção ambiental.

7. Síntese dos fundamentos da presente decisão para concluir pelo indeferimento da liminar.

Em resumo conclusivo, para indeferir o pedido de liminar considera-se os seguintes fundamentos: a) em primeiro lugar, que a obra, apesar de afetar Área de Preservação Permanente, é de utilidade pública, conforme Decreto Estadual nº 38.521, de 5 de setembro de 2023 (ID 2216493243, pág. 14), e sequer é questionada a alternativa locacional efetivamente realizada no EIA/RIMA, o que atrai a incidência da exceção prevista no art. 8º c/c o art. 3º, inciso VIII, “e”, ambos da Lei nº 12.651/2012; b) que a terraplanagem e estabilização do talude da Barreira do Olho



D'água estão previstos no EIA/RIMA e no projeto executivo da obra; c) que não ocorreram erro ou excesso na execução da obra; d) que não houve desvio de finalidade ou ofensa à teoria dos motivos determinantes no licenciamento e/ou na autorização obtida para a execução da obra; e) finalmente, que não ocorreu qualquer alteração de característica do bem público de uso comum do povo, não tendo sido violado o parágrafo único do art. 1º da Portaria SPU/MA nº 8.601; f) que não há justa causa para a aplicação do art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997; g) que há adequada relação de proporcionalidade entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social emergentes da conclusão da obra, restando observado o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável; h) que foram observadas medidas mitigadoras dos impactos ambientais e que existe plano de compensação ambiental associado aos danos reconhecidamente causados pelo empreendimento, cujo cumprimento pode ser objeto de fiscalização pelos órgãos ambientais, inclusive pelo próprio Ministério Público Federal.

8. Os Princípios da Precaução e da Prevenção e a Inversão do Ônus da Prova.

Ainda que até aqui se reconheça a legitimidade da atuação do Estado do Maranhão na execução da obra de prolongamento da Avenida Litorânea, deve ser acolhido o pedido do Ministério Público Federal de inversão do ônus probatório, notadamente porque a presente lide será oportunamente avaliada por outros julgadores nas Superiores Instâncias. Na oportunidade, a observância adequada dos respectivos ônus probatórios pode ser, eventualmente, um aspecto relevante para o julgamento, não podendo as partes ser surpreendida em momento processual onde já não é mais possível a produção de provas.

Os princípios do Direito Ambiental impõem o agravamento da responsabilidade e dos ônus probatórios ordinários. O Princípio da Prevenção exige o agir antecipatório em face de riscos conhecidos, como a alteração da paisagem costeira natural. Por sua vez, o Princípio da Precaução atua na incerteza científica, vedando intervenções quando há risco de dano grave ou irreversível à luz de informações insuficientes ou controversas, como os limites e consequências para a paisagem natural de uma "estabilização" por banquetamento em uma falésia litorânea.

Ainda que não tenham sido eles aplicados para o deferimento da liminar, são relevantes para distribuir os ônus probatórios entre as partes. A combinação desses princípios, somada à vulnerabilidade da área (APP) e à natureza *in re ipsa* do dano alegado, autorizam a inversão do ônus da prova, de modo que cabe ao Estado do Maranhão demonstrar que licenciou adequadamente a obra e que atuou nos limites da autorização recebida da União.

E para obviar qualquer controvérsia, invoca-se o teor da súmula nº 618 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual "*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*".



9. Da determinação de emenda da inicial e do pedido de prorrogação de prazo formulado pela União (ID's 2216716091 e 2220563755).

Dada a imprescindibilidade da manifestação, deve ser deferido o pedido de prorrogação de prazo formulado pela União, mesmo porque a postura judicialmente assumida poderá interferir no aditamento à inicial que deve fazer o MPF, especialmente quanto aos limites objetivos da lide.

Passando a tratar da determinação de emenda da inicial e pedido subsidiário de reavaliação da subjetividade passiva para momento posterior à manifestação preliminar da União, formulado pelo Ministério Público Federal, passa-se a fazer as seguintes considerações.

Talvez não tenha ficado suficientemente clara a necessidade de formação do litisconsórcio necessário no despacho constante do ID 2217745834, mas a inclusão da União no polo passivo da ação decorre do seu interesse na execução da obra que se pretende paralisar, já que firmou com o Estado do Maranhão o Termo de Compromisso nº 1095813-46 (ID nº 2216494104, págs. 148-174) para a sua execução, tratando-se de execução de política pública definida no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, implementado pelo Governo Federal.

A isto se deve acrescentar circunstância não percebida por ocasião da prolação do citado despacho judicial, qual seja, o fato de que, dentre os pedidos formulados, o Ministério Público Federal pretende a suspensão dos efeitos da portaria de autorização expedida pela União (Portaria SPU/MA nº 8.601), conforme se vê no item nº 2, ratificado no item nº 4, dos pedidos formulados na petição inicial, o que por si só atrai a necessidade de inclusão da União no polo passivo para que possa defender a legitimidade do ato administrativo expedido por um de seus órgãos, no caso a Secretaria de Patrimônio da União.

Quanto à participação da Caixa Econômica Federal, que atua no referido Termo de Compromisso como mandatária da União, já passando a analisar os limites de sua atuação, conclui-se não ser o caso de sua inclusão, uma vez que, essencialmente, atua como mero agente repassador dos recursos federais, cuja execução decorre de deliberação exclusiva da União.

III. DISPOSITIVO.

Ante o exposto, **INDEFIRO** os pedidos de liminar formulados pelo Ministério Público Federal.

Defiro o pedido de prorrogação de prazo formulado pela União, por mais **15 (quinze) dias**.

Após a apresentação da manifestação, intime-se o Ministério Público Federal para que promova, necessariamente, a emenda da petição inicial, também **no prazo de quinze dias**, sob pena de indeferimento da petição inicial (art. 321,



parágrafo único, do CPC).

Intimem-se. A citação deverá aguardar a deliberação sobre o aditamento que deve ser realizado.

São Luís, na data da assinatura eletrônica.

MAURÍCIO RIOS JÚNIOR

Juiz Federal

