



Número: **0046885-36.2011.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **25/06/2013**

Valor da causa: **R\$ 5.000,00**

Assuntos: **Dano Ambiental, Revogação/Concessão de Licença Ambiental, Zoneamento Ecológico e Econômico, Posturas Municipais**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	
Procurador/Terceiro vinculado	MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO MARANHAO (AUTOR)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO MARANHAO (AUTOR)	
ESTADO DO MARANHAO (REU)	ESTADO DO MARANHAO (REU)
	MUNICIPIO DE SAO LUIS (REU)
MUNICIPIO DE SAO LUIS (REU)	
VOTORANTIM CIMENTOS N/NE S/A (REU)	VOTORANTIM CIMENTOS N/NE S/A (REU)
SERGIO RABELLO TAMM RENAULT (ADVOGADO) SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL (ADVOGADO) LEONARDO BISSOLI (ADVOGADO)	PROMINER PROJETOS LTDA (REU)
PROMINER PROJETOS LTDA (REU)	SANDRA MARIA CARVALHO RODRIGUES DE DEUS (ADVOGADO) LIGIA CRISTINA CARVALHO FORTES (ADVOGADO) RODRIGO OTAVIO BARBOSA CAMBA (ADVOGADO)
TJ CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA (REU)	TJ CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA (REU)
SANDRA MARIA CARVALHO RODRIGUES DE DEUS (ADVOGADO) THIAGO HELLMANN FORTES (ADVOGADO) LIGIA CRISTINA CARVALHO FORTES (ADVOGADO)	José Marcelo do Espírito Santo (OUTRAS TESTEMUNHAS)
José Marcelo do Espírito Santo (OUTRAS TESTEMUNHAS)	
Érica Garreto Ramos Barbosa (OUTRAS TESTEMUNHAS)	Érica Garreto Ramos Barbosa (OUTRAS TESTEMUNHAS)
	David Braga Fernandes (OUTRAS TESTEMUNHAS)
David Braga Fernandes (OUTRAS TESTEMUNHAS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12105 1933	11/06/2024 15:47	<a href="#">Sentença</a>	Sentença

ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
FÓRUM DESEMBARGADOR SARNEY COSTA  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS



**CLASSE PROCESSUAL: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)**

**PROCESSO: 0046885-36.2011.8.10.0001**

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**

**RÉU: ESTADO DO MARANHÃO, MUNICÍPIO DE SÃO LUIS, VOTORANTIM CIMENTOS N/NE S/A, PROMINER PROJETOS LTDA, TJ CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA**

**Advogados do(a) RÉU: LEONARDO BISSOLI - SP296824, SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL - SP66905, SERGIO RABELLO TAMM RENAULT - SP66823**

**Advogados do(a) RÉU: LIGIA CRISTINA CARVALHO FORTES - MA8519, RODRIGO OTAVIO BARBOSA CAMBA - SP169881, SANDRA MARIA CARVALHO RODRIGUES DE DEUS - MA8913**

**Advogados do(a) RÉU: LIGIA CRISTINA CARVALHO FORTES - MA8519, SANDRA MARIA CARVALHO RODRIGUES DE DEUS - MA8913, THIAGO HELLMANN FORTES - MA10.606**

## **SENTENÇA**

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual contra Votorantim Cimentos N/NE S/A, Estado do Maranhão, Município de São Luís, Prominer Projetos Ltda., e TJ Consultoria Ambiental Ltda.



O autor relata que o Estado do Maranhão teria emitido a Licença Prévia (LP) 200/2010 em favor da empresa Votorantim Cimentos, aprovando estudo ambiental elaborado pelas consultoras Prominer e TJ Consultoria, para fins de implantação em São Luís de “uma estrutura fabril para moagem de clínquer para fabricação de cimento tipo *portland III* (CP III), com matérias-primas provenientes de outros Estados brasileiros”.

Aduz que se trataria de uma unidade fabril que executa a terceira fase de produção de cimento, quando o clínquer é moído e a ele são acrescentados outros elementos, formando o cimento a ser ensacado e comercializado.

Sustenta que ante a desconformidade dessa atividade com a legislação de uso e solo de São Luís, instaurou inquérito civil para a apuração dos fatos.

Segue narrando que a análise dos processos administrativos 4580/2010 e 5829/2010 da Secretaria de Estado do Maranhão de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) teria revelado violações da legislação ambiental nos referidos processos administrativos, aptas a tornar nulos esses procedimentos e seus atos finais, qual seja, a LP 200/2010 e a Licença de Instalação (LI) 3255/2010.

Segundo o MP as ilegalidades teriam se estendido desde o lançamento de informação falsa no PCA/RCA (Plano Controle de Ambiental/Relatório de Controle Ambiental), apresentado no Parecer Técnico da SEMA, e a alteração de Licença de Instalação sem a reavaliação dos impactos ambientais, acrescentando atividade que não estaria prevista na origem.

Aponta, ainda, como a “mais notável ilegalidade”, a emissão de LP sem a certidão de uso e ocupação do solo, e a própria *falsidade ideológica* da certidão posteriormente emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação de São Luís (SEMURH), eis que na listagem de usos “I2” (Indústrias Toleradas) da Lei nº 3.253/92, não existiria a atividade ‘Moagem de Cimento’.

Ao final, formulou os seguintes pedidos:

“1.Declarar a nulidade dos Procedimentos Administrativos nº 4580/2010-SEMA e nº 5829/2010-SEMA; da Licença Prévia nº



200/2010; da Licença de Instalação nº 3.235/2010 e da Certidão de Uso e Ocupação do Solo emitida no Processo nº 220.7149/2010”.

2. Condenar os réus Estado do Maranhão e Município de São Luís a se absterem de conceder novas licenças e alvarás de construção, habite-se, etc. à fábrica de cimentos da VOTORANTIM descrita, impedindo sua conclusão e funcionamento, sob pena de multa diária”,

3. Condenação da ré VOTORANTIM a se abster de construir, ampliar e fazer funcionar a unidade fabril descrita, sob pena de multa diária.”

A **Prominer Projetos Ltda**, em contestação, alega ser uma empresa de consultoria, que teria participado da elaboração dos estudos ambientais referentes aos procedimentos de licenciamento ambiental da SEMA nas fases de licenciamento ambiental prévio, de instalação e de operação das instalações industriais de moagem de clínquer da empresa Votorantim (v. III, fls. 577/588).

Afirma que a área de implantação da moagem de clínquer da Votorantim, de acordo com a Lei de Zoneamento Municipal de São Luís (Lei Municipal 3253/1992), constaria como na Zona Residencial 10 (ZR10), na qual é permitida a implantação de indústrias tipo “I1” e “I2”.

Sustenta que, no seu entendimento, não haveria que se falar em informação falsa prestada no bojo do PCA/RCA, elaborado para subsidiar a análise e expedição da referida LP.

Aduz que também não teria emitido informação falsa no que se refere ao local de implantação da moagem de clínquer da Votorantim, pois “se encontra no DISAL, área onde é permitido o uso industrial (“I1” e “I2”) pela Lei de Zoneamento de São Luís”.

Esclarece que a atividade de moagem de clínquer “não se trata de atividade de significativo impacto e não pode ser confundida com a atividade convencional de fabricação de cimento”.

Afirma se tratar apenas da parte final deste complexo processo industrial em



que não se utilizaria matérias primas como o calcário e a argila, queima de combustíveis fósseis, nem a operação do forno de calcinação de fabricação de cimento e as etapas de resfriamento do clínquer.

Assegura que toda a matéria prima destinada à produção (clínquer, escória, gesso e calcário) já viria pronta, sendo somente misturada, moída, ensacada e paletizada na unidade fabril.

Conclui que, deste modo, o impacto ambiental não seria significativo, motivo pelo qual a moagem de clínquer não estaria sujeita a Estudo e Relatório de Impacto Ambiental.

Aduz que não se aplicaria ao presente caso a relação de poluentes atmosféricos apresentada pelo Ministério Público, uma vez que, segundo o réu, os referidos poluentes estariam associados à atividade de calcinação para a fabricação de cimento, o que não seria realizado pela Votorantim.

Afirma que a atividade de moagem de clínquer fora corretamente enquadrada como indústria tipo "I2" pelo Município de São Luís, na qual se inclui a atividade de produção de artefatos de cimento.

Sustenta que a atividade a ser exercida pela empresa não seria de fábrica de cimento, mas de uma simples moagem de clínquer, que "não requer forno de calcinação, essencial para caracterizar a atividade convencional de fabricação de cimento".

Argumenta ser possível a emissão de licença prévia condicionada a apresentação posterior da certidão de uso do solo.

Afirma que, em seguida, teria sido apresentada a Certidão de Uso do Solo, "completando assim o processo de licenciamento prévio e permitindo a continuidade dos procedimentos de licenciamento ambiental de instalação", com a devida expedição da Licença de Instalação.

Narra, ainda, que desconhece qualquer prejuízo ao ordenamento territorial ou urbanístico.

Por sua vez, a **TJ Consultoria Ambiental Ltda** também alega ser empresa



de consultoria que integrou o grupo de trabalho responsável pela elaboração dos estudos ambientais relativos aos procedimentos de licenciamento ambiental da SEMA nas fases de licenciamento ambiental prévio, de instalação e de operação das instalações industriais de moagem de clínquer da Votorantim (v. IV, fls. 607/623).

Relata que a área de implantação da moagem de clínquer da Votorantim estaria na Zona Residencial 10, na qual é permitida a implantação de indústrias tipo “I1” e “I2”.

Sustenta que, por isso, não haveria que se falar em informação falsa prestada pela ora contestante no PCA/RCA.

Afirma que o local de implantação da moagem de clínquer da Votorantim se encontra no DISAL, cuja área, segundo o autor, seria permitido o uso industrial (“I1” e “I2”) pela Lei de Zoneamento de São Luís.

Argumenta que a atividade de moagem de clínquer não se trataria de atividade de significativo impacto e que não poderia ser confundida com a atividade convencional de fabricação de cimento, logo, não se faria necessária a apresentação de Estudo Prévio e Relatório de Impacto Ambiental, mas apenas a apresentação do Relatório de Controle Ambiental (RCA/PCA).

Alega que no processo convencional de fabricação de cimento ocorreria uma gama de etapas e que a moagem de clínquer não poderia ser equiparada ao processo convencional de fabricação de cimento.

Dessa maneira, segundo o réu, o impacto ambiental não seria significativo, motivo pelo qual a moagem de clínquer não estaria sujeita ao EIA/RIMA.

Argumenta que não se aplicaria ao caso a relação de poluentes atmosféricos exposta pelo autor.

Afirma que a atividade de moagem de clínquer fora corretamente enquadrada como indústria tipo “I2” pelo Município de São Luís, na qual se incluiria a atividade de produção de artefatos de cimento, pois não se trataria fabricação de cimento convencional, mas de uma “simples moagem de clínquer”,

Assevera que a conduta da SEMA em exigir um prazo para apresentação da



Certidão de Uso do Solo, não feriria a legislação ambiental porque, segundo o réu, a Licença Prévia não teria autorizado qualquer atividade, mas a continuidade dos estudos e do processo de licenciamento ambiental.

Afirma que, em 03/12/2010, teria sido apresentada ao Processo 4580/2010/SEMA a Certidão de Uso do Solo da Prefeitura Municipal de São Luís, “completando assim o processo de licenciamento prévio e permitindo a continuidade dos procedimentos de licenciamento ambiental de instalação”.

Informa que, posteriormente, teria sido expedida pela SEMA a LO nº 510 encerrando-se assim os procedimentos de licenciamento ambiental previstos na Resolução CONAMA 237/97”, e que, deste modo, segundo o réu, não haveria ocorrido qualquer prejuízo ao ordenamento territorial ou urbanístico.

A **Votorantim**, em defesa, alega inexistência de violação à legislação ambiental ou prestação de informações falsas (v. IV, fls. 695/709).

Afirma que teria tomado todos os cuidados e diligências necessários na eleição das empresas contratadas para realizar os estudos e buscado todas as licenças antes de fazer funcionar sua fábrica, não cometendo, segundo o réu, nenhuma ilegalidade ou ato que causasse dano ao meio ambiente.

Argumenta que a conclusão dos estudos ambientais, realizados na área de implantação da moagem de clínquer para produção de cimento, comprovariam a total viabilidade do projeto, em região denominada de DISAL pela legislação estadual.

Segue narrando que a atividade desenvolvida pela Votorantim, em São Luís, se destinaria à última fase da fabricação do cimento, o quais seriam compostas de seis etapas: pré-homo; moinho de farinha; produção do clínquer; moinho de cimento; estocagem, ensacamento e comercialização.

Expõe que na fase final de fabricação não haveria fornos de calcinação na produção, razão pela qual “causa baixo impacto ambiental, em proporções bem inferiores ao de uma fábrica convencional de cimento”.

Sustenta que toda a matéria prima chegaria pronta para mistura, moagem,



ensacamento e paletização, o quais seriam os únicos processos que ocorreriam nessa fábrica.

Afirma que, por este motivo, não teria sido requerida a apresentação de EIA/RIMA, exigível para as atividades de significativo impacto ambiental.

Aduz que, deste modo, a unidade fabril da Votorantim, localizada no DISAL, Z-R10 de São Luís, teria sido corretamente enquadrada pela Municipalidade como indústria tolerada do tipo “I2”, de acordo com a Lei Municipal 3.253/92.

Expõe que apenas considerou o terreno para a construção da sua fábrica após constatar que estava localizada em área industrial, próximo a vários outros empreendimentos industriais, bem como, segundo o réu, “somente colocou em operação a fábrica após conseguir todas as licenças ambientais necessárias, o que comprovaria a sua boa fé”.

Alega não haver na Resolução CONAMA 237/97 o momento para a apresentação da certidão da Prefeitura Municipal declarando que o local e o tipo de atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.

Cita que a mencionada certidão teria sido expedida antes da Licença de Instalação, e que, assim, não haveria prejuízo ao processo ambiental.

Com relação ao argumento de que “às supostas ilegalidades se estenderem ao lançamento de informação falsa no PCA/RCA para subsidiar a análise e expedição da Licença Prévia”, assevera que seriam inconsistentes, pois o empreendimento abrangeria apenas a moagem de clínquer e “está localizado no DISAL”.

Com relação à alteração da Licença de Instalação suscitada pelo autor, sustenta que a solicitação de estocagem de escória já constaria no projeto original, sob o título de “Galpão de Aditivos e Moagem de Cimento”, mas que teria ocorrido a necessidade de uma adequação em relação à quantidade de escória, pois não caberia mais no pátio de armazenamento.

Alega que a SEMA teria exigido a impermeabilização do pátio de estocagem



de escória e a implantação do sistema de drenagem para sua liberação.

Argumenta não estar provada a violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência pelos entes da Administração Pública envolvidos no processo de licenciamento.

Sustenta que a municipalidade teria agido corretamente ao considerar a área localizada na ZR-10, que tem como indústrias toleradas aquelas previstas na “I1” e “I2”, “sendo, inclusive, possível, ser aprovada determinada atividade de impacto por definições da Comissão Técnica instituída para tal fim”.

Aponta a ocorrência de benefícios aos moradores de São Luís como o desenvolvimento da região, o recolhimento de tributos, a geração de empregos, o suprimento da demanda da construção civil, etc., tendo em conta a redução das desigualdades regionais e em proveito do desenvolvimento nacional.

Sustenta que não haveria risco ao equilíbrio do meio ambiente, tendo em vista que a atividade é desenvolvida em área industrial e tem baixo impacto ambiental, alegando também que todas as emissões atmosféricas da fábrica de São Luís são monitoradas e estão de acordo com os limites legais de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, contando ainda com o envio periódico de relatórios ao órgão ambiental.

Em contestação, o **Município de São Luís** afirma discordar com a interpretação restritiva feita pelo autor quanto à listagem de usos industriais estabelecida pela Lei Municipal nº 3.253/1992 (v. IV, fls. 732/746).

Sustenta que a industrialização de cimento encontra-se inserida em seu gênero na lista anexa da referida lei, item 1.2 – Indústrias Toleradas, sob a denominação “artefatos de cimento”.

Aduz que a semântica do nome “artefato” relaciona-se a obra ou produto produzido por ação mecânica, e que “a moagem de clínquer” nada mais seria do que uma operação destinada ao fabrico de cimento, cuja atividade já se encontraria tratada na referida norma.

Afirma que exigir pormenorização de atividades constitui preciosismo que



não se afina com a competência municipal de ordenamento.

Assevera que a tese ministerial estaria apegada ao processo de fabricação do cimento e o sentido da lei teria sido particularizar o uso à luz do produto final da indústria.

Arrazoa que toda e qualquer norma que estabeleça restrição ou vedação de atividade, ofício ou trabalho deve ser expressa na própria lei e não extraída a partir de “presunções”, como pretende o autor.

Sustenta que para se impedir ou se condicionar o exercício de determinada atividade deve a norma expressamente dispor sobre a restrição.

Defende que a lei municipal não teria vedado a instalação de uma indústria de moagem de clínquer no Distrito Industrial, mas que apenas teria estabelecido como uso tolerado a confecção de artefatos de cimento, “numa clara demonstração de que o legislador não estabeleceu qualquer restrição nesse sentido”.

Alega que ainda que no exercício de sua competência viesse a proibir a atividade de “moagem de clínquer”, deveria respeitar o direito adquirido da empreendedora.

Argumenta que a cidade de São Luís apresenta melhor aparato logístico do que outras cidades para controlar e prevenir possíveis efeitos nocivos advindos da poluição, razão pela qual não haveria razão para segregar atividades, desconsiderando os usos conformes existentes no Distrito Industrial.

Pondera que ao expedir a certidão de uso e ocupação do solo urbano não cuidou de avaliar os possíveis impactos ambientais do empreendimento, mas apenas declarar a adequação de determinado empreendimento a categorização das naturezas de usos adequados para as diversas áreas do território municipal.

Narra que a expedição da certidão de uso e ocupação do solo constituiria uma fase preambular do processo de licenciamento urbanístico.

Afirma que que a SEMA tem concedido licenças e tão somente consultando os órgãos da municipalidade, já em fases adiantadas do processo de licenciamento.

Declara ainda que a SEMA “recalcitra em algumas situações em que o



potencial de degradação é de cunho local, nas quais somente o Município poderia licenciar”, mas com base no princípio da instrumentalidade das formas, entende que a postergação da certidão não teria o condão de emprestar nulidade ao procedimento de licenciamento.

Consigna que “se verifica convergência volitiva entre o ato emitido pelo agente público municipal e o proferido pelo ente público estadual, no sentido favorável ao empreendimento, motivo pelo qual não existiria prejuízo ao interesse público advindo da mudança de ordem na apresentação da certidão de uso e ocupação do solo, ocorrida no processo de licenciamento ambiental”.

O **Estado do Maranhão**, por sua vez, apresenta contestação fundamentada na ausência de discricionariedade na concessão da tutela ambiental, no cumprimento das exigências para a concessão da licença ambiental e no princípio da separação de poderes (v. IV, fls. 749/756).

Sustenta que a licença ambiental constituiria espécie de licença administrativa, servindo de instrumento de controle e gestão pública prévia das atividades potencial ou efetivamente lesivas ao meio ambiente.

Assevera que a licença administrativa teria caráter de ato vinculado, uma vez preenchidos os requisitos necessários para a sua obtenção, não seria dado ao Estado a discricionariedade de poder ou não praticar o ato administrativo.

Sustenta que a licença ambiental não poderia ser infirmada pelo Poder Judiciário quando a empresa ré preencheu os requisitos para sua obtenção.

Aduz que eventual deferimento dos pedidos formulados na inicial implicaria a indevida interferência do Poder Judiciário na seara do mérito administrativo, afrontando diretamente o princípio da separação dos poderes.

Réplica do autor às contestações apresentadas (v. IV, fls. 761/767).

Decisão declinatória de competência pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública o qual determinou o encaminhamento dos autos a esta unidade jurisdicional (v. IV, fl. 792).

Proferida sentença de mérito, por este juízo, com o acolhimento dos pedidos



formulados pelo autor em sua inicial (id 69196687 - Pág. 210).

Após a interposição do recurso de apelação pelos réus, o Tribunal de Justiça do Maranhão acolheu a preliminar de cerceamento de defesa, declarando nula a sentença.

Com o retorno dos autos, os réus requereram a realização de perícia, conforme id 69209613, fls. 61/63 e Id. 69209613, fls. 77.

Por sua vez, o autor requereu a designação de audiência de instrução para a colheita do depoimento pessoal dos réus e oitiva de testemunhas arroladas (id 69209613, fl. 67)..

Proferida decisão deferindo o requerimento de provas formulado pelas partes, nomeando como perito o Sr. Ronaldo Maia Garcez ( id 69209613, fl. 89).

Após, o Ministério Público requereu como prova emprestada o aproveitamento do laudo pericial produzido na Ação Civil Pública nº 36.781/2012 (0034392-90.2012.8.10.0001) - (id 69211108 - fl. 13)

Intimados para se manifestarem acerca do pleito do MP, a Votorantim e o Estado do Maranhão pugnaram pelo indeferimento da sua utilização (id 69211108, fls. 50/55 e Id. 69211108, fls. 68/70).

Em id 69211108, fls. 74/77, Votorantim Cimentos requereu a juntada, como prova emprestada, do laudo pericial produzido na Ação Civil Pública nº 0047164-51.2013.8.10.0001.

Determinada a intimação das partes para se manifestarem sobre a possibilidade de cancelamento da perícia anteriormente designada, considerando o pedido de desistência do perito, por estar incluído no grupo de risco do coronavírus (id 69211108, fl. 101)

Manifestação da Votorantim informando a desistência da perícia designada. Ato contínuo, informou interesse na realização de prova pericial em caso de deferimento da prova emprestada pleiteada (id 69211108, fl. 104 e id 69211110, fls. 01/07).

O Município de São Luís, em manifestação, pugnou pela utilização única e



exclusiva da prova pericial produzida na Ação Civil Pública nº 0047164-51.2013.8.10.0001 (Id. 69211110, fls. 88/90).

O Ministério Público manifestou-se pelo indeferimento da utilização da prova emprestada pleiteada pelos réus (id 69211110, fls. 95/97).

Proferida decisão deferindo o requerimento de prova emprestada e determinando a sua juntada nos autos (id 84875297).

Juntada dos laudos periciais (ids 85388582 e 85397840).

Audiência de instrução e julgamento realizada em 20/06/23. Naquele ato, foram ouvidos os peritos do juízo, colhido o depoimento pessoal do representante da empresa Prominer Projetos e procedida a oitiva das testemunhas do autor, na condição de informantes. Ainda, foram dispensados os depoimentos dos prepostos da empresa Votorantim e TJ Consultoria Ambiental (id 95013557)

Alegações finais, em forma de memoriais, pelas partes: MPE (id 106632215); Prominer Projetos Ltda (id 99616159); Votorantim Cimentos (id 107336249); Estado do Maranhão (id 108150482); Município de São Luís (id 108189193).

Era o que cabia relatar. Decido.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Nos termos do artigo 30, I e VIII, da Constituição Federal, "competete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Compete-lhe, ainda, na conformidade prevista no artigo 182 da CF, executar a política de ordenamento urbano, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, "com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. E a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.



Tendo em vista a imperiosa necessidade de harmonização do cumprimento dessas competências constitucionais do município com o disposto no artigo 225 da CF, que define como direitos de todos "ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações", é que o Estatuto da Cidade estabelece "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (artigo 1º, parágrafo único).

É nesse entrelaçamento de valores constitucionais relevantes (preponderância dos interesses locais com direito ao meio ambiente equilibrado) que "na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da CF, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF), relacionando-se diretamente às cidades".

Nesse contexto, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a ordenação e controle do uso do solo de forma a **evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a poluição e a degradação ambiental** (Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso VI, alíneas 'b e g').

A elaboração e execução de política de ordenamento urbano e defesa e preservação do meio ambiente encontram-se, portanto, intimamente ligados de modo a propiciar o denominado desenvolvimento sustentável, que na "adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência" (Estatuto da Cidade, artigo 2º,



VIII).

Essa diretriz geral da política urbana não se resume à elaboração de projetos de desenvolvimento sustentável, **cumprindo ao Poder Público exercer rigoroso controle sobre sua observância** a fim de que se evite o aparecimento de situações indesejáveis.

Por este motivo é que, no procedimento de licenciamento ambiental, existe a obrigatoriedade da declaração da Prefeitura Municipal de uso e ocupação do solo dando conta de que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (Resolução CONAMA nº 237, artigo 10, parágrafo 1º).

A obrigatoriedade referida não trata de cumprimento de mera formalidade legal. A declaração do poder público municipal constitui peça essencial do procedimento de licenciamento ambiental, de modo que **eventual falsidade em seu conteúdo conduz a vício insanável** do procedimento e de seus resultados.

No Município de São Luís, o instrumento legal que materializa a política de ordenamento urbano é a Lei Municipal nº 3.253, de 29 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências.

**Na hipótese dos autos**, restou comprovado que o Estado do Maranhão expediu Licença Prévia à ré Votorantim, sem a certidão de uso e ocupação do solo.

Embora, posteriormente, o Município de São Luís tenha expedido a referida certidão, observa-se que aquele ente previu como uso permitido, na área do Distrito Industrial, “*moagem de cimento*”, apesar de a empresa ter solicitado para operar com “*moagem de clínquer*”.

O Município entendeu que a industrialização de cimento estaria inserida na lista do Item 1.2 – Indústrias Toleradas, da Lei de Zoneamento Municipal, sob a denominação “artefatos de cimento”.

Ocorre que a nomenclatura “moagem de cimento” sequer existe na legislação municipal. Ademais, “moagem de cimento” e “artefatos de cimento” são



atividades diversas, com níveis de poluição e periculosidade ambiental diferentes.

Assim, verifica-se a ocorrência de uma certificação errônea em um documento importante que instrui a licença ambiental, causando graves prejuízos ao meio ambiente e à sociedade.

Na espécie, os réus tinham conhecimento que a mencionada atividade não estava prevista em lei, o que favoreceu a empresa Votorantim na obtenção da sua licença.

Além disso, com base nas provas emprestadas utilizadas, a perícia confirmou a inadequação da atividade, não apenas pela sua ausência de previsão na Lei nº 3.253/1992, mas também pelo caráter prejudicial do empreendimento para a área onde está localizada (ids 85397840 e 85388582).Vejam os:

Laudo pericial id 85388582, em parte transcrito:

“Analisando esse contexto chega-se à conclusão que por ser extremamente nociva à saúde humana e ambiental; **esse tipo de indústria não é a mais adequada para se localizar próximo a populações**, então este seria um dos motivos para a mesma não estar instalada neste endereço. **A própria lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de São Luís, indica isso ao proibir a implantação deste tipo de indústria na Zona Residencial 10.** O que deixa bem claro que quaisquer atos que tenham permitido a instalação dessa indústria, estão totalmente fora dos limites das leis pertinentes, além de comprometer a saúde desta população e do meio ambiente.”

Portanto, considerando que os usos permitidos e proibidos para as três Zonas Industriais de São Luís (ZI1, ZI2 e ZI3) estão descritos na referida tabela (Lei Municipal nº 3.253/92, artigos 108, 114 e 120), tem-se que ausência da atividade indústria de cimento ou indústria de moagem de clínquer para a produção de cimento da Listagem de Categoria de Usos já é suficiente para comprovar a falsidade da declaração constante da certidão de uso e ocupação do solo expedida



pelo poder público municipal, bem como da falsidade da informação de mesmo teor constante nos processos administrativos de licenciamento ambiental.

De acordo com a técnica legislativa adotada pela Lei nº 3.253/92, os usos permitidos para cada zona restringem-se àqueles relacionados na Listagem de Categoria de Usos, enquanto que os 'Usos Proibidos' correspondem a todos os usos não relacionados para a zona, inclusive os que não estão previstos na referida listagem.

Nesse sentido, o art. 5º da LINDB dispõe que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” O plano diretor e as leis de zoneamento são responsáveis por versar, dentre outros temas, sobre o perfil da cidade que se pretende ter. Com estas Leis o Poder Legislativo define as potencialidades e vocações da cidade, suas características e regras com o objetivo de proporcionar às pessoas bem-estar. Se o rol fosse exemplificativo, não haveria segurança jurídica quanto à escolha de modelo de cidade feita pelo legislador. Além disso, se a mencionada lista não fosse exaustiva, a lista de usos permitidos não precisaria ser tão extensa.

O legislador municipal escolheu um perfil de cidade com algumas restrições quanto a atividades com elevado grau de impacto ambiental, em especial os que resultam em poluição direta do ar. O gestor do momento não pode licenciar empreendimentos em desconformidade com a intenção do legislador.

Não figurando na Listagem de Categoria de Usos a atividade exercida pela Votorantim, conclui-se que a mesma é de uso proibido para todas as zonas do Município de São Luís, não devendo restar dúvida ou margem de poder discricionário para a Administração Municipal firmar declaração em sentido contrário.

Deste modo, conclui-se que decorre a manifesta falsidade ideológica da declaração, constante da certidão de uso e ocupação do solo emitida pelo poder público municipal, já que o uso “moagem de cimento” ou “moagem de clínquer” não é permitido para quaisquer das zonas do Município de São Luís, haja vista que



inexiste referida nomenclatura no rol taxativo da lei municipal em comento.

Nesse sentido, registro que a inserção de declaração falsa na certidão do poder público municipal alterou a verdade sobre fato juridicamente relevante, qual seja, que a atividade indústria de cimento ou indústria de moagem de clínquer para a produção de cimento é de uso proibido, tanto para a ZR10 como para as demais zonas do Município de São Luís.

Observa-se que os procedimentos de licenciamento ambiental foram baseados e decididos com base nessa declaração falsa do poder público municipal, motivo pelo qual eivado de vícios insanáveis, ensejadores de serem declarados nulos pelo Poder Judiciário.

Uma vez comprovada a ilegalidade perpetrada pelo administrador municipal, ao fazer inserir em documento público declaração falsa, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, forçoso é concluir pela declaração de sua nulidade, dos procedimentos de licenciamento ambiental fundados na declaração falsa e das respectivas licenças ambientais expedidas.

Os atos nulos não geram direitos, nem produzem situações jurídicas definitivas para o beneficiário da ilegalidade ou da inconstitucionalidade, porque, como já decidiu o STF, 'não se pode tirar consequências legais de atos ilegais'.

Considerando a obrigatoriedade e essencialidade da certidão de uso e ocupação do solo do poder público municipal nos procedimentos de licenciamento, tendo em vista que a nulidade verificada não diz respeito a aspectos formais do procedimento, mas de ordem substancial, tem-se que o vício verificado é insanável.

O reconhecimento judicial da falsidade ideológica da declaração constante da certidão municipal implica a nulidade da própria certidão, desde a sua emissão, bem como de todos os efeitos jurídicos por ela produzidos.

Assim, a declaração ideologicamente falsa, constante da mencionada certidão, contaminou de inexorável nulidade todos os procedimentos de licenciamento ambiental relativos ao empreendimento questionado, bem como as respectivas licenças neles expedidas.



Por último, importante mencionar que a absolvição dos réus no processo de improbidade administrativa, não interfere no julgamento da presente demanda, em face da independência de esferas.

Outrossim, no julgamento em segunda instância, não se negou o fato de que a atividade não está prevista em lei.

Passo agora à análise dos principais argumentos articulados pelos réus, em especial os argumentos relacionados aos fatos controvertidos desta lide.

Pela pertinência, adoto, em parte, a argumentação já exposta na sentença id 69196687 - Pág. 210.

## **2.1 Da violação ao princípio da separação dos poderes.**

O controle jurisdicional dos atos administrativos não viola o princípio da separação dos poderes.

A análise, pelo Poder Judiciário, da legalidade e constitucionalidade dos atos emanados pelos três poderes constituídos encontra fundamento na garantia constitucional do artigo 5º, XXXV: *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.*

Cabe, portanto, ao órgão julgador, uma vez comprovada mácula no ato impugnado, determinar as providências necessárias para o restabelecimento da ordem jurídica, seja declarando a nulidade do ato, seja afastando a sua aplicabilidade.

Esse entendimento encontra-se pacificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO EX-OFFICIO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. AUSÊNCIA DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDOTA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ILEGALIDADE.



CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. 1. **Nos termos da orientação firmada no STF, o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, sendo permitido, inclusive, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade.** 2. Eventual divergência ao entendimento adotado pelo Tribunal de origem demandaria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC. (STF - ARE: 1320412 AL, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 30/08/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 10/09/2021)

No mesmo sentido, a doutrina sobre a matéria leciona que o *princípio da inafastabilidade da jurisdição* revela-se como capital e insubstituível no ordenamento constitucional brasileiro de modo que “um ato gravoso, provenha de quem provier pode ser submetido ao órgão judicante a fim de este afira sua legitimidade e o fulmine se reputar configurada ofensa a um direito”.

Assim, “nenhum ato do Poder Público poderá ser subtraído do exame judicial, seja ele de que categoria for (vinculado ou discricionário) e provenha de qualquer agente, órgão ou Poder... Quaisquer que sejam a procedência, a natureza e o objeto do ato, desde que traga em si a possibilidade de lesão a direito individual ou ao patrimônio público, ficará sujeito a apreciação judicial, exatamente para que a Justiça diga se foi praticado com fidelidade à lei e se ofendeu direitos do indivíduo ou interesses da coletividade”.



Não merece, portanto, acolhimento a tese suscitada pelo réu Estado do Maranhão de violação ao princípio da separação de poderes eventual acolhimento dos pedidos formulados pelo autor.

## **2.2 Do caráter vinculante da licença administrativa ambiental**

O Estado do Maranhão defende a legalidade da licença ambiental impugnada pelo autor, bem como a impossibilidade de sua negação pelo Judiciário, sob o fundamento de tratar-se de ato vinculado em que o empreendedor preencheu todos os requisitos necessários à sua obtenção.

Esse argumento também não se sustenta.

Primeiro porque contrariaria frontalmente o *princípio da inafastabilidade da jurisdição* comentado no item anterior.

Segundo por conta da própria diferença existente entre o tradicional conceito de *licença* no direito administrativo para o conceito de *licenciamento ambiental* previsto na estrutura da Lei Complementar 140/2011 e na Lei 6.938/81. “O conceito de ‘licenciamento ambiental’ tem vida própria, independente do conceito de ‘licença’, expressão utilizada no Direito Administrativo”.

Enquanto o conceito tradicional de *licença* consiste no “ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de atos materiais antes vedados ao particular”, o *licenciamento ambiental* “é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de *licença ambiental*”, não sendo possível, portanto, identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto se trata de uma das fases do referido procedimento.

Todos os documentos que informam o procedimento administrativo de licenciamento ambiental estão sujeitos à avaliação de mérito pelo órgão público responsável pelo licenciamento. Isso vale tanto para os documentos públicos obrigatórios emitidos pelos entes federativos co-responsáveis pelas informações prestadas no procedimento, quanto para os documentos apresentados pela equipe



técnica multidisciplinar (EIA/RIMA, PCA/RCA).

Inexiste, portanto, vinculação do órgão responsável pelo procedimento de licenciamento aos estudos ambientais apresentados e às informações obrigatoriamente prestadas pelos demais entes federativos, ou mesmo, às suas manifestações voluntárias.

Admitir-se noutro sentido resumiria o procedimento de licenciamento a mero formalismo simplório, sem teor ou conteúdo interpretativo. Isso descaracterizaria a relevância constitucional do procedimento de licenciamento ambiental e tornaria o órgão competente para o licenciamento em mero cumpridor de formalidades legais e não no agente responsável pela verificação da observância quanto à legalidade formal e material de todos os atos praticados.

Por estes motivos é que esta segunda tese suscitada pelo réu Estado do Maranhão, no sentido de atribuir natureza vinculada ao procedimento de licenciamento ambiental, não procede, nem para fins de se eximir da própria responsabilidade pelos atos impugnados, nem para que esses mesmos atos sejam reconhecidos como direitos do empreendedor.

### **2.3 Erro de interpretação quanto à listagem de usos industriais estabelecida pela Lei Municipal nº 3.253/1992.**

O réu Município de São Luís sustenta os atos impugnados judicialmente pelo Ministério Público aduzindo, dentre outras, a tese de que a atividade do empreendedor, industrialização de cimento (moagem de clínquer) estaria inserida na lista anexa da Lei Municipal nº 3.253/1992, sob a denominação “artefatos de cimento”.

Conforme esse entendimento, também defendidos pelos réus Prominer e TJ Consultoria Ambiental, a atividade do réu Votorantim seria equivalente à atividade “artefatos de cimentos”, o que permitiria seu enquadramento pela municipalidade como indústria tolerada do tipo “I2”, de acordo com a Lei Municipal 3253/92.

Essa tese é manifestamente descabida.

Primeiro porque **a atividade desenvolvida pela Votorantim no Município**



**de São Luís destina-se “à última fase da fabricação do cimento”, conforme admitido pela própria Votorantim em sua contestação.** Desse modo, a atividade “moagem de clínquer” corresponde à última fase para a fabricação de *cimento*.

O produto final da atividade industrial do réu Votorantim é *cimento*, em nada se confundindo, como pretendem os contestantes, com *artefatos de cimento*.

Conforme a Associação Brasileira de Cimento Portland “os chamados artefatos de cimento são um termo genérico empregado para os mais diversos produtos, desde tubos de concreto para saneamento até pré-lajes, sacadas e escadas pré-fabricadas, mourões, blocos, telhas, lajotas e mobiliário urbano”. A matéria prima principal para a fabricação de *artefatos de cimento* corresponde ao produto final da atividade do réu Votorantim, mas com ela não se confunde nem se pode equiparar.

O fato de a unidade fabril da ré Votorantim de São Luís desenvolver a etapa de fabricação do cimento correspondente à fase de “moagem do clínquer” não a descaracteriza como uma *fábrica de cimento*, **muito menos a qualifica como uma indústria de artefatos de cimento.**

Portanto, não se verifica o alegado *erro de interpretação do autor da ação*, quanto à listagem de usos industriais estabelecida pela Lei Municipal nº 3.253/1992, para se admitir que a atividade *moagem de clínquer* seja enquadrada sob a denominação *artefatos de cimento*.

Muito mais em sentido contrário, conclui-se que se configura como **erro crasso pretender que uma atividade de indústria de cimento seja classificada como indústria de artefatos de cimento.**

#### **2.4 Necessidade de expressa disposição legal para a restrição ou vedação de atividade, ofício ou trabalho**

Com relação ao *princípio da legalidade*, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, compete inicialmente destacar que o regime das liberdades, sustentada na contestação do réu Município de São Luís,



“não é incompatível com um sistema coativo, e até se pode acrescentar que ela pressupõe um sistema dessa ordem, traduzido no ordenamento jurídico”.

Ademais, conforme citado pelo próprio réu Município de São Luís incide sobre o campo material do objeto submetido à apreciação judicial o *princípio da reserva legal*, por força exatamente do previsto no parágrafo único do artigo 179 da Carta Magna: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Assim, a liberdade de iniciativa econômica, no caso da Votorantim, não é absoluta como cogita o Município de São Luís em sua contestação. Antes se submete às limitações legais impostas pelo poder público, para fins de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social e com a observância dos princípios constitucionais da ordem econômica, dentre os quais: *a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação* (CF, art. 170, III e VI).

Esses princípios e normas da política econômica estão intrinsecamente relacionados à política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, artigo 182, *caput*). Por estes motivos é que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (CF, artigo 182, parágrafo 2º).

Do mesmo modo, os princípios da política econômica estão intimamente ligados ao princípio constitucional do *desenvolvimento sustentável*, disposto no artigo 225 da Constituição da República, segundo o qual “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”.



Pode-se concluir, portanto, que a liberdade de iniciativa do exercício de atividade econômica submete-se, dentre outros, ao cumprimento dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente e que a observância desses princípios deve corresponder necessariamente ao cumprimento da *política de desenvolvimento urbano*, adotada pela municipalidade, e ao *princípio do desenvolvimento sustentável*.

Em outras palavras, tanto as empresas, privadas ou públicas, quanto o poder público constituído, federal, estadual e municipal devem obediência aos princípios constitucionais da ordem econômica, não se admitindo transigências, de ordem individual ou conjunta, a respeito do seu cumprimento, ainda que sob a aparente regular formalização de procedimento de licenciamento ambiental.

A atividade *indústria de cimento* não está autorizada para nenhuma das zonas do Município de São Luís, seja na modalidade *uso permitido*, seja como *uso tolerado*, motivo pelo qual está proibida, não cabendo à administração pública, estadual ou municipal, autorizar a sua realização em manifesta contrariedade à política de desenvolvimento urbano. Nem cabendo ao Poder Judiciário admiti-la, sob pena de reproduzir a ilegalidade perpetrada pela administração.

Do exposto, tem-se como desprovido de fundamento jurídico, para fins de rejeição dos pedidos formulados na inicial, a alegada necessidade de expressa disposição legal para a restrição ou vedação de atividade, ofício ou trabalho.

## **2.5 Direito adquirido da Votorantim para a atividade de “moagem de clínquer”.**

O réu Município de São Luís, valendo-se do “instituto da pré-ocupação” e citando precedente do Supremo Tribunal Federal, sustenta que “mesmo que o Município de São Luís viesse, agora, no exercício de sua competência, a proibir a atividade “moagem de clínquer”, deveria respeitar o direito adquirido da empreendedora”.

Esse entendimento está fundamentado na validade do argumento acima analisado. Segundo o contestante, se não havia proibição legal anterior, eventual lei posterior proibindo a atividade deveria considerar o direito adquirido da ré



Votorantim em realizar a atividade.

O argumento não é válido, basicamente, por dois motivos.

Primeiro por conta da existência de ordenamento jurídico municipal disciplinando o uso do solo urbano e estabelecendo as atividades industriais permitidas e toleradas para as áreas de zoneamento industrial. Dentre elas, não se encontra prevista a atividade de *indústria de cimento* ou de *‘moagem de clínquer para a produção de cimento’*, como preferem os réus.

Segundo porque, **uma vez reconhecida judicialmente a nulidade dos atos administrativos impugnados**, que contaram com a decisiva e harmoniosa participação de todos os réus, não há que se falar em direito adquirido exatamente para o exercício da atividade proibida e cujo procedimento de licenciamento ambiental foi caracterizado e determinado pela presença de vícios insanáveis.

Uma vez mais, impõe-se afirmar a improcedência dessa tese defensiva articulada pelo réu Município de São Luís.

**2.6 Certidão emitida pelo ente público municipal apenas declararia a adequação de determinado empreendimento proposto, mas não avaliaria os possíveis impactos do empreendimento.**

Esse fundamento sugere que o réu Município de São Luís não seria o responsável pelos licenciamentos ambientais concedidos pela SEMA, tendo em vista que a certidão de uso e ocupação do solo emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação de São Luís “apenas” declara a adequação de determinado empreendimento proposto e a categorização das naturezas de usos adequados para as diversas áreas do território municipal, mas não avalia os possíveis impactos ambientais decorrentes do empreendimento.

Conforme anteriormente referido, o procedimento de licenciamento ambiental consiste no complexo de atos administrativos, logicamente encadeados, objetivando a obtenção da *licença ambiental*, em que a certidão de uso e ocupação do solo do poder público municipal merece papel determinante. Primeiro por conta do “entrelaçamento dos direitos constitucional, civil e ambiental no uso social da



propriedade”, segundo porque é com base nessa certidão que o procedimento de licenciamento ambiental se instaura e se desenvolve.

Desse modo, pode-se sim afirmar que **a certidão de uso e ocupação do solo pela municipalidade não avalia os impactos ambientais do empreendimento proposto, mas cumpre papel decisivo para a concessão ou não do licenciamento proposto perante o órgão competente.**

Tanto é assim que a Resolução CONAMA 237/97, que *dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental*, confere à referida certidão a condição de **documento obrigatório no procedimento de licenciamento**, nos seguintes termos: “no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo”.

Em outras palavras, não pode haver procedimento de licenciamento ambiental válido sem a apresentação da certidão de uso e ocupação do solo pela Prefeitura Municipal.

Portanto, a obrigação do poder público municipal era de expedir a certidão declarando se o local e o tipo de empreendimento ou atividade proposto pela Votorantim estava em conformidade ou não com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, para fins de instrução do procedimento de licenciamento ambiental a ser instaurado na SEMA.

E foi exatamente essa missão que o **poder público municipal não desempenhou a contento, ao fazer constar conteúdo não verdadeiro na Certidão de Uso e Ocupação do Solo** (f. 257), referente ao Proc. 220-7149/10, mediante a declaração que “na Zona Residencial – 10 (ZR10) é permitido o uso I.2 – INDÚSTRIAS TOLERADAS (Moagem de cimento), conforme a Lei nº 3.253/92, de 29 de dezembro de 1992, que dispõe sobre Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de São Luís”.



Os Secretários, titular e adjunto, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação de São Luís, ao declararem que, em conformidade com a Lei Municipal nº 3.253/92, é permitido o uso da atividade “moagem de cimento” na ZR10 **fizeram inserir em documento público declaração falsa ou diversa da que devia ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.** Daí se depreende a *falsidade ideológica* da certidão, que contaminou todo o procedimento de licenciamento ambiental.

Desse modo, pode-se concluir que **a emissão da certidão de uso e ocupação do solo pelo poder público municipal não se trata de “apenas” declarar a conformidade da atividade com a legislação local, mas se trata efetivamente de prestar essa declaração, formal e substancialmente, verdadeira.**

Portanto, mais uma vez o argumento utilizado pelo réu Município de São Luís revela-se imprestável, tanto para eximir-se de responsabilidade pelos atos impugnados, como para conferir validade jurídica à *falsidade ideológica* perpetrada, seus respectivos efeitos e demais atos dela decorrentes.

**2.7 A postergação da apresentação da certidão de uso e ocupação do solo não teria o condão de emprestar nulidade ao procedimento de licenciamento.**

Essa tese apresentada pelo Município de São Luís, apesar de **contrariar a ordem lógica de realização dos atos processuais** no procedimento de licenciamento ambiental e revelar subestimação com o cumprimento das competências do próprio poder público municipal, poderia ser válida se não se houvesse configurado a manifesta *falsidade ideológica* da certidão de uso e ocupação do solo emitida pela municipalidade.

Assim sendo, tem-se que a nulidade do procedimento de licenciamento não decorre do momento em que a certidão de uso e ocupação do solo fora emitida pela municipalidade ou mesmo da fase processual em que fora apresentada pelo empreendedor no respectivo procedimento. **A nulidade sucede do conteúdo falso da certidão que declara ser permitida, pela legislação municipal, a realização**



**de atividade que não o é, ou seja, atividade que é vedada para a zona de instalação.**

Em outras palavras, ainda que a certidão em comento fosse apresentada pelo empreendedor no início do procedimento de licenciamento ambiental a *falsidade ideológica*, constante da declaração, estaria configurada da mesma forma. Do mesmo modo, a **apresentação posterior da certidão com informação ideologicamente falsa não convalida o procedimento e seus atos**; em sentido contrário, a nulidade do procedimento e demais atos decorre exatamente por estarem fundados nela, a certidão de conteúdo não verdadeiro.

A espécie não trata de cumprimento de mera formalidade de natureza instrumental, como pretendem os réus, ou de erro quanto ao momento de realização de seus atos. Trata-se de matéria de fundo, cujo exame resolve-se pela constatação do **erro grosseiro**, perpetrado pelo Poder Público Municipal, ao enquadrar a atividade do réu como permitida pela respectiva legislação municipal.

E, quanto a esse fato, *falsidade ideológica da declaração*, não há margem jurídica para transigir, administrativa ou judicialmente, sendo inevitável concluir que a atividade industrial desenvolvida pelo réu Votorantim, seja sob a denominação *indústria de cimento* ou *indústria de moagem de clínquer*, não se encontra prevista como permitida para nenhuma das zonas estabelecidas pela Lei Municipal 3253/92. **E, uma vez não prevista como permitida, o uso do solo municipal de São Luís para essa atividade é vedado.**

## **2.8 (In)existência de prejuízo ao interesse público na mudança da ordem da apresentação da certidão**

O réu Município de São Luís, como última tese defensiva, sustenta que o fato de o ente público estadual haver condicionado o prosseguimento do feito à obtenção da certidão referida preservou a competência da municipalidade. E mais, alega inexistir prejuízo ao interesse público na mudança de ordem de apresentação da certidão de uso e ocupação do solo no procedimento de licenciamento ambiental, tendo em vista a convergência volitiva entre os poderes públicos,



municipal e estadual, no sentido favorável ao empreendimento proposto.

O deslinde do argumento acima referido requer destacar que *interesse público* não se confunde, necessariamente, com *interesse de Estado ou de pessoa de Direito Público*. “Os interesses públicos correspondem à *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos *indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*, nisto incluído o *depósito intertemporal destes mesmos interesses*, põe-se a nu a circunstância de que *não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado* e demais pessoas de Direito Público”.

Se o *interesse do Estado* ou das pessoas de Direito Público sempre correspondessem ao *interesse público* não seriam recorrentes as demandas judiciais questionando atos administrativos contrários ao interesse público.

No caso, a preservação do *interesse público* corresponde ao cumprimento da legislação municipal ambiental, que não permite o uso do solo de São Luís para a realização da atividade desenvolvida pelo réu VOTORANTIM, e não à vontade do ente público municipal, que emitiu certidão declaração de falso conteúdo ideológico. O interesse público também não corresponde à vontade do ente público estadual que, absorvendo a declaração falsa, procedeu ao procedimento ambiental e concedeu as licenças requeridas.

Conclui-se, portanto, que **tanto o poder público municipal quanto o poder público estadual não fizeram valer a supremacia do interesse público**, respectivamente, quando da emissão da certidão de uso e ocupação do solo e dos procedimentos de licenciamento ambiental impugnados.

Prevaleceu o ***interesse privado do réu VOTORANTIM nos dois momentos***, a despeito da manifesta contrariedade ao ordenamento jurídico urbano do Município de São Luís.

Do *princípio da supremacia do interesse público* decorre o *princípio da indisponibilidade do interesse público*, “segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para



tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia”.

Portanto, nem a administração pública municipal poderia renunciar à obrigação de fazer constar na certidão de uso e ocupação do solo a verdade sobre a vedação legal da atividade do réu Votorantim nas Zonas de São Luís, nem a administração pública estadual, através da SEMA, poderia haver absorvido a *falsidade ideológica* constante da certidão e demais atos do procedimento administrativo para fins de emissão das licenças ambientais. Resta, assim, evidenciado que ambas as administrações fizeram sucumbir o *interesse público* ante ao *interesse particular do empreendedor*.

Desse modo, conclui-se também pela improcedência dos argumentos expendidos pelo Município de São Luís, para fins de convalidação dos atos impugnados, a alegação de inexistência de prejuízo ao interesse público em face da alegada convergência volitiva das administrações estadual e municipal.

## **2.9 (In)existência de informação falsa no PCA/RCA - Implantação da moagem de clínquer da ré encontraria-se de acordo com a Lei de Zoneamento Municipal de São Luís**

Essa tese defensiva, formulada pelos réus Prominer, TJ Consultoria e Votorantim, não merece acolhimento.

O RCA/PCA, apresentado pelo empreendedor à SEMA, foi elaborado pelos réus Prominer Projetos e TJ Consultoria para o réu Votorantim Cimentos, e é datado de 10/09/2010, sendo, portanto, anterior à emissão da certidão de uso e ocupação do solo emitida pela poder público municipal.

Consta do RCA/PCA a seguinte informação (fls. 58):

*“A Lei de Zoneamento de São Luís define que o local do empreendimento é área industrial (Leis 3.253/92 e suas alterações – 3.895/00 e 4.548/05). Desta forma, o empreendimento pretendido pela VOTORANTIM CIMENTOS atende plenamente a legislação vigente para implantação no Sítio Cocal, no município de São Luís, no Estado do Maranhão, de uma moagem de clínquer para fabricação de cimento”.*



A Lei Municipal 3.253/92 relaciona no Anexo III a Listagem de Categorias de Usos (fl. 523), classificando as atividades industriais em quatro classes distintas: I.1 – Indústrias não Incômodas até 500m<sup>2</sup>; I.2 – Indústrias Toleradas; I.3. Indústrias Incômodas; I.4. Indústrias Perigosas. Da detida análise dessa *listagem de categorias de usos*, depreende-se que atividade *indústria de cimento* ou *indústria de moagem de clínquer para a produção de cimento* não está prevista para nenhuma das zonas do Município de São Luís.

O argumento dos réus para tentar justificar a sua pretensão de validar os atos impugnados foi enquadrar a atividade do empreendedor como Indústria de Artefatos de Cimento, relacionada na I.2. Porém, já se demonstrou acima que *indústria de cimento* e *indústria de artefatos de cimento* são coisas bem distintas.

E, de acordo com a técnica legislativa adotada pela Lei Municipal nº 3.253/92, disposta nos artigos 107, 113 e 120, que tratam das zonas industriais, “todos os usos permitidos e proibidos estão descritos na tabela anexa”, materializada nos seguintes termos:

	<b>U s o s</b> <b>Permitidos</b>	<b>Usos Proibidos</b>
	Todos E1, I1, I2, I3	Todos os não relacionados para a Zona.
	E1, I1, I2, I3	Todos os não relacionados para a Zona.
	E1, I2, I3, I4	Todos os não relacionados para a Zona.

Daí sucede que, uma vez não prevista em nenhuma das listas de categorias de usos industriais, a atividade *Indústria de Cimento* ou *Indústria de Moagem de Clínquer para a fabricação de cimento* é de uso proibido para todas as zonas de São Luís, inclusive as industriais.

Desse modo, resulta inevitável reconhecer que efetivamente **consta informação falsa no PCA/RCA**, elaborado pelos réus Prominer Projetos e TJ



Consultoria e apresentado junto à SEMA pelo réu Votorantim, consistente na seguinte afirmação: *“o empreendimento pretendido pela VOTORANTIM CIMENTOS atende plenamente a legislação vigente para implantação no Sítio Cocal, no município de São Luís, no Estado do Maranhão, de uma moagem de clínquer para fabricação de cimento”*.

Obviamente que essa informação falsa inicialmente não seria suficiente para o fim pretendido pelos réus Prominer Projetos, TJ Consultoria e Votorantim, motivo pelo qual foi, posteriormente, corroborada no Parecer Técnico de fls. 178/193, subscrito pelo Químico Industrial Joseildes de Souza e datado de 27/10/2010, notadamente quando afirma que:

*“A unidade fabril será implantada na Zona Industrial, de acordo com a lei municipal de zoneamento, no qual é **permitida a atividade de fabricação de cimento**”*.

O referido parecer, no item 10.4, referente ao *Zoneamento e Uso do Solo* (fl. 189), copia, integral e literalmente, os termos constantes do PCA/RCA, repetindo, por conseguinte, a informação falsa prestada pelos réus Prominer e TJ Consultoria, nos seguintes termos:

*“A Lei de Zoneamento de São Luís define que o local do empreendimento é área industrial (Leis 3.253/92 e suas alterações – 3.895/00 e 4.548/05). Desta forma, o empreendimento pretendido pela VOTORANTIM CIMENTOS atende plenamente a legislação vigente para implantação no Sítio Cocal, no município de São Luís, no Estado do Maranhão, de uma moagem de clínquer para fabricação de cimento”*.

Importante registrar que tanto o PCA/RCA quanto o Parecer Técnico foram apresentados antes da emissão da Certidão de Uso e Ocupação do Solo pelo poder público municipal.

Essa prática ilegal de não exigir do empreendedor a certidão municipal, no momento da abertura do procedimento de licenciamento, conforme noticia o réu Município de São Luís, tem sido levada à cabo pela SEMA, em alguns procedimentos, em que são concedidas licenças “e tão somente consultando



órgãos da municipalidade ludovicense em fases adiantadas do processo de licenciamento como se trata a certidão de uso e ocupação do solo urbano como mero 'complemento' atentando contra a prescrição do parágrafo único do art. 10 da Resolução n. 237/97".

O PCA/RCA e o Parecer Técnico, além de conterem informação falsa quanto à adequação da atividade do empreendedor à legislação de zoneamento ambiental, usurpam a competência do poder público municipal, conduzem à concessão da licença prévia pretendida e conseguem, efetivamente, pautar a atuação do Administrador Municipal.

**O Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo de São Luís e o Secretário Adjunto, ao firmarem a certidão, *deixam-se levar pelas informações já constantes do PCA/RCA e do Parecer Técnico*, reproduzem o seu conteúdo, expedem a certidão de uso e ocupação do solo contendo declaração *ideologicamente falsa*, com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante e, assim, conferir aparência de legalidade ao procedimento ambiental e à Licença Prévia expedida.**

Dessa forma, resulta evidenciada a existência de uma **sequência encadeada de atos nulos**, por conterem vícios substanciais, portanto, insanáveis, consistentes na alteração da verdade sobre a adequação da atividade do empreendedor à legislação de zoneamento urbano municipal.

E mais, a *falsidade ideológica* verificada foi capaz de determinar o resultado favorável ao licenciamento dos respectivos procedimentos ambientais, fato que não teria ocorrido caso não houvesse essa alteração da verdade sobre o fato juridicamente relevante.

Não procede, portanto, a argumentação defensiva no sentido de inexistência de informação falsa no PCA/RCA.

**2.10 (In)existência de prejuízo ao ordenamento territorial ou urbanístico, tendo em vista o encerramento dos procedimentos de licenciamento ambiental mediante a expedição da licença de operação**



O encerramento dos procedimentos de licenciamento ambiental e a expedição da Licença de Operação, em 27/12/2011, com validade até 27/12/2013, não implica a inexistência de prejuízo ao ordenamento territorial ou urbanístico, como pretendem os réus Prominer e Tj Consultoria.

Isso porque a consumação do ato administrativo não tem o condão de tornar válido o ato *eivado de nulidade absoluta*. O ato nulo “é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo”. O ato nulo não produz efeito válido porque não se pode adquirir direitos contra a lei. E, **uma vez declarada a sua nulidade pelo Judiciário, opera efeitos retroativos às suas origens e alcança todos os seus efeitos passados, presentes e futuros em relação às partes.**

O reconhecimento judicial da nulidade dos atos impugnados alcançará tanto os atos praticados até a propositura da ação, como os praticados posteriormente nos procedimentos de licenciamento ambiental em favor da Votorantim, motivo pelo qual a emissão da Licença de Operação referida não pode ser compreendida dissociada do contexto do presente conflito de interesses, não exclui a apreciação judicial da causa, nem fica isenta dos efeitos da presente sentença judicial declaratória de nulidade e condenatória à obrigação de não fazer.

## **2.11 (In)ocorrência de violação da legislação ambiental e não prestação de informações falsas.**

Votorantim sustenta não haver prestado informações falsas nem violado a legislação ambiental, ter agido com boa fé, tomado todas as diligências na eleição das empresas que contratou para os estudos e obtido todas as licenças antes de fazer funcionar sua fábrica.

Com exceção do relativo à negativa de haver prestado informações falsas, nenhum dos demais argumentos parecem destinados à defesa dos atos impugnados pelo autor, tendo em vista que não está em discussão na presente lide, nem é determinante para o seu deslinde, identificar se as nulidades verificadas nos atos impugnados decorreram de *dolo* ou culpa. Por isso, esses fundamentos



apresentam mais contornos defensivos de eventual responsabilização administrativa, civil ou penal pelos atos praticados e suas consequências. Por este motivo, essas teses poderão ser objeto de análise em outra lide, cujo objeto refira-se, por exemplo, à responsabilidade civil por improbidade administrativa.

Sem embargo, convém ressaltar que “**no regime da responsabilidade civil objetiva ou sem culpa** da Lei 6.938/81 (art. 14, Parágrafo 1º) **não interessa apurar se os técnicos agiram com dolo ou com negligência, imperícia ou imprudência na elaboração do estudo**. Pelas omissões e erros do Estudo de Impacto e de seu Relatório responde civilmente, de forma direta, o empreendedor ou proponente do projeto”.

Com relação à negativa de prestação de informação falsa, é relevante citar o artigo 11, parágrafo único, da Resolução CONAMA 237/97, que prescreve que “o empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais”.

Depreende-se, portanto que a *informação falsa* do PCA/RCA, referente à adequação da atividade do empreendedor à lei de zoneamento urbano, prestada pelos réus Prominer e TJ Consultoria no procedimento de licenciamento da SEMA é de responsabilidade, também, do réu Votorantim.

Assim sendo, não há que se falar em *negativa de prestação de informação falsa* por parte do réu Votorantim, para fins de convalidação de atos manifestamente nulos. Do mesmo modo, **não há que se discutir boa fé nos presentes autos**, vez que não constitui objeto da presente ação civil pública investigar a existência de dolo ou culpa dos responsáveis pelos atos impugnados.

## **2.12 Da proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, do desenvolvimento da região e do problema social na paralisação das atividades da fábrica.**

Os conceitos levantados pelo réu Votorantim, para a defesa dos atos impugnados, relativos à conciliação dos interesses inerentes à proteção do meio



ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, constituem, juntamente com outras, *diretrizes* gerais da política urbana, com o objetivo de ordenar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Estatuto da Cidade, artigo 2º, I a XVI).

Essas *diretrizes gerais* são materializadas através da respectiva legislação municipal de uso e ocupação do solo urbano e não mediante a sobreposição de interesses particulares ao previsto em lei. Assim, **não é permitido à Administração Pública validar licitamente pretensão de exercício de atividade por particular que não esteja de acordo com o permitido pela legislação de zoneamento urbano.**

“O urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao *uso* da propriedade particular e ao *exercício* de atividades individuais que afetam a coexistência social”. Desse modo, não compete nem ao ente público municipal, responsável pela expedição da certidão de uso e ocupação do solo, nem ao ente público estadual, responsável pelo licenciamento ambiental, utilizar-se de critérios outros, que não os da lei de zoneamento urbano, para autorizar a realização de atividade não permitida expressamente para a zona ou para a cidade.

Assim como **não cabe ao administrador municipal ou estadual referidos valer-se de critérios como *potencialidade poluidora da atividade* para autorizar atividade proibida ou negar atividade permitida, também não caberá a ele valer-se de critérios argumentativos desenvolvimentistas para fazer uma coisa ou outra.**

A limitação de uso e ocupação do solo não comporta a adoção de *critérios interpretativos* dessa natureza, mesmo porque a legislação municipal já se utilizou dessas diretrizes para a definição da política urbana. “As normas de ordem pública e interesse social, que passam a regular o uso da propriedade, deixam de ter caráter única e exclusivamente individual, assumindo valores metaindividuais na medida em que o uso da propriedade, em decorrência do que determina o art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, passa a ser regulado em prol do bem



coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental”.

Ante o exposto, esses argumentos, articulados pelo réu Votorantim, também não procedem a efeitos de sustentar a legalidade dos atos impugnados e conduzir a uma decisão judicial de rejeição dos pedidos formulados na inicial.

### **2.13 Da Aplicação do Código de Proteção de Meio Ambiente do Estado do Maranhão.**

A Lei Estadual nº 5.405, de 08 de abril de 1992 (Código de Proteção de Meio Ambiente do Estado do Maranhão), dispõe em seu artigo 29, parágrafo 5º, que “caso constatada a existência de impacto ambiental negativo, ou a iminência de sua ocorrência, de tal ordem a colocar em perigo a vida humana, quando de excepcional representatividade, a vida florística e faunística, o órgão ambiental competente deverá determinar a paralisação imediata aos seus responsáveis, concedendo-lhe prazo razoável para relocação dos empreendimentos ou atividades causadoras desse impacto”.

O artigo citado revela-se flagrantemente **inaplicável à situação em análise**.

Primeiro por conta da necessidade de uma interpretação contextualizada da referida norma. A lei, datada de 1992, precisava normatizar o tratamento a ser adotado pelo órgão ambiental competente para as situações de fato em que fosse verificado impacto ambiental negativo dos empreendimentos então existentes. A solução encontrada pelo legislador foi a de evitar uma generalizada paralisação das atividades econômicas existentes no Estado, mediante uma proposição radical de admissão da paralisação imediata somente nas hipóteses de perigo à vida humana, à vida florística e faunística, assegurando-se, ainda, a concessão de prazo para relocação do empreendimento ou da atividade causadora do impacto.

A norma, dirigida especialmente ao órgão ambiental, não excluía nem exclui, por força do princípio constitucional da *inafastabilidade da jurisdição*, o controle jurisdicional das atividades realizadas pelos empreendedores nem das atividades administrativas do órgão ambiental fiscalizador. De modo que, analisando o caso



concreto, *essa previsão legal não poderia “excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”* (CF, artigo 5º, XXXV), fosse para determinar a imediata paralisação da atividade do empreendedor, fosse para determinar o seu funcionamento, na hipótese de ilegalidade do órgão ambiental. Assim sendo, ainda que considerada no contexto de sua publicação, o disposto no referido artigo não se aplicaria ao Poder Judiciário por manifesta contrariedade ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Segundo porque **admitir-se a impossibilidade de decisão judicial determinando a imediata paralisação das atividades do réu Votorantim corresponderia à convalidação, pelo Poder Judiciário, de atos nulos**, o que não se coaduna com o ordenamento constitucional vigente.

Em outras palavras, se pode afirmar que nem a concessão da Licença de Operação nem o efetivo funcionamento da unidade fabril são capazes de afastar as ilegalidades dos atos impugnados: antes as consumam. De igual modo, se pode afirmar que o reconhecimento judicial das nulidades, decorrentes das ilegalidades praticadas nos procedimentos de licenciamento ambiental, conduz, necessariamente, à determinação de paralisação das atividades do réu Votorantim.

Conclui-se, assim, pela inaplicabilidade ao caso concreto do disposto no artigo 29, parágrafo 5º, do Código de Proteção de Meio Ambiente do Estado do Maranhão, tendo em vista que de atos nulos não resulta direitos para as partes envolvidas, notadamente quando a parte interessada em se beneficiar contribuiu decisivamente para a materialização das nulidades, apresentado PCA/RCA contendo informação falsa sobre a adequação de sua atividade com a legislação de zoneamento urbano municipal.

## **2.14 Do pedido de imposição da pena de confissão ficta**

O MP requereu a imposição da pena de confissão ficta para as empresas Votorantim e TJ Consultoria Ambiental, sob o argumento de que o preposto enviado pelas partes não possuíam poderes expressos de confissão ou nada conheciam sobre os fatos.



Ocorre que o desconhecimento de alguns fatos pelo preposto da ré, não caracteriza, por si só, a confissão ficta, não podendo ser aplicada a pena de confissão. Ademais, caso configurada, a confissão ficta gera apenas presunção relativa de veracidade dos fatos, ou seja, depende da análise do conjunto probatório restante dos autos.

Ademais, a lide versa sobre direitos indisponíveis o que obsta a declaração de presunção de veracidade.

Por último, “a inexistência de poderes especiais para transigir pelo preposto na audiência de conciliação ou de instrução e julgamento, desde que a parte esteja representada por advogado com poderes especiais para transigir e confessar, não gera a revelia” (TJ-SP - RI: 00151106220168260007 SP 0015110-62.2016.8.26.0007, Relator: Paulo Jorge Scartezini Guimarães, Data de Julgamento: 08/02/2017).

Portanto, indefiro o referido pedido.

Assim, por todo exaustivamente narrado, impõe-se o acolhimento dos pedidos formulados pelo autor na exordial.

Esta decisão não impõe ônus excessivo aos réus, em especial à Votorantim. Naturalmente, a atividade poderá ser transferida para um município próximo, por exemplo, mantendo a atividade empresarial e os empregos que ela proporciona.

Em arremate, o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) prevê o seguinte:

“Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

Desse modo, visando compatibilizar a necessidade do cumprimento da



sentença com o exercício da atividade empresarial do réu, reputo como razoável o prazo de 3 (três) anos para que seja feita a desativação da unidade fabril objeto desta demanda, pertencente à Votorantim e, a seu critério, transferência do empreendimento para município no continente.

### **3 DISPOSITIVO**

Diante do exposto, **ACOLHO** os pedidos formulados pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em face de Votorantim Cimentos N/NE S/A, Estado do Maranhão, Município de São Luís, Prominer Projetos Ltda., e TJ Consultoria Ambiental Ltda., e, por conseguinte:

a)DECLARO a nulidade dos Procedimentos Administrativos nº 4580/2010-SEMA e nº 5829/2010-SEMA; da Licença Prévia nº 200/2010; da Licença de Instalação nº 3.235/2010 e da Certidão de Uso e Ocupação do Solo emitida no Processo nº 220.7149/2010”.

b)CONDENO os réus ESTADO DO MARANHÃO e MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS a se absterem de conceder novas licenças e alvarás de construção, habite-se, etc. à empresa VOTORANTIM referente à unidade fabril objeto desta lide, impedindo seu funcionamento;

c)CONDENO a ré VOTORANTIM a se abster de construir, ampliar e fazer funcionar a unidade fabril objeto desta demanda.

Com base no que determina o art. 21 da LINDB, **CONCEDO** o prazo de 3 (três) anos para que seja feita a desativação da unidade fabril objeto desta demanda, pertencente à Votorantim, e, a seu critério, a transferência do empreendimento para outro município, a fim de preservar a atividade empresarial da ré e os empregos que ela proporciona.

**FIXO** multa diária, em caso de descumprimento, no valor de R\$ 1.000,00, a ser destinada ao Fundo Estadual de Direitos Difusos.

Sem condenação em honorários advocatícios e custas processuais, tendo em vista a procedência da ação proposta pelo Ministério Público.

**REGISTRE-SE. INTIMEM-SE. CUMPRA-SE.**



São Luís, datado eletronicamente.

**Dr. Douglas de Melo Martins**

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Comarca da Ilha de São Luís

