



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1426007 - MG (2013/0412313-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOGADO : CÉSAR RAIMUNDO DA CUNHA E OUTRO(S) - MG057957
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MUNICÍPIO DE FERROS
ADVOGADOS : MARINA PIMENTA MADEIRA E OUTRO(S) - MG068752
SIRLEY DE OLIVEIRA SILVA
INTERES. : DREEN BRASIL INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPEDIMENTO DE PROSSEGUIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE. MATÉRIA QUE NÃO RECLAMA O EXAME DE FATOS. PREQUESTIONAMENTO CONFIGURADO.

1. A declaração de interesse processual, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. Com efeito, o juízo que se impõe se restringe à análise de fatos e provas que, tal como delineados pelas instâncias ordinárias, darão suporte (ou não) à determinação de conhecimento da demanda originária.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite o chamado prequestionamento implícito, o qual se caracteriza pela manifestação expressa do Tribunal de origem sobre a tese trazida no recurso especial, a despeito da não indicação explícita dos dispositivos legais em que se fundou a decisão recorrida, o que, como visto, ocorreu na espécie.

3. "O interesse de agir do *Parquet* e de outros legitimados da Ação Civil Pública independe de finalização do licenciamento e da expedição da respectiva licença ambiental" (REsp 1.616.027/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/3/2017, DJe 5/5/2017). Assim, considerando-se que um dos objetivos da presente demanda é impedir a realização de obras que supostamente causarão dano ambiental, não se pode condicionar o interesse processual do *Parquet* à prévia emissão do licenciamento pelos órgãos administrativos de controle e fiscalização, pois a atuação do Ministério Público Federal pode dar-se no âmbito preventivo.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno manejado pelo Estado de Minas Gerais, desafiando decisão pela qual dei provimento ao recurso especial manejado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por entender que o órgão ministerial é parte legítima para propor ação civil pública na defesa do patrimônio

público, sendo a presente ação instrumento processual adequado para o exame da controvérsia posta nos autos.

Em suas razões, a parte agravante sustenta que: (I) não se vê em qualquer momento menção aos artigos 3º e 131 do CPC de 1973; art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937 e art. 28 da Lei Federal nº 9.985/2000, tampouco a discussão de seu conteúdo, aplicando-se o enunciado da Súmula 211/STJ e das Súmulas 282 e 356/STF; (II) para total compreensão da controvérsia e pleno conhecimento da pretensão do Ministério Público, necessária se faz franca incursão nos fatos do processo, do que se extrai impossível ultrapassar o óbice constante da Súmula 7/STJ; e (III) não há que se falar, por ora, em qualquer possibilidade de danos ao meio ambiente, pois, ainda que o MPMG tenha legitimidade para propor ação civil pública para proteção do meio ambiente, ele ainda não tem interesse de agir, que nascerá somente no momento em que estiver tudo pronto para a execução da obra, quando, em tese, poderia haver alguma possibilidade de risco de dano ao meio ambiente.

Parecer do MPF pelo desprovimento do agravo (fls. 1.035).

Impugnação às fls. 1.039/1.045.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): O inconformismo não merece prosperar.

Inicialmente, quanto à alegação de incidência da Súmula 7/STJ, esclareça-se que a declaração de interesse processual, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. Com efeito, o juízo que se impõe se restringe à análise de fatos e provas que, tal como delineados pelas instâncias ordinárias, darão suporte (ou não) à determinação de conhecimento da demanda originária.

Ademais, no que tange à suposta ausência de prequestionamento, tampouco assiste razão ao agravante. Isso porque se observa claramente dos autos que a matéria relativa ao interesse de agir do Ministério Público constituiu fundamento principal do acórdão recorrido. Veja-se (fls. 831/836):

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra a sentença de fls. 610/614, que extinguiu, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual, a ação civil pública ajuizada em defesa do meio ambiente, que visava, essencialmente, à suspensão do processo de licenciamento ambiental requerido pela empresa Dreen Brasil Investimentos e Participações S.A., para a implantação do empreendimento "Pequena Central Hidrelétrica Ferradura - PCH Ferradura".

Em suas razões recursais, o apelante sustentou que o ato de suspensão do processo de licenciamento ambiental consiste em uma medida preventiva, em razão da existência de graves riscos ao patrimônio cultural. Alertou que o mero início de eventuais obras ensejará a

destruição de obras e bens ambientais e culturais, quer estarão fadados ao desaparecimento. Defendeu o seu interesse processual na necessidade de provimento jurisdicional para declarar a nulidade do ato administrativo, bem como para impedir que danos ambientais aconteçam, e ainda, para a proteção contra a destruição ou o desaparecimento de sítios ambientais, culturais, históricos e arqueológicos no trecho da Estrada Real e no Encontro dos Rios Tanque e Santo Antônio. Afirmou, ainda, que, embora o Poder Judiciário controle somente o aspecto da legalidade do ato administrativo, em se tratando de direitos da terceira geração, como ocorre no caso dos autos, a intervenção se justifica por afronta a princípio constitucional, envolvendo interesses difusos e coletivos. Pediu a reforma da sentença.

[...]

Nesse contexto, não há sequer indício de irregularidade ou ilegalidade no procedimento, como discorreu o apelante.

Note-se que o apelante está se insurgindo contra a mera tramitação do processo de licenciamento ambiental requerido para a realização do empreendimento, alegando que tanto sua implantação quanto sua execução resultariam em dano irreparável e irreversível ao patrimônio histórico, cultural, ambiental e arqueológico da região. Entretanto, pela legislação de regência, será necessária, ainda, a aprovação do requerimento em diversas fases, com a rigorosa análise de vários critérios, inclusive do: prévio estudo de impacto ambiental, para que haja a conclusão acerca da viabilidade da concessão da licença. Nas palavras de Edis Milaré: "a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício do direito de propriedade estão preenchidos" 1. Ressalta-se, outrossim, que na eventualidade de ser deferido o licenciamento em apreço, haverá necessidade de se desdobrar a licença "em três subespécies de licença: licença prévia, licença de instalação e licença de operação" 2, oportunizando nova fase para a constatação de eventuais desconformidades.

Assim, inexistindo, até o momento, fatos concretos de que o empreendimento será aprovado e executado, eis que o direito por ele alegado caracteriza-se, ainda, em mera conjectura, há que se concluir pela inexistência de interesse processual do apelante.

Nada impede, entretanto, que o recorrente ingresse novamente em juízo, após o encerramento da fase de licenciamento, quando, então, havendo fato concreto, reste demonstrado o interesse processual. Isso porque, tratando-se a licença de atividade vinculada, estará sempre sujeita à revisão pelo Judiciário, ainda que possa coexistir certo grau de discricionariedade em seu deferimento, por se tratar de matéria ambiental.

Ora, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite o chamado prequestionamento implícito, o qual se caracteriza pela manifestação expressa do Tribunal de origem sobre a tese trazida no recurso especial, a despeito da não indicação explícita dos dispositivos legais em que se fundou a decisão recorrida, o que, como visto, ocorreu na espécie.

Quanto ao mérito, convém repisar que, à luz do entendimento firmado no julgamento do **REsp 1.616.027/SP**, Rel. Ministro Herman Benjamin, "o interesse de agir do *Parquet* e de outros legitimados da Ação Civil Pública independe de finalização do licenciamento e da expedição da respectiva licença ambiental".

Assim, considerando-se que um dos objetivos da presente demanda é impedir a realização de obras que supostamente causarão dano ambiental, não se pode condicionar o interesse processual do *Parquet* à prévia emissão do licenciamento pelos órgãos administrativos de controle e fiscalização, pois a atuação do Ministério Público Federal pode dar-se no âmbito preventivo.

Desse modo, é de concluir-se que a presente ação civil pública é instrumento processual adequado para o exame da controvérsia, não havendo que se falar em falta de interesse de agir tão somente pelo fato de que o processo administrativo de licença ainda não foi encerrado.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPEDIMENTO DE PROSSEGUIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DIREITOS DOS INDÍGENAS. INTERESSE PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO INDEPENDENTEMENTE DA EXPEDIÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL. RECURSO DESPROVIDO.

1. A recorrente defende a tese de que o Ministério Público Federal não possui interesse processual para ajuizar Ação Civil Pública que visa a impedir a implantação do "Projeto de Obras de Aproveitamento dos Rios Capivari e Monos" - voltado ao abastecimento da região metropolitana de São Paulo -, tendo em vista que ainda não finalizado o licenciamento administrativo. Em outras palavras, sustenta que, sem a expedição de licença ambiental, as obras não terão início, motivo pelo qual carece o Parquet de interesse de agir, já que sem utilidade e desnecessária a tutela judicial.

2. Na demanda original, o Ministério Público pleiteia provimento jurisdicional que proíba a realização da obra pretendida, sob o argumento de que implica aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas, sem prévia e obrigatória autorização do Congresso Nacional. Cautelamente, foi requerida a concessão de liminar especificamente para "impedir o licenciamento (...) junto ao órgão competente". O Tribunal de origem reformou a sentença de extinção do feito sem julgamento do mérito, concluindo acertadamente que o Parquet possui interesse de agir.

3. O interesse de agir do Parquet e de outros legitimados da Ação Civil Pública independe de finalização do licenciamento e da expedição da respectiva licença ambiental. O grau de sucesso e eficácia do desempenho do autor no processo coletivo se mede não no terreno do enfrentamento de prejuízo já ocorrido, mas exatamente pelo impedimento ou mitigação de ameaça de degradação ambiental porvindoura. Do contrário, drenar-se-ia a relevância profilática do próprio Poder Judiciário, relegando-se a jurisdição ao infecundo e ineficiente papel de simples gestor de perdas consumadas e até irreversíveis para o meio ambiente e a saúde pública: um juiz de danos, constrangido a somente olhar para trás, em vez de um juiz de riscos, capaz de proteger o futuro e sob seu influxo realizar justiça preventiva e precautória. Compreensão diversa dificultaria inclusive a possibilidade de o órgão administrativo, de maneira oportuna, corrigir vícios e alterar rumos ainda no curso do licenciamento, economizando tempo - valor precioso a quem se preocupa em não retardar atividades e obras socialmente relevantes - e recursos materiais e humanos escassos, sem falar da maior segurança jurídica

proporcionada seja ao empreendedor, seja ao Estado, seja, ainda, à sociedade e às gerações futuras por este representadas.

4. Sabe-se que, assim como outros atos administrativos, a licença ambiental apresenta elementos/requisitos essenciais e internos - verdadeiros órgãos vitais, que compõem o corpo e a genética do ato, por assim dizer - que vinculam sua existência per se (p. ex., sujeito competente e conteúdo/objeto lícito), além de pressupostos de fato ou de direito externos ao ato e condicionantes de sua prática (p. ex., exigência constitucional de prévia aprovação pelo Congresso Nacional para aproveitamento de recursos hídricos e exploração de riquezas minerais em terras indígenas). Em situações nas quais faltem ou se questionem a presença ou a legalidade concretas desses elementos e pressupostos, patente a utilidade da prestação jurisdicional e o conseqüente interesse de agir do autor da Ação Civil Pública, independentemente da fase em que se encontre o licenciamento. Logo, indefensável, por ilógico e não razoável, pretender que se aguarde o término (= fait accompli) de longo, trabalhoso e custoso procedimento administrativo para só então se objetarem em juízo suas premissas de existência e validade.

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.616.027/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2017, DJe 05/05/2017)

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.