



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 5035332-85.2023.4.04.0000/PR

REQUERENTE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ - DER/PR

REQUERENTE: ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo ESTADO DO PARANÁ e pelo DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ - DER/PR, em face da decisão do MM. Juízo da 11ª Vara Federal de Curitiba/PR, proferida nos autos da ACP nº 5051384-11.2023.4.04.7000/PR, que deferiu em parte o pedido liminar do MPF *"para suspender a Licença Prévia nº 43.623 até que o EIA/RIMA seja aprovado pelo ICMBio"* (evento 50 do originário).

Apontam os Requerentes que em 05-12-2022, após regular procedimento licitatório, o DER/PR celebrou o Contrato Administrativo nº 162/2022 com o Consórcio Nova Ponte, tendo por objeto a elaboração de projeto básico e executivo, bem como a própria execução das obras de implantação do empreendimento "Ponte de Guaratuba e seus acessos".

Aduzem que em 26-04-2023, o Instituto Água e Terra (IAT), na qualidade de órgão licenciador, expediu a Licença Prévia nº 43.623, após analisar os estudos ambientais pertinentes, em especial o EIA/RIMA.

Sustentam que a decisão que se busca suspender paralisa a execução contratual, pois conforme estabelecido no Termo de Referência, *"[a] obtenção da Licença Prévia (LP) aprova a localização do empreendimento ou atividade ou obra, atestando sua viabilidade ambiental, estabelecendo requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implantação. Desta maneira, o DER/PR não dará ordem de início para elaboração dos projetos básicos e executivos sem a Licença Prévia, bem como de suas respectivas condicionantes"*.

Sinalizam os Requerentes que a r. decisão combatida acarreta graves lesões à ordem pública, pois implica a interrupção do cronograma e da elaboração dos projetos, permanecendo a exposição da coletividade aos prejuízos decorrentes da não construção da Ponte de Guaratuba e, conseqüentemente, da manutenção do precário sistema de travessia marítima utilizado desde 1960 (*ferry boat*), instalado na baía de Guaratuba, que claramente não suporta mais o fluxo crescente de usuários e a nova realidade socioeconômica da região, tendo sido objeto inclusive de declaração de estado de calamidade pública naquele município (Decreto nº 24.045, editado em 11-01-2022 pelo Prefeito de Guaratuba), em razão do colapso no sistema de transporte aquaviário realizado para a travessia da baía de Guaratuba. Destacam, ainda, que já é reconhecida pelo Poder Judiciário a imprescindibilidade e urgência da obra da Ponte de Guaratuba.

Na sequência de fundamentos, indicam os Requerentes a ocorrência de danos à economia pública tendo em vista a suspensão da execução contratual, acarretando: (i) ampliação do custo final da obra em razão da correção monetária e da inflação; (ii) ampliação dos custos do DER com o contrato acessório de fiscalização da obra; e (iii) ampliação do

5035332-85.2023.4.04.0000

40004181266.V134



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

custo do Poder Público com o serviço de *ferry boat* para a travessia da baía de Guaratuba. Observam que o atraso no cronograma e na elaboração dos projetos representa sensível risco à economia pública, na medida em que contribui com o aumento do valor final do empreendimento e desperdício dos recursos públicos. Afirmam que a suspensão da execução do contrato eleva o custo mensal com o transporte aquaviário do *ferry boat*, serviço de transporte que necessita ser mantido até a construção da Ponte, para não prejudicar ainda mais a população.

Alegam os Requerentes que o atraso na construção da Ponte de Guaratuba também implica grave lesão à saúde pública, pois com a construção da Ponte, uma travessia demorará em torno de 01 (um) minuto, enquanto, nos dias atuais, mesmo em caso de emergência, não é possível realizar a travessia em menos 30 (trinta) minutos, o que condena a prestação dos serviços de saúde à precariedade, além de pôr em risco a vida da população do litoral do Paraná.

No tocante ao juízo mínimo de delibação, apontam os Requerentes que *"passa-se a cumprir tal exigência com quatro argumentos centrais: (a) a inexistência de risco de dano atual ou iminente apontado pela decisão; (b) a desproporcionalidade entre a proteção ofertada pela decisão e os graves ônus por ela causados; (c) o princípio da unicidade do órgão licenciador; (d) o equívoco flagrante quanto ao mapa utilizado na decisão"*.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela improcedência do requerimento de suspensão de liminar.

Decido.

O artigo 4º, *caput*, da Lei 8.437/92 estabelece os contornos jurídicos do presente incidente:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Compete à Presidência do Tribunal, como se percebe, apreciar os pedidos de suspensão, mediante incidente deflagrado pelo Ministério Público ou por pessoa jurídica de direito público, admitindo-se, excepcionalmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, quando atuando inequivocamente na defesa de interesse público (STJ, AgInt no AREsp 916.084/BA, Primeira Turma, Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 15-12-2016, DJe 3-2-2017 e AgInt na SS 2.869/SP, Corte Especial, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 7-6-2017, DJe 14-6-2017).

O artigo 180 do Regimento Interno desta Corte dispõe que o Presidente poderá *"a requerimento do Ministério Público Federal ou de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar ou de sentença concessiva de mandado de segurança proferida por Juiz Federal"*, bem assim, nos termos do artigo 181, *caput*, do mesmo diploma, *"poderá igualmente suspender a execução de liminar*



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

nas hipóteses de que tratam as Leis 7.347/85 (art. 12, § 1º), 8.437/92 (art. 4º) e 9.494/97 (art. 1º), e a execução de sentença, na hipótese da Lei 8.437/92 (§ 1º), observada a devida correspondência ao novo Código de Processo Civil."

Relevante consignar que a competência em comento diz respeito apenas às decisões liminares ou às sentenças proferidas no âmbito do primeiro grau de jurisdição.

Havendo interposição de recurso ou de incidente correlato no Tribunal, e exarada decisão, quer seja monocraticamente pelo Relator, quer seja pelo Colegiado, perfectibiliza-se, caso essa seja anterior ao ajuizamento do procedimento de contracautela, a incompetência dessa Presidência, ou, se posterior, a perda superveniente de seu objeto, em face da ausência de competência suspensiva horizontal (TRF4, ASL 5029846-95.2018.4.04.0000, Corte Especial, Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 25-10-2018 e ASL 5019730-93.2019.4.04.0000, Corte Especial, Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus, juntado aos autos em 13-10-2019).

A suspensão de segurança, de fato, constitui incidente processual, não sucedâneo recursal, ostentando nítida finalidade preventiva, pois se presta a acautelar o interesse público de alegada lesão.

Oportunos os ensinamentos de Caio César Rocha:

[...] o pedido de suspensão possui natureza de incidente processual preventivo, já que se manifesta através do surgimento de uma questão processual que pode ser arguida mediante defesa impeditiva sustentada pela Fazenda Pública. É típico incidente processual voluntário, que deve ser suscitado por partes legitimamente interessadas, dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual couber o respectivo recurso. É fato que o pedido de suspensão depende da existência de um processo anterior, o que lhe dá contorno acessório ou secundário, elemento básico de todo incidente processual.

*Além disso, o fato de ser apreciado pelo Presidente do Tribunal ao qual couber o ajuizamento do respectivo recurso coloca esse incidente ao lado daqueles outros cuja resolução compete a órgão jurisdicional distinto daquele que conduz o feito principal. [...] Sobre este assunto, a escolha do legislador que atribuiu ao Presidente do tribunal respectivo a competência para processar o pedido de suspensão apenas reforça essa sua característica, afastando uma improvável natureza recursal, administrativa ou cautelar: **(Pedido de Suspensão de decisões contra o Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 158-159)*

O procedimento de contracautela, portanto, se apresenta como via para sustar os efeitos de decisão deferida em primeiro grau, afastando sua execução, com o fito de preservar o Poder Público de prejuízo que possa advir do pronunciamento judicial. Com efeito, não se destina à análise da juridicidade do decisum cujos efeitos se colima sobrestar, bem como não se presta a anulá-lo, revogá-lo ou desconstituí-lo, mas tão somente, presentes os requisitos, a retirar sua eficácia.

Elton Venturi assim aclara:

Muito embora o presidente do Tribunal competente para apreciá-lo deva naturalmente inteirar-se da causa de pedir, do pedido e da decisão que se pretende suspender, tal cognição não lhe autoriza qualquer reapreciação do provimento judicial, muito menos um prejulgamento da causa, senão a pura e simples negativa de execução da liminar ou da sentença, temporariamente determinada por razões de especial interesse público. Não lhe é



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

dado, em suma, analisar eventuais erros in procedendo ou errores in iudicando porventura existentes na decisão judicial que se pretende sustar. (Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público. 3ª ed. revista, atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 66)

Assevera, ainda, o autor, que possível ao Presidente do Tribunal tão somente a sustação da eficácia do provimento em cognição sumaríssima, “que nada tem a ver com o erro ou o acerto da decisão cuja eficácia se deseja sustar; senão a respeito da existência ou não do direito substancial da cautela do interesse público primário, verdadeiro e único objetivo almejado pelo expediente suspensivo” (ob. cit, p. 70).

Há de se frisar, o deferimento do pedido de suspensão só se mostra possível quando devidamente comprovado o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, para preservação do interesse público.

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. ANÁLISE DE CUNHO POLÍTICO. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DO MÉRITO DA CAUSA. OBRA DE CONSTRUÇÃO CIVIL. DANO AO MEIO AMBIENTE. IRREPARABILIDADE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DO EMBARGO À OBRA.

A análise do pedido de suspensão dispensa a prévia oitiva da parte contrária, providência facultada ao julgador quando a considere necessária para a formação do seu convencimento.

A suspensão de liminar e de segurança é medida na qual não cabe o exame das questões de fundo da lide, devendo a análise limitar-se ao aspecto político. Avalia-se a potencialidade lesiva da medida concedida, confrontando-a com os valores juridicamente protegidos, sem se adentrar o mérito da causa, pois a suspensão não tem caráter revisional, tampouco substitui a via recursal própria.

Eventual lesão econômica pode ser reparada; a lesão ambiental, por sua vez, jamais poderá ser restaurada caso executados os trabalhos de construção civil, ante o impacto que provocam.

Confrontados o interesse privado e o público, deve-se privilegiar este - que é irreparável - em detrimento daquele.

Havendo o prosseguimento da construção, corre-se o risco de autorizar provimento apto a macular a fauna e a flora locais de maneira irreversível. Dessa forma, em juízo político, visando-se evitar lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais, a suspensão do ato que autorizou o prosseguimento da obra é necessária como medida destinada a evitar eventual dano maior.

Agravo regimental desprovido. (AgRg na SLS 1.419/DF, Corte Especial, Relator p/ acórdão Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 01-8-2013, DJe 27-9-2013 - grifei)

- - -

AGRAVO REGIMENTAL NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE DANO. PEDIDO INDEFERIDO. SUCEDÂNEO RECURSAL.

I - O deferimento do pedido de suspensão exige a comprovação cabal de ocorrência de grave dano as bens tutelados pela legislação de regência (art. 4º da Lei nº 8.437/92), situação inócurrenente na hipótese.



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

II - Na linha da pacífica jurisprudência desta Corte, não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, pois não cabe o presente incidente para discutir o acerto ou desacerto da decisão impugnada, olvidando-se de demonstrar o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia ou ordem públicas. Agravo regimental desprovido. (AgRg na SS 2.702/DF, Corte Especial, Relator Ministro Felix Fischer, julgado em 06-8-2014, DJe 19-8-2014 – destaquei)

- - -

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LICENÇA PRÉVIA. DECISÃO PARCIALMENTE MANTIDA PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3.ª REGIÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CABAL DA LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. VULTOSOS VALORES ENVOLVIDOS NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO SUSPENSO. CIRCUNSTÂNCIA QUE, POR SI SÓ, NÃO AUTORIZA O DEFERIMENTO DA MEDIDA. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DO ACERTO OU DESACERTO DA DECISÃO ATACADA. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS.

1. A legislação de regência do instituto da suspensão de segurança e de liminar e de sentença (Leis n.ºs 8.437/92 e 12.016/09) prevê, como requisito autorizador à concessão da medida de contracautela, que a decisão a quo importe em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Assim, o deferimento da medida afigura-se providência excepcional, cabendo ao Requerente a efetiva demonstração da sustentada gravidade aos citados bens tutelados.

2. Não há demonstração cabal da existência de lesão à ordem ou economia públicas decorrente das decisões impugnadas, proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 3.ª Região. A determinação de complementação do EIA/RIMA para abarcar aspectos não abrangidos no estudo inicial possui um duplo sentido relativamente ao interesse público. Sopesando-os, conclui-se que a suspensão da licença prévia para complementação do EIA/RIMA atende de maneira mais completa o interesse público, na medida em que a continuidade do projeto pode resultar em danos irreversíveis e irreparáveis ao meio ambiente.

3. A existência de vultosos valores envolvidos no projeto não é suficiente, por si só, para justificar a suspensão da decisão impugnada, pois não se está encerrando o empreendimento em si.

Cumpridos os requisitos necessários exigidos na decisão atacada, o projeto será efetivamente concluído.

4. É inviável a revisão dos fundamentos da decisão impugnada no âmbito do pedido de suspensão, pois este não se presta à discussão do acerto ou desacerto do decisum, que deve limitar-se à verificação de potencial lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

5. Agravos regimentais desprovidos. (STJ, AgRg na SLS 2.049/SP, Corte Especial, Reatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 16-11-2016, DJe 06-12-2016, grifei)

Como consignado pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ementa do Agravo Regimental na SS 846, "A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública".



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Esta natureza cautelar, ou, mais precisamente, contracautelar, se justifica somente quando fundamentos político-jurídicos ligados precipuamente a possíveis riscos de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas se fizerem presentes. Em outras palavras, ao presidente compete precipuamente, inclusive em caráter liminar, deliberar sobre a necessidade de suspensão da decisão, nas hipóteses contempladas na norma autorizadora, pois fundamentos que digam com alegações relacionadas à probabilidade do direito ou a perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (desvinculados de pressupostos político-jurídicos), se prestam a viabilizar manejo de pedido de deferimento de efeito suspensivo ao relator ou futuro relator do agravo de instrumento ou da apelação (artigos 1.019 e 1.012 do do CPC).

Nessa senda, constitui incidente excepcional com características próprias, devendo, portanto, estarem preenchidos efetivamente seus requisitos, sob pena de sua vulgarização.

Estabelecidas estas premissas, passo à análise do caso concreto.

Segundo a inicial submetida (evento 1, INIC1):

"(...)

O DER/PR, autarquia estadual que tem como principal atribuição executar o programa rodoviário de acordo com diretrizes que regem a ação governamental, está tentando executar importante política pública, que consiste na construção de ponte ligando os Municípios de Matinhos e Guaratuba, no litoral do Estado do Paraná.

Para dimensionar a importância do empreendimento para a sociedade paranaense, basta mencionar que a Constituição do Estado do Paraná, desde a sua redação original, já indicava que "O Estado promoverá concorrência pública entre firmas nacionais, internacionais ou grupos de empresas, para a construção de uma ponte sobre a baía de Guaratuba, cujo pagamento será feito com a cobrança de pedágio pelo prazo máximo de quinze anos" (redação original do art. 36 do ADCT estadual).

Em 15/12/2020, a redação do dispositivo foi modificada, mantendo-se, todavia, seu intuito original: o compromisso do Estado do Paraná de executar essa política pública, a qual se tem tentado alcançar por meio do empreendimento denominado "Ponte de Guaratuba e seus acessos".

Desde 1960 há um serviço de travessia, por meio de "ferry boat", instalado na baía de Guaratuba; trata-se, todavia, de um serviço custoso (tema que será abordado adiante, em tópico próprio) e que, ao longo do tempo, apresentou uma série de graves problemas aos usuários.

*Destaca-se, por exemplo, que, em 11/01/2022, o Prefeito de Guaratuba editou o Decreto n.º 24.0456, em que declarou **estado de calamidade pública** naquele município, em razão do colapso no sistema de transporte aquaviário realizado para a travessia da baía de Guaratuba.*

Nas considerações que motivaram a edição do decreto foram indicados os seguintes aspectos:

*(a) ocorrência de **morosidade diária excessiva para a travessia**, com a formação de **filas quilométricas**, que põem em risco o trânsito nas vias urbanas e nas estradas que levam ao local de embarque e desembarque, dificultando que trabalhadores cheguem aos seus locais de trabalho em tempo razoável e com segurança, **além de prejudicar o deslocamento de usuários***



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

do Sistema Único de Saúde que se dirigem ao Hospital Regional de Paranaguá, unidade de referência para os municípios de Guaratuba que necessitam de tratamento com média ou alta complexidade; e

*(b) constantes **problemas técnicos nas embarcações**, que rotineiramente ficam à deriva, carregadas de pessoas e veículos.*

Nesse contexto, é oportuno destacar que a grave situação relatada já havia ensejado, em 14/07/2021, outra declaração de estado de calamidade pública pelo Município de Guaratuba, por meio do Decreto n.º 23.9137 (doc. 12).

Portanto, não se trata de problemas pontuais, mas corriqueiros, que reiteradamente têm prejudicado a coletividade que necessita realizar a travessia marítima na região.

*Nesse sentido, a política pública expressamente determinada pelo Poder Constituinte Estadual, e que se tenta executar, está sendo obstada por força da decisão liminar objeto do presente pedido de suspensão. Isso porque as atividades desenvolvidas no atual estágio do empreendimento **são dependentes de anterior emissão de Licença Prévia**, conforme explanado no Termo de Referência (cf. fls. 299 – doc. 10) e na seção I desta peça.*

Logo, a decisão judicial, na prática, implicará a interrupção do cronograma e da elaboração dos projetos. Consequentemente, os meses em que os projetos ficarem paralisados serão acrescentados ao tempo total da obra.

Nada poderia ser mais ofensivo à ordem pública, uma vez que, caso a decisão vergastada continue a produzir efeitos, a coletividade permanecerá exposta aos prejuízos decorrentes da não construção da Ponte de Guaratuba e, consequentemente, da manutenção do precário sistema de travessia utilizado desde 1960, que claramente não mais suporta o fluxo crescente de usuários e a nova realidade socioeconômica da região.

*Frise-se que não há qualquer dúvida de que a paralisação do empreendimento representa grave lesão à ordem pública. Isso porque diversas instâncias do Poder Judiciário já reconheceram a **imprescindibilidade e a urgência** da obra da Ponte de Guaratuba.*

(...)

Embora não seja óbvio à primeira vista, o atraso na construção da Ponte de Guaratuba também implica grave lesão à saúde pública.

Nota-se que, com a construção da Ponte, uma travessia demorará em torno de 01 (um) minuto, enquanto, nos dias atuais, mesmo em caso de emergência, não é possível realizar a travessia em menos 30 (trinta) minutos. Isso condena a prestação dos serviços de saúde à precariedade, além de pôr em risco a vida da população do litoral do Paraná. Veja-se que cada minuto conta quando se está diante do transporte de um enfermo ao hospital.

E, relativamente ao meio ambiente, não se pode esquecer que a Ponte representará a substituição de um modal extremamente poluente e prejudicial à saúde por outro rápido e eficiente. Portanto, os danos ambientais e, por conseguinte, à saúde, são muito mais elevados na situação atual, em que constante vazamento de óleo de motores e liberação de gases poluentes na região da baía de Guaratuba."

Tenho que assiste razão aos Requerentes.

O Parecer Técnico - SOALA SEI nº 1/2023-NGI ICMBio Matinhos caracterizou o empreendimento nos seguintes termos (evento 1, ANEXO33, p. 7):



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

"A ligação entre os municípios de Matinhos e Guaratuba é realizada pelo sistema de ferry boat desde a década de 1960 como uma solução de transporte para os moradores dessas cidades, o que foi rapidamente assimilado também por turistas e veranistas, até integrar-se à paisagem do litoral Paranaense. Com isso, Guaratuba saiu do isolamento e foi estimulando o desenvolvimento do turismo e de outros negócios da região. Antes da implantação do ferry boat, o acesso dos moradores de Guaratuba ao balneário de Caiobá e demais praias paranaenses, bem como à Curitiba, era considerado precário, sendo preciso "dar a volta" por Garuva/SC, usando uma estrada de terra que ficava intransitável em dias de chuva, cuja pavimentação por asfalto só ocorreu em 1966. Apesar dos esforços do DER/PR, responsável pela operação do sistema, em oferecer um serviço de qualidade junto aos usuários do ferry boat, em 11 de janeiro de 2022, a Prefeitura Municipal de Guaratuba decretou estado de Calamidade Pública no município em razão do colapso do sistema de transporte aquaviário realizado para travessia da baía de Guaratuba em plena temporada de verão. Portanto, a execução da obra da Ponte de Guaratuba é um compromisso assinalado na Constituição do Estado do Paraná que vem sendo defendido por entidades de classe, órgãos dos setores da infraestrutura, economia, desenvolvimento, turismo, meio ambiente e outros. O maior objetivo desse sistema é garantir condições de transporte e mobilidade para os moradores do município de Guaratuba, estimulando o desenvolvimento econômico da região, permitindo a ligação de pessoas e serviços entre os municípios de Guaratuba e Matinhos. Este sistema consiste em trecho da PR-412, em continuidade aos trechos em solo dos dois lados da rodovia, nas margens da baía de Guaratuba, sobre as águas da baía."

Como se vê, o empreendimento da "Ponte de Guaratuba e seus acessos" garantirá condições de transporte e mobilidade para o município de Guaratuba, estimulando o desenvolvimento econômico da região, permitindo a ligação de pessoas e serviços entre os municípios de Guaratuba e Matinhos, hoje atendidos precariamente pelo serviço de transporte aquaviário do "ferry boat".

A bem da verdade, cuida-se de demanda antiga que trará reflexos positivos na infraestrutura, economia, desenvolvimento, turismo, meio ambiente, saúde, segurança e outros, de toda uma região.

Cabe ressaltar que, em 11-01-2022, o Prefeito de Guaratuba editou o Decreto nº 24.045, declarando estado de calamidade pública naquele município, em razão do colapso no sistema de transporte aquaviário realizado para a travessia da baía de Guaratuba.

Dessa forma, presente manifesto interesse público a ensejar o exame do pleito.

No Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) apresentado ao IAT, consta (fls. 184 do Protocolo n.º 16.211.240-6, inserido no Protocolo n. 16.217.722-2): *"Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange, o qual fica no entorno da área do empreendimento, sendo, inclusive, cortado em sua extremidade leste pela PR-412, que dá acesso à baía de Guaratuba"*. (evento 39, CONTES1, p. 9).

De outro lado, como bem destacado na r. decisão combatida, o empreendimento não está localizado dentro da unidade do Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange (evento 50 da ACP nº 50513841120234047000):

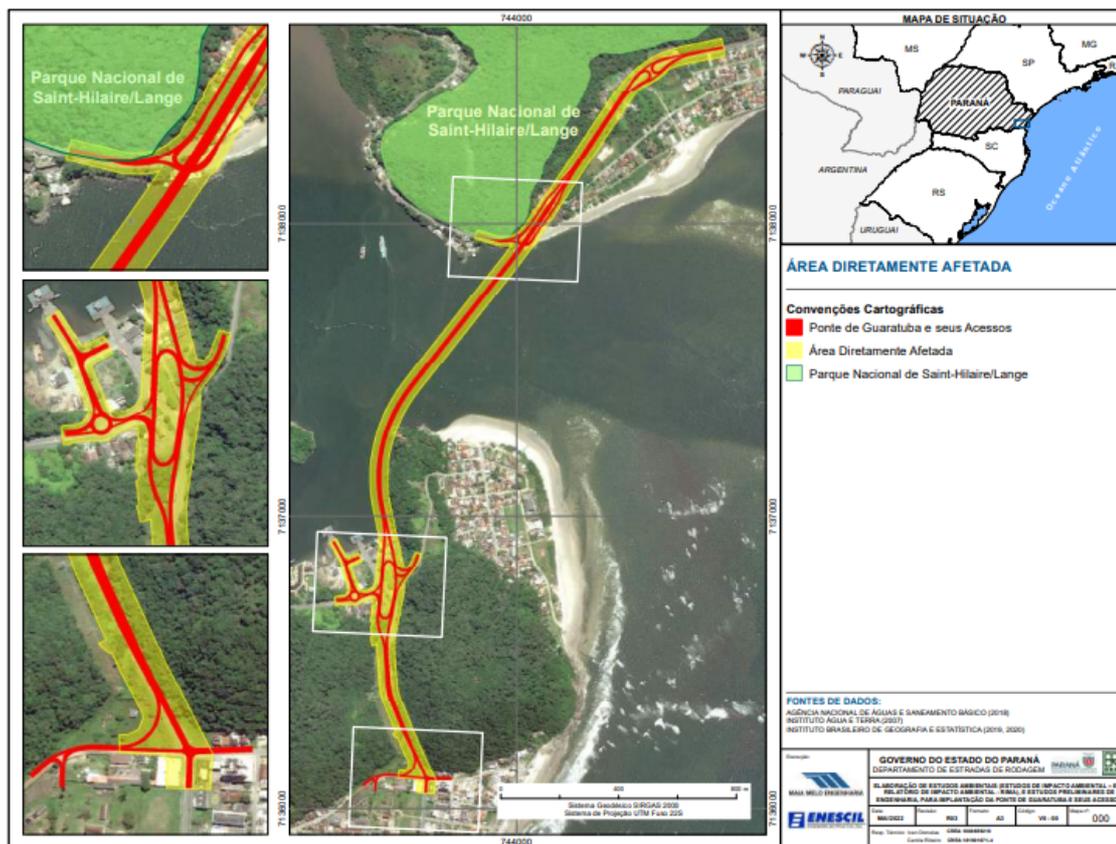
A petição inicial argumenta que o empreendimento se localizará na zona de amortecimento do Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange e que a unidade de conservação está na área diretamente afetada pelo empreendimento. Alega, portanto, que o empreendimento causará impactos negativos na unidade, mas não que será construído sobre a unidade.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Friso: o empreendimento não está localizado dentro do Parque Nacional. O autor não faz esta afirmação e os mapas constantes dos autos mostram que o empreendimento está distante 42 metros da unidade. Grifei

O mapa do evento 1.23, p. 27, demonstra que a ponte não está dentro da unidade:



No caso em tela vejo presentes, conjugadamente, os pressupostos legais exigidos ao deferimento da pretensão demandada.

Com efeito, restaram demonstrados os riscos de grave lesão aos bens juridicamente protegidos pela legislação de regência que decorrem da tutela concedida.

Descabida incursão maior acerca do mérito da discussão travada na ação civil pública que deu origem a este incidente, uma vez que, se é que os fundamentos em que se sustenta a decisão questionadas são apropriados ou não, isso toca aos órgãos competentes para conhecer, em grau recursal, de eventuais irresignações.

Ainda que impactos econômicos por si só não se prestem a sustentar pedido de suspensão de segurança, a atividade turística do Município representa fato relevante a considerar. Mais do que isso, pessoas de outras localidades muito provavelmente serão afetadas pela medida a ser tomada, e, ademais, trabalhadores que já contavam com a renda do trabalho no empreendimento poderão deixar de perceber as respectivas remunerações.

O Judiciário, é verdade, não pode deixar de conferir efetividade aos seus provimentos. Não obstante, deve observar a razoabilidade na implementação destas decisões.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

De fato, a proteção ao meio ambiente e a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável são a razão da existência da autarquia ambiental estadual, balizando a atuação de todos os seus técnicos e especialistas das mais diversas áreas, em cada uma das análises e estudos realizados nos licenciamentos e fiscalizações ambientais, o que se deve prestigiar. A atividade de licenciamento não deve ser trazida para o bojo do processo jurisdicional pois este está condicionado às vicissitudes processuais de incerta delimitação.

Dessa forma, tenho que deve ser restabelecida a eficácia da Licença Prévia concedida pelo IAT, respectivamente, sob o nº 43.623, tendo em vista que o licenciamento ambiental iniciou-se há mais de um ano e dois meses (agosto de 2022) e é composto por diversos estudos, análises e conclusões, que somam-se e complementam-se, e que foram produzidos por dezenas de técnicos e especialistas das mais diversas áreas (evento 1, OUT2 a OUT8). Ademais, na repartição das competências previstas constitucionalmente, cabe ao Estado-membro o licenciamento em análise.

Mesmo que não tenha apresentado manifestação conclusiva, o ICMBio reconheceu que participou do processo administrativo “desde a fase de Termo de Referência, apresentando as suas considerações para a elaboração do EIA/Rima por meio do Ofício nº 148/2020-CR-9/ICMBio” (cf. ev. 37 dos autos de origem – doc. 18, p. 5).

Não se está diante de cenário em que o órgão ambiental ignorou o ICMBio e conduziu, à sua revelia, o licenciamento. Essa circunstância reforça a compreensão de que é desproporcional adotar a medida mais drástica possível – a suspensão da Licença Prévia – diante de um cenário em que tem havido intensa colaboração entre o IAT e o ICMBio.

Consta na Licença Prévia nº 43.623 expedida pelo IAT que: *"A presente Licença foi emitida de acordo com o que estabelecem a Resolução CEMA nº. 107/2020 e Resolução SEMA nº. 046/2015, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Esta Licença Prévia foi concedida com base nas informações constantes do Cadastro de Empreendimentos Viários, no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, e demais complementações apresentadas pelo requerente e não dispensa, tão pouco, substitui quaisquer outros Alvarás e/ou Certidões de qualquer natureza a que, eventualmente, esteja sujeita, exigidas pela legislação federal, estadual ou municipal."* (evento 1, OUT4, p. 2)

Frise-se que a Licença Prévia nº 43.623, expedida em 26-04-2023 pelo Instituto Água e Terra (IAT) do Paraná, prevê diversas condicionantes ao pedido de Licença de Instalação, entre elas: *"16. Atender na íntegra e apresentar no momento do Requerimento de Licença de Instalação as Complementações solicitadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio por meio do Ofício SEI nº 42/2023-DIBIO/ICMBio datado de 02 de fevereiro de 2023 (SPI nº 20.034.734-0), conforme entendimento exarado na Informação IAT/ATJ nº 780/2023 (mov. 112 do SPI nº 19.505.981-0)"*. (evento 1, ANEXO33, p. 5).

Esse registro é importante para enfatizar que o IAT jamais ignorou a competência do ICMBio, ainda que possam surgir divergências sobre a extensão dessa competência.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Como bem destacado pelo DER, o licenciamento revelou o ganho ambiental decorrente da implantação do empreendimento, consistente na observação de várias medidas, mitigadoras ou potencializadoras, e programas ambientais, a serem aplicados durante a construção e a operação da travessia, no sentido de viabilizar o empreendimento (evento 1, OUT21, p. 132).

O Termo de Referência Definitivo (evento 1, ANEXO5, p. 38 do processo originário) concluiu que deverão ser apresentadas as conclusões sobre os resultados dos estudos de impacto ambiental do empreendimento, enfocando os seguintes pontos:

- *Prováveis modificações ambientais na área de influência da atividade, sobre os meios físico, biótico e socioeconômico decorrentes do empreendimento, considerando a adoção das medidas mitigadoras e compensatórias propostas;*
- *Benefícios sociais, econômicos e ambientais decorrentes da atividade;*
- *Avaliação do prognóstico realizado quanto à viabilidade ambiental do projeto;*
- *No final de cada capítulo (meio físico, meio biótico e meio socioeconômico) deverá constar uma síntese conclusiva elaborada pelo Coordenador, do respectivo meio estudado, contemplando as principais dificuldades encontradas, potencialidades, viabilidades, dentre outras informações relevantes.*

O DER PR informou que a elaboração do EIA/RIMA, previsto como resultados dos Estudos Ambientais, seguiu o Termo de Referência do órgão ambiental licenciador Instituto Água e Terra (evento1, OUT5, p. 6).

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) menciona que após a identificação dos impactos ambientais, foram elencadas medidas a serem propostas para que os impactos negativos sejam eliminados ou minimizados e que os impactos positivos potencializados. Essas medidas estão representadas em forma de Programas Ambientais. Foram propostos um total de 25 programas ambientais. Esses programas ambientais foram classificados em quatro macroprocessos: (i) Qualidade Ambiental, que reúne os programas ambientais que buscam o acompanhamento e promoção da efetividade dos resultados das diversas atividades, programas e ações previstas para o empreendimento, a partir de índices e indicadores de sustentabilidade socioambiental, incluindo a recuperação de áreas degradadas pela obra, estímulo à eliminação de passivos ambientais do empreendimento e de seu empreendedor, além da análise sistêmica das atividades inseridas baía de Guaratuba.; (ii) Gerenciamento Ambiental, que reúne as atividades que assegurem o uso racional dos recursos naturais e a garantia do atendimento às exigências legais.; (iii) Controle e Monitoramento Ambiental, que reúne os processos de coleta de dados e estudos e acompanhamento contínuo das variáveis ambientais; e (iv) Gestão Ambiental da Construção, que reúne os processos e atividades fundamentais para garantir que as obras não afetem o meio ambiente, a saúde dos trabalhadores e comunidades próximas, além de promover a inclusão da comunidade nas atividades de implantação do empreendimento. (evento 1, OUT7, p. 51)

Ademais, não deve ser olvidado que o processo administrativo de licenciamento tem a tutela constitucional e suas conclusões estão acobertadas pelo vetusto princípio da presunção de validade e legitimidade dos atos do Poder Público.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Do mesmo modo, não deve ser olvidado o princípio da reserva da administração, a recomendar que se respeitem as esferas de atuação de cada poder e de cada uma das pessoa políticas integrantes da federação, conforme o magistério do Min. Celso de Mello (ADI 2364, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe-045, divulg. 06-03-2019, public 07-03-2019).

Assim, tenho que está devidamente demonstrada a grave lesão à ordem pública, à economia pública e à saúde pública, tendo em vista os reflexos decorrentes da suspensão da Licença Prévia em tela.

Nesse sentido, colaciono a jurisprudência do STJ, *verbis*:

AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ELABORAÇÃO DE PROJETO E EXECUÇÃO DAS OBRAS REMANESCENTES DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR 101/AL. INABILITAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE. PARALISAÇÃO DO ANDAMENTO DO CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Nos termos da legislação de regência (Lei n.º 12.016/2009), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa. 2. Hipótese em que a decisão objeto do pleito suspensivo inibiu o prosseguimento da concorrência pública de contratação de empresa para a elaboração de projetos e execução das obras remanescentes de duplicação e restauração da pista existente na BR 101/AL. 3. Potencial lesivo, de natureza grave, à ordem pública. A interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado. 4. Lesão à segurança pública. A falta de conservação da referida via é causa suficiente para aumentar os acidentes de trânsito. Manifesta urgência do procedimento licitatório. 5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS N. 2.864/DF, Relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 25/04/2017, grifo meu.).

Reitero que as questões relacionadas à plausibilidade da questão de fundo devem ser apreciadas - em cada minúcia - em sede própria, pelo juízo natural da causa.

Descabida assim uma incursão maior acerca do mérito da discussão que deu origem a este incidente. Se é que os fundamentos em que se sustenta a decisão questionadas são apropriados ou não, isso toca aos órgãos competentes para conhecer da matéria, até mesmo em grau recursal.

No presente caso, vejo presentes os pressupostos legais exigidos ao deferimento da pretensão suspensiva. Restaram demonstrados os riscos de grave lesão aos bens juridicamente protegidos pela legislação de regência e que decorrem dos efeitos causados pela tutela liminar concedida em primeiro grau.

Por fim, cumpre registrar que a presente decisão não autoriza a concessão da ulterior Licença de Instalação, a ser expedida pelo IAT, sem a apresentação do EIA/RIMA, mediante autorização do ICMBio, haja vista tratar-se de condicionamento previsto na Licença Prévia nº 43.623 do IAT, para construção da "Ponte de Guaratuba e seus acessos".

Ante o exposto, **DEFIRO o pedido de suspensão da liminar** concedida no evento 50 da ACP nº 5051384-11.2023.4.04.7000/PR, até o trânsito em julgado da decisão de mérito, a fim de considerar válida a Licença Prévia nº 43.623 do Instituto Água e Terra (IAT),

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

obtida até então para realização da obra viária (Ponte de Guaratuba e seus acessos), autorizando-se assim, **a retomada imediata da execução contratual.**

Intimem-se com urgência.

Comunique-se o Juízo a quo e o requerido, com urgência.

Comunique-se ao IAT/PR e o ICMBio, com urgência.

Translade-se cópia desta decisão aos autos da ACP nº 5051384-11.2023.4.04.7000/PR.

Nada mais requerido, dê-se baixa.

Documento eletrônico assinado por **FERNANDO QUADROS DA SILVA, Presidente**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40004181266v134** e do código CRC **f64a0df8**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): FERNANDO QUADROS DA SILVA
Data e Hora: 25/10/2023, às 15:13:11

5035332-85.2023.4.04.0000

40004181266.V134