

Processo: 0150428-88.2020.8.19.0001

Fls.

Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Popular - Lei 4717/65 - Anulação/nulidade de Ato Administrativo / Atos Administrativos

Autor: ROGERIO GERALDO ROCCO
Autor: JOSÉ ANTÔNIO SEIXAS DA SILVA
Réu: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Réu: SECRETÁRIO DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
Réu: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
Interessado: 8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz
Roseli Nalin

Em 11/01/2023

Sentença

ROGERIO GERALDO ROCCO e JOSE ANTÔNIO SEIXAS DA SILVA ajuizaram ação popular em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Aduzem os autores o seguinte:

(i) apesar de não haver lei instituindo o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA), o governo fluminense editou o Decreto Estadual n.º 46.739, de 14 de agosto de 2019, regulando a sua composição e funcionamento o que ofende o princípio da legalidade administrativa por não ter sido formalmente criado.

(ii) sua composição (art.6º do Decreto) é inconstitucional por desprezar a paridade prevista na C.E., não atendendo ao interesse público, apesar de estar se reunindo regularmente, desde 11 de setembro de 2019.

(iii) embora o Decreto disponha que as entidades indicarão seus representantes (titular e até dois suplentes), os mesmos não foram nomeados pelo Poder Executivo antes de tomarem posse, e sua composição não foi publicada na imprensa oficial, resultando inexistente o ato normativo específico, assim também o vínculo funcional dos conselheiros com a Administração Pública, sendo que os atos e decisões do CEMA ofendem o princípio da legalidade.

(iv) a Resolução CONEMA n.º 88/2020 que aprovou o regimento interno, e a Resolução CONEMA n.º 89/2020, que autoriza a realização de audiências públicas virtuais no âmbito do licenciamento ambiental durante a pandemia são inconstitucionais e ilegais, por carecerem de publicidade, sendo insuficiente sua publicação na imprensa.

(v) está previsto para o próximo dia 7 de agosto a realização de uma audiência pública virtual destinada ao licenciamento ambiental referente aos processos n.º E-07/002.9280/2019 e SEI-070026/000.609/2020, com base na Resolução CONEMA n.º 89/2020, conforme edital publicado na edição extra do Diário Oficial de 22 de julho de 2020 (cópia anexa).

Concluem que o Conselho Estadual de Meio Ambiente- CEMA padece de vícios formais e materiais, por não ter sido criado por lei estadual de iniciativa do Executivo; por não ter sido nomeado pelo Executivo, antes de empossado pelo Secretário de Estado do Ambiente; pela falta de transparência nos seus processos decisórios, que resultaram na edição das resoluções n.º 88 e 89.

Em sede de tutela de urgência, requerem a suspensão dos efeitos do Decreto Estadual nº 46.739/19, da Resolução CONEMA nº 88/2020 e da Resolução CONEMA nº 89/2020, bem como da audiência pública marcada para o dia 7 de agosto de 2020, referente aos processos nº E-07/002.9280/2019 e SEI-070026/000.609/2020, impondo ao réu a obrigação de não conceder novas licenças ambientais, enquanto durar as ilegalidades apontadas.

Ao final, requerem a declaração de nulidade do Decreto Estadual nº 46.739/19, das Resoluções do CONEMA nº 88/2020 e 89/2020, bem como de todas as sessões e deliberações do referido Conselho, eis que lesivos ao meio ambiente.

Inicial instruída com os documentos de fls. 22/55.

Decisão de fls. 58/59 deferiu em parte a medida de urgência para determinar a suspensão da audiência pública marcada para o dia 07/08/20, abstendo-se o demandado de designar novas audiências ou conceder novas licenças ambientais até que outra decisão seja proferida nestes autos.

Notícia o MRJ às fls. 72/167 a interposição de agravo de instrumento.

Ofício da Superior Instância às fls. 271/278 informando acerca do deferimento do efeito suspensivo ao recurso.

Decisão de fls. 281 determinou a inclusão do MRJ como 3º interessado.

Contestação do ESTADO DO RIO DE JANEIRO às fls. 291/305, juntando documentos às fls. 306/323. Preliminarmente, suscitou falta de interesse processual por inadequação da via eleita, uma vez que não é cabível ação popular para controle "concreto" de constitucionalidade. No mérito, alegou que os autores não impugnaram o ato que designou a audiência virtual, o qual não foi exarado pelo CONEMA, mas sim pela Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA). Sustentou a constitucionalidade do CONEMA, do Decreto Estadual nº 46.739/19 e das Resoluções CONEMA nº 88/2020 e nº 89/2020. Invoca a decisão do STF em sede de suspensão de segurança (STP 469 MC/RJ), na qual suspendeu os efeitos da decisão de urgência proferida pelo TJRJ, nos autos do agravo de instrumento nº 0032717- 65.2020.8.19.0000, a qual obstava a audiência virtual, com causa de pedir quase idêntica ao da presente (Res. CONEMA 89/2020). Argumentou acerca da ampla admissão do uso de audiências públicas virtuais em matéria de licenciamento ambiental durante a pandemia de COVID-19.

Contestação do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO às fls. 325/344, juntando documento de fls. 343/344. Preliminarmente, sustentou sua legitimidade para atuação como litisconsorte assistencial.

Decretada a revelia do SECRETÁRIO DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS à fl. 347.

Manifestação do MP às fls. 359/365.

Réplica às fls. 374/381, requerendo a produção de prova documental superveniente.

Em provas, o ERJ manifestou-se às fls. 397.

Noticiada a desistência do projeto de construção do autódromo de Jacarepaguá pelo MRJ às fls. 399/402, pelo que informou não possuir mais interesse jurídico na demanda, requerendo sua exclusão do feito.

Oficia o MP às fls. 408 pelo deferimento da prova requerida pela parte autora, determinando-se ao Estado-Réu apresente no processo todos os atos de nomeação dos conselheiros do CONEMA elaborados pelo Estado, bem como as indicações das entidades referidas na manifestação de i.e. 364 (e-fls. 377 e ss).

Decisão saneadora de fls. 410/411 deferiu a exclusão do MRJ, rejeitou a preliminar de ausência de interesse processual aventada pelo ERJ e deferiu prova documental, determinando a intimação do ERJ para juntar todos os atos de nomeação dos Conselheiros do CONEMA elaborados pelo Estado, bem como as indicações das entidades referidas pelos autores (index 377/381).

Documentação apresentada pelo ERJ às fls. 437/455, com manifestação dos autores às fls. 482/484 e 488/503, juntando Resoluções do CONEMA às fls. 504/551.

Ofício da Superior Instância às fls. 457/462 noticiando a extinção do agravo por perda superveniente do interesse recursal.

Parecer Ministerial às fls. 554/557 pela parcial procedência do pedido.

É O RELATÓRIO. FUNDAMENTO E DECIDO.

O escopo da ação popular, instrumento constitucional regulado pela Lei 4.717/65, proposto diretamente pelo cidadão, é o de anular atos administrativos, quando lesivos ao patrimônio público, como dispõem os arts. 1º, 2º e 4º da referida lei, e condenar os seus responsáveis e beneficiários às sanções civis, visando reparar o dano causado ao erário.

Na presente, postulam os autores populares a declaração da nulidade do ato administrativo que se reputa lesivo ao Meio Ambiente, representado pelo Decreto Estadual n.º 46.739/2019, pela Resolução CONEMA n.º 88/2020 e pela Resolução CONEMA n.º 89/2020, além de outras deliberações do CONEMA, tomadas por integrantes nomeados em desconformidade com a previsão da Constituição Estadual.

Sustentam os autores o seguinte:

- (i) inexistência de lei criando o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), o que contrariaria o artigo 261, § 1.º, inciso XXII, da Constituição do ERJ;
- (ii) falta de paridade na composição do CONEMA, em desconformidade com a Constituição Estadual, a qual assegura composição paritária (artigo 261, § 1.º, inciso XXII); e
- (iii) inexistência de ato normativo nomeando os integrantes do CONEMA.

Em contrapartida, o ERJ sustenta que a ação popular foi proposta por ambientalistas com o único escopo de atrasar o licenciamento ambiental do empreendimento ao qual se opõem, qual seja, o Autódromo do Rio de Janeiro em Camboatá. Ocorre que qualquer discussão se tornou irrelevante para o deslinde da demanda, dispensando maiores enfrentamentos pelo Juízo, diante da desistência, pelo MRJ, da construção do referido Autódromo, remanescendo discussão tão somente quanto aos atos do CONEMA acima referidos.

A respeito desses aspectos, o ERJ pugna pela improcedência dos pedidos por inexistência de ilegalidade.

Pois bem.

Inicialmente, o pedido de anulação do Decreto Estadual nº 46.739/19 fundamenta-se em suposta inconstitucionalidade formal, uma vez que a Constituição Estadual exige, de fato, que a criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente se dê por meio de lei, e não ato infralegal. Confira-se:

"Art. 261, §1º, XXII - criar o Conselho Estadual do Meio Ambiente, de composição paritária, no qual participarão os Poderes Executivo e Legislativo, comunidades científicas e associações civis, na forma da lei;"

Contudo, ao contrário do argumentado pelos autores, o Decreto impugnado não cria o Conselho, mas apenas dispõe sobre sua organização, competência e funcionamento, sendo certo que o CONEMA foi criado, em verdade, antes mesmo da Constituição Estadual de 1989, através do Decreto nº 9.991/87. Tal constatação, por si só, é suficiente para afastar a pretensão autoral.

Do mesmo modo, ainda que se considere o suposto conflito de índole formal entre o Decreto nº 9.991/87 (objeto) e a Constituição Estadual (paradigma), melhor sorte não assistiria aos demandantes.

Isso porque, neste caso, haveria uma inconstitucionalidade superveniente, fenômeno inadmitido pela doutrina especializada e pelo Supremo Tribunal Federal, com base no princípio da contemporaneidade, que rege o controle de constitucionalidade e pressupõe que a legislação ou ato infralegal questionado seja posterior à Constituição que serve de parâmetro de controle.

Na hipótese, a Constituição Estadual de 1989 passou a exigir forma especial (lei) para matéria regulada pelo Decreto que lhe é anterior, de 1987, não sendo possível reconhecer a inconstitucionalidade deste por mero vício formal.

Apenas para fins de esclarecimentos, quanto a eventuais incompatibilidades materiais, as quais fogem do objeto da presente demanda, o juízo seria de recepção ou não recepção pela nova ordem constitucional, mas nunca de constitucionalidade.

De outra ponta, assiste razão aos autores quanto à irregularidade na composição do Conselho.

Conforme se depreende do inciso XXII do art. 261, §1º da Constituição estadual, acima transcrito, a composição do Conselho será paritária, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, comunidades científicas e associações civis.

O escopo da norma é justamente o de viabilizar a participação de todos os setores da sociedade na tomada de decisões que impactam o meio ambiente, que, como se sabe, é direito difuso, igualmente titularizado por todos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico de forma sustentável.

Não obstante, observa-se do art. 6º do Decreto Estadual nº 46.739/19 cenário diverso, senão vejamos:

"Art. 6º - O Plenário é a instância superior de deliberação do CONEMA e será integrado pelos seguintes membros:

I - o Presidente;

II - o Secretário-Executivo;

III - um representante do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), indicado por seu presidente;

IV - um representante da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA), indicado pelo titular da Pasta;

V - um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico,

Emprego e Relações Internacionais (SEDEERI), indicado pelo titular da Pasta;
VI - um representante da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ), indicado pelo Procurador Geral do Estado;
VII - um representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ);
VIII - um representante indicado pelo Superintendente Regional do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
IX - um representante indicado pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA);
X - um representante indicado pela Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (APEDEMA);
XI - dois representantes de entidades públicas de ensino superior;
XII - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro (OAB/RJ), indicado por seu Presidente;
XIII - um representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, indicado por seu Presidente;
XIV - um representante indicado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT)."

Ora, de um total de 15 (quinze) membros do órgão deliberativo, apenas 7 (sete) são representantes da sociedade civil (incisos IX a XIV), sendo os demais 8 (oito) membros representantes do Poder Público (incisos I a VIII), inviabilizando por completo o alcance da isonomia preconizada pela Constituição Estadual.

Cumpra acolher, por fim, a arguição de anulação de todos os atos e decisões do CONEMA, inclusive das Resoluções 88/2020 e 89/2020, diante da inexistência de ato de nomeação dos Conselheiros.

Consoante previsão do art. 6º, §1º, do Decreto Estadual nº 46.739/19, o Estado deve nomear seus representantes para integrarem o Plenário do Conselho.

Entretanto, não se verifica, da resposta ao ofício fornecida pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade às fls. 438, qualquer ato oficial de nomeação do Conselho.

Diante disso, conforme bem delineado pelo I. Promotor de Justiça em seu parecer de fls. 554/557, "não possuem validade os atos praticados pelo Conselho que, se não foi efetivamente nomeado pelo Poder Executivo, não teve preenchido o ciclo dos atos essenciais inerentes à investidura de seus membros."

Por arremate, a fim de afastar por completo o argumento defensivo de que a presente ação popular objetiva, por via transversa, a declaração, em abstrato, da inconstitucionalidade de atos normativos, cumpre esclarecer que é possível, sim, a análise da constitucionalidade de um ato em face da Constituição Estadual em ação popular, desde que esta não constitua o pleito principal, mas sim a causa de pedir, exatamente como ocorre no caso vertente, em que o se busca a anulação de deliberações do CONEMA (pedido) com fundamento na inconstitucionalidade de sua formação (causa de pedir).

A propósito:

"É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público." (STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 1352498/DF, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 05/06/2018).

Sendo assim, assiste parcial razão aos autores populares.

Isto posto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos para declarar a nulidade das sessões e deliberações do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONEMA, inclusive as Resoluções nº 88 e 89 de 2020, diante da nomeação irregular dos representantes do Poder Público, bem como da falta de paridade no Conselho, em desconformidade com o art. 261, §1º, XXII da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, extinguindo o feito com resolução de mérito na forma do art. 487, I do CPC.

Quanto à tutela de urgência concedida, REVOGO-A apenas no que tange à suspensão do Decreto Estadual nº 46.739/2019, o qual, como visto, não instituiu o CONEMA, bem como da audiência pública referente aos processos nº E-07/002.9280/2019 e SEI-070026/000.609/2020, em razão da perda do objeto. Em contrapartida, CONFIRMO a tutela de urgência em relação à suspensão das Resoluções CONEMA nº 88 e 89/2020 e à determinação de que o réu se abstenha conceder novas licenças ambientais até que as irregularidades ora reconhecidas sejam sanadas.

Diante da sucumbência mínima, deve o réu suportar integralmente os ônus sucumbenciais (art. 86, § único, CPC).

Condeno o ERJ ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios que, ante o diminuto valor da causa, devem ser arbitrados de forma equitativa, observando-se os valores recomendados pelo Conselho Seccional da OAB, com fulcro nos arts. 10 e 12 da Lei 4.717/65 e arts. 85, §4º, III e §8º e 8º-A do CPC.

Dispensada a remessa necessária, por aplicação do art. 19 da Lei 4.717/65.

Ciência ao MP (8ª Promotoria da Fazenda).

P.I.

Rio de Janeiro, 23/01/2023.

Roseli Nalin - Juiz Titular

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Roseli Nalin

Em ____/____/____

Código de Autenticação: **484H.GFIH.8WAZ.EHJ3**
Este código pode ser verificado em: www.tjrj.ius.br – Serviços – Validação de documentos