



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA Nº**  
**5010210-95.2021.4.02.0000/RJ**

**AUTOR:** ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**RÉU:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**RÉU:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de **PEDIDO DE SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**, apresentado pelo **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, em face de decisão proferida pelo MM. Juízo da 3ª Vara Federal de Niterói nos autos da ação civil pública nº 5004703-47.2019.4.02.5102/RJ, que deferiu, em parte, a medida liminar requerida, não para suspender os efeitos da Licença Prévia IN031414, concedida em favor do TPN, mas apenas para instituir como condicionantes para a emissão da Licença de Instalação para o mesmo empreendimento uma série de requisitos e diretrizes.

Na origem, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MPERJ**, em litisconsórcio ativo, ajuizaram ação civil pública em face de **ESTADO DO RIO DE JANEIRO, INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA, DTA ENGENHARIA LTDA., UNIÃO FEDERAL, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e MUNICÍPIO DE MARICÁ**, requerendo, na petição inicial, a título de antecipação dos efeitos da tutela, em síntese, a suspensão de todos os efeitos da Licença Prévia nº IN031414 concedida pela Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA mediante o parecer técnico jurídico do Instituto Estadual do Ambiente – INEA em favor do empreendimento denominado Terminais Ponta Negra - TPN, bem como a vedação de concessão de qualquer licença ou autorização ambientais que permitam qualquer forma de construção, ou instalação, do empreendimento denominado Terminais Ponta Negra-TPN.

O MM. Juízo de origem postergou a apreciação do requerimento de urgência como garantia do contraditório e, após o oferecimento de contestação pelas Rés nos autos originários, houve por bem deferir, em parte, a antecipação dos efeitos da tutela requerida (Evento 49 da ação civil pública nº 5004703- 47.2019.4.02.5102/RJ), nos seguintes

termos: “12. *DEFIRO, EM TERMOS, a medida liminar requerida, não para suspender os efeitos da Licença Prévia IN031414, concedida em favor do TPN, mas apenas para instituir como condicionantes para a emissão da Licença de Instalação para o mesmo empreendimento, o seguinte:*

*1) Em relação ao item 1.3.1 (insuficiência de informações e de estudo de risco quanto ao fornecimento, à disponibilidade e ao consumo de água, tanto para empreendimento, quanto à população local), DETERMINO:*

*a) que DTA ENGENHARIA apresente declaração circunstanciada da concessionária CEDAE com relação à origem da água a ser ofertada para consumo do empreendimento, se produzida localmente ou importada, bem como se e em que proporção poderá afetar o abastecimento geral de água aos habitantes de Maricá; trazer aos autos cópia da versão original do projeto da Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Ponta Negra, com o protocolo de encaminhamento à CEDAE, bem como esclarecimentos técnicos sobre se, como e em que medida aquele projeto poderá comprometer o abastecimento de água dos habitantes de Maricá e região, inclusive quanto aos riscos de esgotamento ou concorrência com o uso já existente do respectivo aquífero, dada a “superexploração descontrolada do aquífero”, como ela própria pontuou no EIA;*

*b) que ESTADO DO RIO DE JANEIRO traga aos autos os planos e cronogramas de investimento em abastecimento de água e saneamento da concessionária CEDAE para Maricá e região; traga aos autos parecer do COMITÊ DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DA BAÍA DE GUANABARA E DOS SISTEMAS LAGUNARES DE MARICÁ E JACAREPAGUÁ sobre os eventuais impactos da instalação do empreendimento na ADA sobre a qualidade de água do aquífero local, inclusive quanto ao risco de intrusão de água marinha e outras formas de contaminação, bem como sobre o abastecimento de água aos habitantes de Maricá e região. Caberá à corré DTA ENGENHARIA LTDA instrumentalizar o ESTADO DO RIO DE JANEIRO com a documentação suplementar necessária para a correta expedição daquele parecer, inclusive e especialmente com cópia da versão original, com o protocolo da CEDAE, do Projeto de Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Ponta Negra;*

*c) que o MUNICÍPIO DE MARICÁ traga aos autos o termo de convênio concernente à melhoria do abastecimento de água tratada em Maricá e região, através da CEDAE ou não, bem como documentos comprobatórios do estágio de evolução da execução deste convênio, com cronograma respectivo, bem como qualquer outro documento oficial que julgue pertinente quanto a programas e projetos relativos a investimentos no setor a serem realizados naquela região e que possam demonstrar*

*aprimoramento do nível de abastecimento de água tratada à população, dispensada a juntada de matérias exclusivamente jornalísticas ou de propaganda, que não serão aceitas;*

*d) que o INEA traga parecer técnico que trate especificamente do risco de comprometimento ou prejuízo do abastecimento de água na região, bem como seu eventual impacto no processo de licenciamento, inclusive como condicionantes para instalação, se assim entender e for o caso, tendo em conta o parecer a ser emitido pelo COMITÊ DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DA BAÍA DE GUANABARA E DOS SISTEMAS LAGUNARES DE MARICÁ E JACAREPAGUÁ;*

*II) Em relação ao item 1.3.5 (Insuficiência de informações e estudos acerca das alterações na qualidade da água e do ar. Risco de eutrofização da água), DETERMINO:*

*a) que DTA ENGENHARIA LTDA apresente ao INEA, comprovando-o por cópia nos presentes autos, documento técnico descritivo relativo à previsão de eventuais efluentes líquidos industriais provenientes dos tanques de petróleo cru e óleo combustível marítimo dos terminais TGL-01 e TGL-02, contendo descrição mínima dos equipamentos, tecnologias e procedimentos para seu eventual tratamento e destinação, assim como elementos descritivos mínimos acerca da necessidade de construção e funcionamento de eventual Estação de Tratamento de Dejetos Industriais – ETDI, com exemplo de tecnologias a serem adotadas, de forma a atender plenamente o disposto na Instrução Técnica CEAM/DILAM 08/2013, em seus itens 5.5.4.1, parte final, e 5.5.5.2;*

*b) que o INEA, nos prazos e formas previstos legalmente, faça juntar aquele documento ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento TPN, manifestando-se acerca do mesmo em relatório técnico específico no qual indique, expressamente, se as previsões do empreendedor atendem ou não ao disposto nos itens acima referidos da IT 08/2013;*

*III) Em relação ao item 1.3.9 (Ruído e ausência de estudos adequados a respeito dos impactos sonoros acarretados pelo empreendimento à localidade) DETERMINO:*

*a) que DTA ENGENHARIA LTDA apresente ao INEA estudo detalhado com estimativa do nível de ruído e vibrações esperado nas fases de implantação e operação plena, inclusive por modelagem computacional da paisagem acústica, incluindo em suas prognoses os potenciais impactos no meio aquático e sobre a fauna marinha, bem como a indicação das técnicas, equipamentos e tecnologias previstos para minimizarem tais impactos;*

*b) que o INEA, no prazo e forma previstos na Lei e na regulamentação própria, faça inserir tais estudos no procedimento de licenciamento do TPN, emitindo parecer circunstanciado, como entender pertinente, aprovando ou rejeitando tais estudos e medidas mitigatórias, ou determinando os ajustes e complementações que entender necessárias, de tudo reportando-se a este Juízo;*

*IV) Em relação ao item 1.3.15 (Inadequação dos estudos e do subdimensionamento dos impactos do TPN sobre a atividade pesqueira), DETERMINO que DTA complemente seu Programa de Apoio à Atividade de Pesca Tradicional, atualizando os dados sobre o perfil socioeconômico dos pescadores artesanais da AID, com amostragem mais representativa, que inclua também pescadores ligados à Colônia Z 07, bem como estabelecendo metodologia clara e objetiva a partir da qual possa mensurar, concretamente, uma estimativa de produção sacrificada da pesca, com estimativa de função dose-resposta, bem como uma maior especificação da forma de compensação financeira pela perda desta produção, caso observada, em benefício das comunidades de pescadores artesanais da AID, fazendo-o seguindo a metodologia de diálogo participativo indicado por DTA para o referido programa, na forma da fundamentação desta decisão. Caberá ao órgão licenciador ambiental o controle e análise técnica desta complementação;*

*V) Em relação ao item 1.3.17 (Graves e subdimensionados impactos sobre o sistema viário de acesso e no sistema de transporte que serve a região. Desvantagem logística da alternativa locacional Ponta Negra, Maricá), DETERMINO que DTA elabore o Relatório de Impacto Viário - RIV correspondente, tal como indicado pelo DER-RJ no ANEXO50 ao Evento 01, pp. 10 a 12, em relação às rodovias RJ-104, RJ-106, RJ-114 e RJ-118, submetendo-o àquela entidade para autorização, nos termos do art. 93 do CTB; deverá, ainda, apresentá-lo ao INEA, juntamente com as medidas mitigadoras ou compensatórias, de modo a serem por ele analisadas, na forma e prazo devidos, no bojo do processo de licenciamento do empreendimento.”*

Contra tal pronunciamento judicial, vem o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** requerer a suspensão dos seus efeitos, alegando, para tanto, em síntese, que, *“além da clara violação à ordem pública, na vertente da ordem administrativa, a decisão liminar tem igualmente o condão de, inviabilizando de fato o regular prosseguimento do processo de licenciamento, causar igualmente grave lesão à economia pública, já que, como se verá, o empreendimento em questão é de enorme importância para a retomada do desenvolvimento da economia fluminense, que hoje se encontra em delicado momento de severa crise, enfrentando inclusive processo de recuperação fiscal, o que é notório”* (Folha 02 do Evento 01).

Esclarece que *“o periculum in mora inverso se agrava a cada dia, visto que a decisão causa um impacto monumental à ordem pública, econômica e social do Estado do Rio de Janeiro, incluindo, em resumo, o*

*seguinte: (i) paralisação de empreendimento com investimentos privados previstos em R\$ 5,2 bilhões; (ii) impossibilidade de geração de aproximadamente 10.400 empregos formais, que corresponde a um incremento de 25% de postos de trabalho no âmbito do Município de Maricá; (iii) frustração da previsão de arrecadação anual de R\$ 489 milhões de reais em tributos, com impacto substancial nas contas públicas do combalido Estado do Rio de Janeiro; (iv) subtração da competência técnica do Instituto Estadual do Ambiente (INEA-RJ), entidade legalmente responsável pela condução dos processos administrativos de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, causando grave violação à ordem administrativa.” (Folha 03 do Evento 01).*

*Assevera, oportunamente, que “o Estado do Rio de Janeiro, em especial, foi atingido com maior gravidade pela atual crise econômica, em especial pela sua dependência da indústria do petróleo. Os reflexos desastrosos para o Estado do Rio ocasionaram inclusive o atraso dos pagamentos de vencimentos e proventos de servidores públicos. Destarte, é fundamental que a economia do nosso Estado seja fomentada por meio de projetos de relevante interesse público, tais como os Terminais Ponta Negra – TPN, objeto da ação civil pública em questão” (Folha 04 do Evento 01).*

*Salienta, nesta toada, que “ficam evidenciados os graves efeitos sistêmicos para a economia do Estado do Rio de Janeiro causados pela decisão que deferiu a tutela provisória, que teve como consequência a paralisação do licenciamento ambiental para a instalação do empreendimento no local. É efeito lógico e jurídico da decisão a ausência de arrecadação tributária, a obstar a criação de novos postos de trabalho e a impedir o aumento da produção e de serviços, em especial no setor petrolífero” (Folha 06 do Evento 01).*

*Afirma, ainda, que “**o MM. Juízo assumiu inteiramente a responsabilidade por ditar o conteúdo jurídico, técnico e ambiental do processo de licenciamento.** Não se trata mais nem de um “condutor” – o que já seria grave e inconstitucional – mas de verdadeira assunção da titularidade do licenciamento” (Folha 11 do Evento 01), ressaltando que, “no curso regular do processo de licenciamento já são feitas incontáveis exigências relacionadas aos mais diversos aspectos dos diferentes impactos que cada empreendimento pode ocasionar. É esse precisamente seu escopo, resultando em permitir ou não a instalação/operação da atividade, sendo certo que em caso de permitir, são elencadas tantas condicionantes quantas se constate ser necessário à garantia da preservação do ambiente” (Folha 11 do Evento 01).*

*Enfatiza, também, que “o alto grau de interferência no trabalho técnico do órgão ambiental licenciador é evidente. A decisão, apesar de dizer que “somente” pretende que haja a inserção de condicionantes na licença a ser expedida, de fato ordena que sejam apresentados documentos por todas as partes, inclusive pelo INEA, para*

*que, em última análise, seja o Juiz que decida se estará adequadamente demonstrada a ausência de comprometimento da capacidade de abastecimento de água da Região” (Folha 13 do Evento 01).*

*Arremata, por derradeiro, que “não se deve admitir a intervenção judicial na esfera administrativa quando o Ministério Público, ou mesmo o Juízo, tão somente discorda das conclusões técnicas do órgão administrativo. A competência constitucional para tomar decisões de índole técnica é da Administração Pública, e não do Ministério Público, ou tampouco do Juízo. A questão é ainda mais clara quando se trata de direito ambiental. Nesses casos, não cabe ao Judiciário se imiscuir nas funções do órgão técnico, mas sim verificar se suas conclusões técnicas estão embasadas. O presente caso é paradigma do que se afirma. O INEA está exercendo sua competência nos autos do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, e não pode ser simplesmente substituído pelo judiciário” (Folha 14 do Evento 01).*

Requer o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por conseguinte, *“a suspensão da decisão interlocutória proferida nos autos da ação civil pública de nº 5004703-47.2019.4.02.5102 (cópia em anexo – doc. 01), em curso na 3ª Vara Federal de Niterói, até o trânsito em julgado da sentença ou acórdão de mérito ao final proferido na forma da lei” (Folha 20 do Evento 01).*

### **É o Relatório. Decido.**

Impende registrar, de pronto, que o âmbito de cognição do pedido de suspensão de liminar ou de sentença dirigido a Presidente de Tribunal é eminentemente sumário e circunscrito às hipótese de cabimento expressamente enunciadas no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, a saber:

*“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.”*

Dessa forma, o deferimento do pedido de suspensão é medida excepcional, pautada por um juízo essencialmente político, fazendo-se necessária a demonstração clara e objetiva, com prova inequívoca e segura, de que, uma vez executado, o ato judicial hostilizado possa vir a acarretar grave lesão, que deve ser de magnitude expressiva à ordem, à saúde, à segurança e/ou à economia públicas.

Nesta restrita via de cognição sumária, em verdade, não se adentra na análise da questão fática e jurídica de fundo versada na demanda originária. Ao revés, leva-se em consideração, para fins da prestação jurisdicional no incidente de suspensão, apenas o manifesto interesse público ou a flagrante ilegitimidade da liminar concedida contra o Poder Público, bem como os riscos de grave lesão que a decisão impugnada possa carrear, de modo abrangente, para a sociedade.

Conforme bem delineado pela Corte Especial do C. Superior Tribunal de Justiça, “*a mens legis do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões precárias contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade*”. (STJ, Corte Especial, AgRg na SLS 2.107/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 20/05/2016)

E, ainda, cumpre trazer a lume as precisas lições externadas pela eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA (SS-AgRg n. 5.090/SP), para quem “*o pedido recursal e o pedido de suspensão de segurança não impõem ou autorizam o exame aprofundado da demanda subjacente nem formam quanto a ela juízo definitivo ou vinculante sobre os fatos e fundamentos submetidos ao cuidado das instâncias ordinárias. Na suspensão não se analisa o mérito da ação principal, mas apenas a existência dos aspectos referentes à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes assegurados em lei.*”

Sendo assim, o escopo do incidente reside, portanto, em preservar o interesse público, impedindo o cumprimento imediato de liminares que possam causar graves danos à pessoa jurídica de direito público e, por via de consequência, à coletividade.

Assentadas tais premissas, tenho que, no presente caso, a decisão combatida possui o condão de acarretar grave lesão à economia e à ordem pública do Estado Requerente, tal como previsto no artigo 4º da Lei nº 8.437/92.

Da análise dos autos, extrai-se que o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** objetiva suspender os efeitos de decisão interlocutória que deferiu, em parte, a medida liminar requerida pelos autores da ação civil pública originária, de modo a instituir como condicionantes para a emissão da Licença de Instalação relativa ao empreendimento em questão uma série de requisitos e diretrizes.

De pronto, deve-se registrar o manifesto impacto do *decisum* proferido à ordem pública e econômica do Estado Requerente, conforme bem demonstrado no Evento 01 deste incidente, em momento de profunda

crise financeira do Estado fluminense, agravada, naturalmente, pela pandemia do COVID-19 e por seus impactos nos mais variados níveis.

Para tanto, basta observar a previsão de investimentos privados na magnitude de R\$ 5,2 bilhões, a geração de aproximadamente 10.400 empregos formais, que corresponde a um incremento de 25% de postos de trabalho no âmbito do Município de Maricá, bem como a expressiva arrecadação de impostos com o desenvolvimento do empreendimento na região, a possibilitar, inclusive, o equilíbrio das contas públicas do Estado Requerente.

No caso sob análise, em verdade, constata-se que está caracterizado o perigo da demora inverso, uma vez que a decisão impugnada obsta o regular transcurso do procedimento de licenciamento ambiental atinente a relevante empreendimento, o que pode trazer prejuízos econômicos e sociais irreversíveis ao Requerente, como explicitado na exordial com dados impactantes apresentados.

Em situação semelhante, bem pontuou o Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA em decisão proferida nos autos da SLS 2528/RJ (DJE 14/06/2019), ao enfatizar que: “nesse contexto, sem adentrar o mérito da ação civil pública na origem, conclui-se que a paralisação indefinida da atuação da administração e, conseqüentemente, da implementação de projetos capazes de gerar impactos positivos na economia local e no desenvolvimento sustentável da área causa grave lesão à economia pública. É importante destacar que são definidas, por meio da concessão da licença prévia, condicionantes a serem observadas pelo empreendedor, de modo que a transição para a próxima etapa do projeto demandará a realização de mais estudos e a implementação de medidas técnicas com o objetivo de garantir a observância das diretrizes ambientais a serem fixadas pelos órgãos administrativos competentes”.

Nesta toada, não se pode perder de vista que, no âmbito do regular procedimento de licenciamento, devem os interessados dar cumprimento a diversas exigências levadas a efeito pelos órgãos ambientais competentes, tendo como norte os impactos que cada empreendimento possa ocasionar ao meio ambiente equilibrado e, portanto, a concreta viabilidade de sua implementação, observados os princípios da prevenção e da precaução.

Entretanto, a partir do momento em que os órgãos competentes atestam o cumprimento de todos os requisitos previstos em lei, tal como se verifica na espécie, com a conseqüente emissão da Licença Prévia IN031414, não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se na seara administrativa e presumir ilegítimos atos administrativos realizados, *a priori* e em juízo sumário, em conformidade com a legislação ambiental, notadamente quando a decisão judicial possa acarretar grave prejuízo à ordem pública e econômica.



Da mesma forma, não é dado ao magistrado assumir a posição de verdadeiro condutor do processo de licenciamento, a fim de estabelecer, por convicções próprias e subjetivas, o seu conteúdo jurídico, técnico e ambiental, bem como estabelecer condicionantes e requisitos não previstos em lei.

No particular, faz-se necessário transcrever relevante aresto de lavra da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do qual o Tribunal da Cidadania assentou que, não havendo ilegalidade manifesta, descabe ao Poder Judiciário analisar questões técnicas e complexas relativas à atuação do Poder Executivo, por não dispor da *expertise* indispensável para tal proceder. Confira-se:

“AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. I) DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIA SUSPENSIVA VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A ECONOMIA, A SEGURANÇA E A SAÚDE PÚBLICAS. II) **GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. DETERMINAÇÃO GOVERNAMENTAL QUE DEVE SER PRESTIGIADA TAMBÉM PARA MITIGAR A PROBLEMÁTICA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DOUTRINA CHENERY. DIFICULDADE DE O JUDICIÁRIO CONCLUIR SE UMA ESCOLHA CUJA MOTIVAÇÃO É ALEGADAMENTE POLÍTICA SERIA CONCRETIZADA CASO A ADMINISTRAÇÃO EMPREGASSE SOMENTE METODOLOGIA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DE AS ESCOLHAS POLÍTICAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS SEREM INVALIDADAS PELO JUDICIÁRIO, CASO NÃO SEJAM REVESTIDAS DE RECONHECIDA ILEGALIDADE.** VEDAÇÃO ÀS PRESIDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À APRECIÇÃO DE PEDIDO DE CONTRACAUTELA À LUZ DE DIREITO LOCAL. III) MANIFESTA VIOLAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA QUE O ESTADO DE SÃO PAULO CUSTEIE AS VULTOSAS DESPESAS DECORRENTES DA MANUTENÇÃO DA HARMONIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS PELO PODER

PÚBLICO COM AS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(...)

6. A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. **Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade – desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.**

(...)

8. **O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas"**, conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 305). Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.

9. **Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery – a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América –, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos** (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New

York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). **Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.**

(...)

11. Agravo interno desprovido. (STJ, AgInt no AgInt na SLS 2240, CORTE ESPECIAL, Relatora Ministra LAURITA VAZ, julgado em 07 de junho de 2017)

Em verdade, falece o Poder Judiciário de *expertise* e de capacidade técnica para analisar as nuances das medidas tomadas pelos órgãos ambientais competentes em licenciamento ambiental, no âmbito estrito e direto de suas atribuições constitucionais e legais, tal como se verifica na hipótese, em que as medidas tomadas foram validadas em fundamentos técnicos, na esfera de atuação dos órgãos de controle ambiental.

Forçoso ressaltar, naturalmente, a importância do meio ambiente equilibrado enquanto direito fundamental indisponível, de terceira dimensão, e patrimônio comum da humanidade, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, a demandar, por imposição constitucional, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Entretanto, não se pode descurar das lições sufragadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF, relativamente à constitucionalidade de certos dispositivos do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012). Na ocasião, o Pretório Excelso assentou que a proteção ambiental deve conviver com a tutela do desenvolvimento, sendo certo que o suposto conflito existente não pode ser decidido apenas com base na convicção pessoal de juízes, por mais bem-intencionados que sejam, notadamente quando interferem nas funções típicas inerentes aos Poderes Executivo e Legislativo.

Pela riqueza dos fundamentos apresentados pela Suprema Corte, confirmam-se trechos da ementa do julgado em questão:

**“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO**

**ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE “VEDAÇÃO AO RETROCESSO”. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.**

(...)

10. O caráter transnacional e transfronteiriço das causas e dos efeitos da crise ambiental demanda dos Estados, dos organismos internacionais e das instituições não governamentais, progressivamente, uma atuação mais articulada para transformar a preservação da natureza em instrumento de combate à pobreza e às desigualdades.

**11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.**

**12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc.**

13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. **É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.**

14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de “desenvolvimento sustentável”, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. **Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.**

15. **A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.**

16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico enceram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bemintencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. “Environmental Law”. In: Handbook of Law and Economics. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507)

17. **A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador,** consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307 (1993), **em que se**

**consignou que “a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos”** (“Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data”).

**18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas** (VERMEULE, Adrian. Law’s Abnegation. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135)

19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. **Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador.**

(...)

23. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.” (STF, Plenário, Relator Ministro LUIZ FUX, ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF, julgadas em 28/2/2018)

Desta feita, por todos os fundamentos apresentados, entendo que a manutenção da decisão liminar, inequivocamente, tem o condão de causar grave lesão à ordem pública e econômica do Estado fluminense, repercutindo diretamente sobre os interesses de toda a coletividade.

Não se pode olvidar que o objetivo precípua do presente incidente consiste na preservação do interesse público, de modo a impedir o cumprimento imediato de provimentos judiciais contra o Poder Público que possam causar graves danos à pessoa jurídica de direito público e à sociedade como um todo, exatamente o que se constata na espécie, sendo de rigor o deferimento do requerimento ora formulado.

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido formulado pelo **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, a fim de suspender, até o trânsito em julgado da ação civil pública originária (5004703-47.2019.4.02.5102/RJ), os efeitos da decisão impugnada.

Oficie-se, com urgência, ao Juízo da 3ª Vara Federal de Niterói, comunicando o inteiro teor deste *decisum*.

Publique-se. Intimem-se.

---

Documento eletrônico assinado por **MESSOD AZULAY NETO, Presidente**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20000595360v3** e do código CRC **53c6bd2d**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MESSOD AZULAY NETO  
Data e Hora: 22/7/2021, às 13:49:51

---

**5010210-95.2021.4.02.0000**

**20000595360.V3**