COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA nº 469 - RIO DE JANEIRO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, inconformado com a r. decisão de Vossa Excelência que concedeu a medida cautelar no Pedido de Suspensão de Tutela Provisória em epígrafe, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, até o trânsito em julgado da ação a que se refere vem, com fundamento nos artigos 4º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, 25, §2º da Lei 8.038/90 e nos artigos 6º, II, “d”, 8º, I, 297, §2º e 317 do Regimento Interno do STF interpor

AGRAVO REGIMENTAL

consoante as razões em anexo, requerendo sua **reconsideração** ou, quando não, seja o feito levado a apreciação e julgamento pelo Plenário deste E. Supremo Tribunal, pelos motivos de fato e fundamentos de direito adiante articulados.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2020

ANA PAULA BAPTISTA VILLA
Procuradora de Justiça
Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

INÊS DA MATTA ANDREIUOLO
Procuradora de Justiça
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

EDILÉA GONÇALVES DOS SANTOS CESÁRIO
Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

RAZÕES DE AGRAVO

Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Agravado: Município do Rio de Janeiro

Egrégio Plenário,

Impõe-se, com a devida vênua, a reforma da r. decisão prolatada pelo Exmo. Ministro Dias Toffoli, Presidente do STF, que, tendo deferido a liminar pretendida pelo requerente, suspendeu os efeitos da decisão proferida nos autos do agravo de instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, que manteve a decisão liminar deferida pela 14ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, determinando a suspensão da realização de audiência pública para apresentação do EIA/RIMA referente ao Novo Autódromo do Rio de Janeiro por meio exclusivamente eletrônico ou presencial, enquanto durarem os efeitos dos decretos estaduais que reconheceram a situação de emergência e calamidade no Estado do Rio de Janeiro, em razão da pandemia do novo Coronavírus – COVID-19.

CABIMENTO DO RECURSO

O presente agravo é o recurso cabível contra a decisão prolatada por Presidente de Tribunal, concessiva da suspensão de liminar, conforme artigos 4º, §3º, da Lei nº 8.437/92, 25, §2º da Lei 8.038/90 e nos artigos 6º, II, “d”, 8º, I, 297, §2º e 317 do Regimento Interno do STF.

TEMPESTIVIDADE DO AGRAVO REGIMENTAL

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi eletronicamente intimado no dia 21 de julho de 2020. Inequívoca, portanto, a tempestividade do presente agravo interno, a teor do disposto nos artigos 4º, §3º, da Lei nº 8.437/92, o que demonstra sua **tempestividade**, a teor dos artigos 180, 183, 219, 1.070 do CPC e 317 do RISTF.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

SÍNTESE DA DEMANDA

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública nº **0097479-87.2020.8.19.0001** proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, com a finalidade de obter a suspensão da realização da audiência pública prevista para o dia 28/05/2020, por meio exclusivamente eletrônico, no bojo do processo de licenciamento ambiental do Novo Autódromo do Rio de Janeiro, por ferir as normas regentes do devido processo de licenciamento ambiental, que exigem a efetiva participação dos cidadãos interessados. Foi formulado ainda pedido alternativo para que seja declarada a nulidade da audiência pública, caso já realizada, seja por meio eletrônico ou presencial, durante a vigência do estado de exceção provocado pela pandemia do COVID-19, com a determinação de realização de nova audiência pública, por meios eletrônicos e presenciais, em data adequada, após restabelecida a situação de normalidade no Estado do Rio de Janeiro.

Na referida ação civil pública, foi formulado pedido para concessão de tutela provisória de urgência com vistas a impedir a realização da referida audiência pública, bem como para que seja determinada aos réus a proibição de realizar audiência pública para fins de apresentação e discussão do EIA/RIMA do Novo Autódromo do Rio de Janeiro, seja por meio presencial seja por meio exclusivamente eletrônico, enquanto perdurar a situação de pandemia do novo coronavírus. Sustenta o Ministério Público do Rio de Janeiro que o ato não se enquadra como atividade essencial ao funcionamento do Estado, aduzindo que o quadro fático imposto pela pandemia do coronavírus impede que se realize a audiência pública de forma efetiva, sob o argumento de que a realização de audiência pública no âmbito de licenciamento ambiental, por meio exclusivamente eletrônico, em momento em que os esforços dos poderes públicos e da população estão voltados para enfrentar a pandemia resultante da COVID-19, impede ou dificulta a participação popular, não atendendo, assim, à sua finalidade precípua, somente sendo justificável em casos realmente urgentes, mediante fundamentação específica.

Para tanto, o Ministério Público apresentou, em síntese, os seguintes fundamentos:

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

- (i) o uso de meios eletrônicos deve se dar de maneira complementar aos meios tradicionais, como forma de ampliar o acesso ao debate público, **mas nunca de modo a restringi-lo**;
- (ii) recentemente foi publicada a Resolução SEAS/INEA Nº 22 DE 16/04/2020, a qual “suspende os prazos de cumprimento de obrigações administrativas ambientais, incluindo as previstas em Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e outros ajustes celebrados no âmbito da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), em decorrência da situação de emergência causada pelo Novo Coronavírus (Covid-19), durante o tempo que especifica”;
- (iii) o Autódromo de Deodoro é um empreendimento sensível e complexo, potencialmente gerador de significativo impacto ambiental, que acarreta a supressão de uma floresta em estágio avançado/médio de regeneração do bioma da Mata Atlântica, valendo destacar, ainda, que o EIA/RIMA vem sendo alvo de críticas por diversos setores da sociedade civil, sob o fundamento de que o estudo apresentado se revela tendencioso e omissivo, subdimensionando diversos impactos do projeto;
- (iv) mostra-se de todo desaconselhável que a audiência pública para apresentação e discussão do estudo de impacto ambiental se dê justamente nesse grave momento e de forma exclusivamente remota, não permitindo assim o mais amplo acesso à informação e debate popular acerca do empreendimento e seus impactos;
- (v) inegável que a realização de Audiência Pública no âmbito do licenciamento ambiental, exclusivamente por meio eletrônico, ensejará restrições e/ou discriminações para o público, notadamente para aqueles indivíduos que não possuam meio de acesso eletrônico sem necessidade de deslocamento, o que representa, segundo pesquisa apresentada, mais de um quarto da população da região Sudeste;
- (vi) a realização de audiência pública no âmbito de licenciamento ambiental, por meio exclusivamente eletrônico, frustrará o necessário e imprescindível debate comunitário acerca das questões levantadas no ato, através da interlocução e atuação complementar dos interessados, já que muitos se encontrarão

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

- impossibilitados de participar, por não terem acesso a meios eletrônicos de informação e comunicação ou, ainda, por não poderem se deslocar de suas residências com a finalidade de obter esse acesso em locais públicos, considerando a vedação expressa de realização de reuniões ou atos que possam provocar aglomeração de pessoas;
- (vii) a realização de Audiência Pública no âmbito de licenciamento ambiental, por meio exclusivamente eletrônico, em momento em que os esforços dos poderes públicos e da população estão voltados para enfrentar a pandemia resultante da COVID-19, não havendo qualquer nota de essencialidade do ato em período excepcional, com prejuízo da própria finalidade da Audiência Pública, impede ou dificulta a participação popular, podendo inclusive dar causa à nulidade do processo de licenciamento ambiental, por não cumprir a dimensão substancial da participação cidadã no devido processo administrativo;
  - (viii) a complexidade de que se reveste o processo de licenciamento ambiental desse empreendimento em particular, com possíveis repercussões socioambientais irreversíveis, inclusive no que se refere ao incremento do processo de mudanças climáticas e de enchentes na área de influência do projeto, desaconselha que seja atribuído andamento açado ao trâmite procedimental, alijando-se a mais ampla participação popular no processo de tomada de decisões ambiental;
  - (ix) a restrição de acesso a informações essenciais tornará ainda maior o fosso informacional que distancia os agentes sociais interessados em fiscalizar o processo, frustrando o necessário e imprescindível debate comunitário acerca das questões levantadas no ato, através da interlocução e atuação complementar dos interessados, ante a inegável assimetria informacional existente entre o empreendedor, o licenciador e a sociedade civil. Ainda mais quando grande parte da sociedade civil direta e indiretamente afetada não possui pleno acesso à TIC (tecnologia da informação e comunicação);
  - (x) manter a realização da audiência pública de forma exclusivamente eletrônica, como querem os réus, é conferir à participação popular um tratamento de mera formalidade protocolar, quase teatral, sem levar seriamente em consideração

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

o aporte cidadão, reduzindo-se, sobremaneira, o espaço de participação dos interessados.

O Juízo da 14ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital **deferiu a liminar pleiteada**, determinando a suspensão da realização da audiência pública para apresentação do EIA/RIMA referente ao Novo Autódromo do Rio de Janeiro por meio exclusivamente eletrônico ou presencial, enquanto durarem os efeitos dos decretos estaduais que reconheceram a situação de emergência e calamidade no Estado do Rio de Janeiro, em razão da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, nos seguintes termos (ANEXO 01):

“(…) É fato notório a situação de emergência na saúde pública do estado do Rio de Janeiro e que somente apresenta-se razoável a prática de atos efetivamente necessários.

A causa de pedir descrita na petição inicial indica que a audiência pública visa à continuidade do projeto de construção do empreendimento denominado Autódromo Internacional do Rio de Janeiro. No que pese o objetivo da audiência pública por meio eletrônico ser o estudo do impacto ambiental, tal ato gerará despesa que, no momento, apresenta-se desnecessária, principalmente para o fim a que se destina, que é a construção de espaço esportivo que não beneficiará a população em suas necessidades prioritárias.

O Estado não tem conseguido, sequer, comprar os medicamentos objeto de sentença transitada em julgado e, no caso de sequestro de verba, na conta indicada pelo próprio ente estadual para esta finalidade, as ordens judiciais têm retornado negativas. Assim, estando precária a situação financeira do ente estadual, pelo menos é o que consta em processos em curso neste juízo, alegando, inclusive, que todas as verbas estão sendo destinadas para a saúde, não se justifica, neste momento de pandemia, agilizar qualquer procedimento referente à projeto desprovido de essencialidade.

Por outro lado, qualquer alegação de que a obra será financiada por terceiros, não afasta o despropósito da realização da audiência pública por meio eletrônico, pois todos os contratos dessa

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

natureza não são completamente gratuitos para a Administração Pública.

Ademais, se o objetivo da referida audiência é gerar a participação da população, impõe-se a sua realização presencial e após o término da situação de calamidade pública, em que se atenderá realmente a finalidade da "participação popular".

Em face do exposto, DEFIRO A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA para determinar a suspensão da realização da audiência pública para apresentação do EIA/RIMA referente ao Novo Autódromo do Rio de Janeiro por meio exclusivamente eletrônico ou presencial, enquanto durarem os efeitos dos decretos estaduais que reconheceram a situação de emergência e calamidade no Estado do Rio de Janeiro, em razão da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19. (...)"

Inconformado, o Estado do Rio de Janeiro e o INEA interpuseram recurso de Agravo de Instrumento (processo nº 0032280-24.2020.8.19.0000), buscando, em suma, a cassação da decisão agravada para que seja realizada a audiência pública, argumentando que a legislação ambiental não proíbe a realização do referido ato de forma virtual.

Distribuído o recurso, foi indeferido o pedido de efeito suspensivo pelo I. Desembargador Relator.

O Município do Rio de Janeiro, na qualidade terceiro interessado, já que não integra a lide originária, também interpôs recurso de Agravo de Instrumento (processo nº 0032717-65.2020.8.19.0000), buscando a cassação da decisão que determinou a suspensão da realização da audiência pública, sob o argumento de que a decisão recorrida, ao determinar a suspensão de audiência pública virtual cuja marcação foi solicitada pela Municipalidade, no âmbito de processo de licenciamento ambiental também instaurado a requerimento deste ente público, atinge diretamente seu direito ao prosseguimento regular de processo do qual é titular e dentro de um prazo razoável.

Distribuído o recurso, foi indeferido o pedido de efeito suspensivo pelo I. Desembargador Relator, com base nos seguintes argumentos (ANEXO 02):

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

- (i) a audiência pública funciona como a garantia material do inafastável dever de assegurar a atividade participativa popular, dada a própria natureza fragmentária do poder público, propiciando ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo;
- (ii) No atual contexto, denota-se com absoluta clareza que a realização presencial das audiências públicas no âmbito dos processos de licenciamento de empreendimento está inviabilizada. Tal etapa do processo de licenciamento ambiental, ao não ser realizada, paralisa o procedimento, inviabilizando também importantes empreendimentos e investimentos para nosso país, por mais improvável que se revele diante do cenário econômico mundial;
- (iii) Ocorre que, pela força histórica-temporal, a própria regulamentação das audiências públicas não prescreve a possibilidade da forma virtual. Ademais, à época da edição da Resolução CONAMA 09/1987 não se vislumbrava outro meio para uma audiência pública que não fosse na forma presencial;
- (iv) a Resolução CONEMA Nº 89 DE 17/04/2020 promoveu alteração da disciplina anterior em razão da propagação da COVID-19, passando a admitir a possibilidade da audiência pública através de meio exclusivamente eletrônico, nesse período excepcional, apenas em situações absolutamente excepcionais. Para tanto, se exige, inclusive, um ato devidamente fundamentado, a justificar a metodologia não ortodoxa;
- (v) Nesse diapasão, o ato administrativo exarado pela Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, deliberado em 12 de maio de 2020, não satisfaz a própria disciplina normativa regente da temática;
- (vi) nem todos os interessados em participar da audiência têm equipamentos ou pacotes de dados de internet que permitam participar de uma videoconferência;

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

- (vii) a Resolução SEAS/INEA nº 22, de 16 de abril de 2020, suspende os prazos de cumprimento de obrigações administrativas ambientais, incluindo as previstas em Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e outros ajustes celebrados no âmbito da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), em decorrência da situação de emergência causada pelo Novo Coronavírus (Covid-19), durante o tempo que especifica;
- (viii) as razões declinadas pelo ente público não demonstram que a imediata e integral produção de efeitos da decisão agravada irá acarretar risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e sendo assim, eis que necessária a integração do contraditório e da ampla defesa.

Pretendendo a suspensão liminar dos efeitos da antecipação de tutela mantida monocraticamente pelo I. Desembargador Relator da 23ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro intentou a Suspensão de Tutela Provisória nº 469 no âmbito dessa E. Suprema Corte, tendo sido deferida pelo Ministro Presidente a medida pleiteada, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça fluminense, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, até o respectivo trânsito em julgado da ação a que se refere.

Em face dessa decisão, o Ministério Público interpõe o presente Agravo Interno, com base no artigo 4º §3º da Lei nº 8.437/92.

A DECISÃO RECORRIDA

Em julgamento unipessoal, o I. Ministro Presidente deferiu a medida pleiteada pelo Município do Rio de Janeiro, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça fluminense, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, até o respectivo trânsito em julgado da ação a que se refere, através da decisão abaixo transcrita:

“(...) Trata-se de pedido de suspensão de liminar, ajuizado pelo Município do Rio de Janeiro, contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

estado do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, o qual, mantendo a decisão proferida no Juízo de origem, suspendeu, liminarmente,

a realização da audiência pública para apresentação do EIA/RIMA referente ao Novo Autódromo do Rio de Janeiro por meio exclusivamente eletrônico ou presencial, enquanto durarem os efeitos dos decretos estaduais que reconheceram a situação de emergência e calamidade no Estado do Rio de Janeiro, em razão da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19.”

(...)

É o relatório.

Decido:

A possibilidade de suspensão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, de execução de decisões concessivas de segurança, de liminar e de antecipação dos efeitos de tutela contra o Poder Público somente se admite quando presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos: a) as decisões a serem suspensas sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; b) tenham potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; c) a controvérsia tenha índole constitucional (STA nº 729-AgR/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/6/15; STA nº 152-AgR/PE, Rel.^a Min^a Ellen Gracie, Plenário, DJ de 11/4/08 e SL nº 32-AgR/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 30/4/04).

Os requisitos encontram-se expressos no Regimento Interno desta Corte, em harmonia com as previsões legais atinentes à matéria. Vide o art. 297, caput, do RISTF:

“Art. 297. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais.

A presente contracautela tem por objeto decisão proferida pelo Tribunal de Justiça fluminense e que suspendeu a realização de audiência

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

pública virtual, como etapa necessária ao licenciamento ambiental da obra de construção de novo autódromo, na cidade do Rio de Janeiro.

Consigne-se, outrossim, desde logo, a competência do Supremo Tribunal Federal para julgamento da presente contracautela, visto que a controvérsia instaurada na ação originária é de índole constitucional, pois se refere aos limites da intervenção do Poder Judiciário no âmbito do Poder Executivo, em relação ao princípio da separação de poderes, bem como sobre livre iniciativa e proteção ao meio ambiente (arts. 2º, 170, caput e incs. VI e VIII e 225, da Constituição Federal).

À vista dessas considerações, reputo presentes os requisitos de admissibilidade do presente incidente de suspensão, passando ao exame da medida postulada pelo requerente.

Os artigos 1º da Lei nº 9.494/97 e 4º da Lei nº 8.437/92 disciplinam os pedidos de suspensão de execução de liminar e demais decisões formulados pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica de direito público interessada, em ações propostas contra o Poder Público, nos casos de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, assim como para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Nesse passo, em juízo de cognição superficial (SS nº 1.272-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 18/5/01), verifico que a plausibilidade jurídica está devidamente comprovada, tendo em vista a manifesta existência de grave lesão à ordem pública, na medida em que a decisão ora impugnada, ao suspender qualquer possibilidade de realização de audiência pública, referente ao pretendido licenciamento ambiental em questão, acabou por acarretar, ao requerente, sério risco de lesão à sua ordem administrativa.

Segundo consta dos autos, referida decisão foi proferida em ação civil pública instaurada contra o estado do Rio de Janeiro e seu Instituto de Meio Ambiente, e assim dispôs:

É fato notório a situação de emergência na saúde pública do estado do Rio de Janeiro e que somente apresenta-se razoável a prática de atos efetivamente necessários. A causa de pedir descrita na petição inicial indica que a audiência pública visa à continuidade do projeto de construção do empreendimento denominado Autódromo Internacional do Rio

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

de Janeiro. No que pese o objetivo da audiência pública por meio eletrônico ser o estudo do impacto ambiental, tal ato gerará despesa que, no momento, apresenta-se desnecessária, principalmente para o fim a que se destina, que é a construção de espaço esportivo que não beneficiará a população em suas necessidades prioritárias.

O Estado não tem conseguido, sequer, comprar os medicamentos objeto de sentença transitada em julgado e, no caso de sequestro de verba, na conta indicada pelo próprio ente estadual para esta finalidade, as ordens judiciais têm retornado negativas. Assim, estando precária a situação financeira do ente estadual, pelo menos é o que consta em processos em curso neste juízo, alegando, inclusive, que todas as verbas estão sendo destinadas para a saúde, não se justifica, neste momento de pandemia, agilizar qualquer procedimento referente à projeto desprovido de essencialidade.

Por outro lado, qualquer alegação de que a obra será financiada por terceiros, não afasta o despropósito da realização da audiência pública por meio eletrônico, pois todos os contratos dessa natureza não são completamente gratuitos para a Administração Pública.

Ademais, se o objetivo da referida audiência é gerar a participação da população, impõe-se a sua realização presencial e após o término da situação de calamidade pública, em que se atenderá realmente a finalidade da "participação popular".

Referida decisão foi mantida, pela Corte regional, oportunidade em que se assentou que há diversos aspectos envolvidos na análise da questão, mas que não seria adequado suspender a decisão então agravada, "sem a instauração do contraditório".

Pese embora o respeito devido a seu eminente prolator, tenho que referida decisão deve ter seus efeitos suspensos, bem como a decisão originalmente proferida nos autos, a qual foi prolatada dois dias depois de ajuizada a referida ação civil pública, sem a instauração de contraditório algum, ressalte-se.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Conforme constou da própria decisão regional atacada, foi editado um regramento específico para a realização de audiências virtuais, para a instauração do procedimento de licenciamento ambiental em discussão nos autos.

Assim, impõe seguir-se tal regramento, sempre rememorando que estamos vivendo em meio a uma pandemia, mas a Administração Pública não pode ficar paralisada, por causa disso, como paralisada não está a administração da Justiça, adotadas as cautelas e recomendações médicas indicadas para mitigar os efeitos dessa pandemia.

Não se discute a importância da realização do referido licenciamento ambiental, tampouco a necessidade de que esse ato ocorra com a participação popular e de todos os interessados, da forma mais ampla possível.

O que não parece admissível, contudo, é impedir o prosseguimento desse processo, presumindo-se que a realização dessa audiência pública, por meio virtual, de antemão, impedirá a efetiva participação dos interessados.

A nova realidade que todos vivenciamos, em razão dessa pandemia, impõe a adoção de novos hábitos, em que encontros presenciais, que gerem grande aglomeração de pessoas, como seria essa audiência pública, se convocada presencialmente, estão suspensos por tempo indeterminado, sem previsão de retorno.

Paralisar totalmente a gestão pública, por causa disso, não se afigura possível, tampouco razoável, menos ainda, por meio de decisão judicial, que lança Juízo de valor sobre o próprio objeto do ato que ensejou a realização da audiência, ou calcada em mera presunção de que a participação popular não seria assegurada.

Referida decisão constitui ameaça de grave lesão à ordem pública, devendo ser suspensa, porque em hipóteses como a presente, apenas o exame da estrita legalidade do ato poderia ser efetuado pelo Poder Judiciário, sob pena de grave violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal.

Sempre que chamado a dirimir controvérsias dessa natureza, tenho ressaltado o entendimento de que não cabe ao Poder Judiciário decidir aspectos técnicos, relacionados à Administração Pública, nestes tempos

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

de pandemia, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.

Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas.

Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.

É inegável que a realização de uma obra como essa, que ensejou a convocação da audiência pública em questão, deve cercar-se do devido respeito a todos os princípios ambientais aplicáveis e constitucionalmente previstos, e que referida audiência deve assegurar a mais ampla participação de todos os interessados.

Assim, o eventual descumprimento dessas regras deve ensejar a tomadas das medidas cabíveis, o que, contudo, não se confunde com a proibição, pura e simples, de sua realização, conforme já dantes ressaltado.

Tem-se assim, que a ordem regional atacada, ao impedir a realização, em ambiente virtual, da audiência pública em questão, acarreta sérios riscos à ordem pública e administrativa do município requerente, a recomendar a suspensão de seus efeitos.

Ante o exposto, defiro a suspensão dos efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça fluminense, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, até o respectivo trânsito em julgado da ação a que se refere.

Comunique-se, com urgência.

Após, notifique-se o interessado para manifestação em 72 (setenta e duas) horas (Lei nº 8.437/1992, art. 4º, §2º) e, na sequência, abra-se vista

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

dos autos à Procuradoria-Geral da República, por 72 (setenta e duas) horas (Lei nº 8.437/1992, art. 4º, §2º), para apresentação de parecer.

Publique-se.

Brasília, 16 de julho de 2020.

Ministro DIAS TOFFOLI

Presidente

O julgado carece de reforma, como se passa a demonstrar.

I - DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DA SUSPENSÃO DA LIMINAR. AUSÊNCIA DE RISCO À ORDEM ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES DIANTE DO INTERESSE PÚBLICO NO EXAME DO ATO ADMINISTRATIVO QUE AFRONTA A CONSTITUIÇÃO E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL (Artigos 4º da Lei 8.437/92 e 25 da Lei 8.038/90).

Em relação aos requisitos legais previstos nos artigos 4º da Lei 8.437/92 e 25 da Lei 8.038/90 para o deferimento da Suspensão de Liminar, aguarda o Ministério Público seja reexaminada pelo D. Colegiado a existência de **risco à ordem jurídico-administrativa bem como ao Princípio da Separação entre os Poderes, nos moldes em que foi delineada na decisão agravada, à luz da jurisprudência dessa Corte Suprema.**

Há entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário de ato administrativo ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação entre os poderes. A conferir:

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUSÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU A SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONTROLE DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES AGRAVO. REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

I – Decisão agravada que indeferiu o pedido de contracautela diante da ausência de comprovação da alegada lesão à ordem e à economia públicas.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

II – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que não viola o princípio da separação dos poderes o exame, pelo Poder Judiciário, do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo. Precedentes.

III – A contratação administrativa para a mera alocação de mão de obra, inclusive para o desempenho de atividades finalísticas da administração pública, pode ser danosa ao interesse público, ferindo os comandos constitucionais inseridos no caput e no inciso II do art. 37. Risco de dano inverso. Precedente.

IV – Alegações suscitadas na peça recursal que ultrapassam os estreitos limites da presente via processual e concernem somente ao mérito, cuja análise deve ser realizada na origem, não se relacionando com os pressupostos da suspensão de liminar.

V – Agravo regimental ao qual se nega provimento. (SL 885 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 02-12-2015 PUBLIC 03-12-2015)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUSÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU A SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONTROLE DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES AGRAVO. REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

I – Decisão agravada que indeferiu o pedido de contracautela diante da ausência de comprovação da alegada lesão à ordem e à economia públicas.

II – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que não viola o princípio da separação dos poderes o exame, pelo Poder Judiciário, do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo. Precedentes.

III – A contratação administrativa para a mera alocação de mão de obra, inclusive para o desempenho de atividades finalísticas da administração pública, pode ser danosa ao interesse público, ferindo os comandos constitucionais inseridos no caput e no inciso II do art. 37. Risco de dano inverso. Precedente.

IV – Alegações suscitadas na peça recursal que ultrapassam os estreitos limites da presente via processual e concernem somente ao mérito, cuja análise deve ser realizada na origem, não se relacionando com os pressupostos da suspensão de liminar.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

V – Agravo regimental ao qual se nega provimento. (SL 885 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 02-12-2015 PUBLIC 03-12-2015)

No caso, insurge-se o Ministério Público contra o ato que resultou na designação da audiência pública no bojo do processo de licenciamento ambiental, em frontal contrariedade ao princípio democrático (**artigo 1º da Constituição Federal**), tendo como desdobramento o princípio participativo (**artigo 2º, X da lei 6.938/81**). Trata-se de ato que fere a Constituição Federal, atentando, ainda, contra o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (**artigo 225 da Constituição Federal**), bem como ao princípio da vedação do retrocesso social, a justificar o amparo desta Corte, na esteira do julgado abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.016 BAHIA
RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S)
:PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA INTDO.(A/S)
:GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). **AFRONTA AO ART. 225, §1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.
2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria.
3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V).

4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). **Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. Medida Cautelar confirmada.** Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (g.n)

No mesmo cenário dos julgados acima, deve-se afastar no presente caso, a presença do risco ao princípio da Separação entre os Poderes bem como à ordem jurídico-administrativa, **rogando-se seja observada a** natureza excepcional da contracautela, com rigorosa análise de seus pressupostos para que seja revista a decisão ora agravada.

A jurisprudência dessa Corte há muito estabelece o caráter excepcional das Suspensão de Segurança ou de liminares, valendo lembrar o trecho da decisão do ilustre ex-Ministro Joaquim Barbosa, à época Presidente do STF, na SS 4.780/SC: *“A suspensão de segurança é extremamente invasiva ao curso regular do devido processo judicial, na medida em que satisfeita com cognição limitada e praticamente sem contraditório efetivo. Portanto, a interpretação dos requisitos de seu cabimento deve ser especialmente rigorosa, com a demonstração inequívoca de efetivo risco à continuidade social ou às instituições republicanas que lhe dão suporte”*.

Na mesma linha, julgados mais recentes recomendam o uso excepcional da medida da suspensão de liminar, sob pena de empregado como sucedâneo recursal com supressão da ordem processual que assegura a revisão da matéria em sede recursal própria.

“AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA UTILIZAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. PEDIDO

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA. AGRADO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Na linha da jurisprudência desta Corte, **não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, olvidando-se de demonstrar o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia e ordem públicas.**

II - Em relação à ordem pública, observo que os argumentos veiculados pelo requerente, a título de justificar a suspensão da liminar, revestem-se, em verdade, de caráter eminentemente jurídico, notadamente a alegação de existência de grave vício formal no procedimento licitatório.

III - No que tange à alegada lesão à economia pública, verifico que não houve a mínima comprovação de sua ocorrência.

IV - É que a afirmação de que a construção da via demandará custo estimado de aproximadamente 1.5 bilhão de reais não demonstra a sua desnecessidade frente aos anseios da população e, conseqüentemente, prejuízo à economia municipal.

V - Ademais, não traduz o alegado *periculum in mora*, já que o edital de licitação correspondente ao projeto rodoviário ora debatido nem ao menos foi lançado. Agravo regimental desprovido. (AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.865 – BA (2014/0045281-7))”

SUSPENSÃO DE LIMINAR – EXCEPCIONALIDADE. A suspensão de liminar, de tutela antecipada, surge no campo da excepcionalidade maior, pressupondo relevância e risco ímpares.

(SL 933 AgR-segundo, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA (Presidente), Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-08-2017 PUBLIC 17-08-2017)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRADO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DEFERIDA PARA EVITAR O AGRAVAMENTO DOS CONFLITOS ENTRE ÍNDIOS E NÃO ÍNDIOS NA TERRA INDÍGENA TUPINAMBÁ DE BELMONTE. AUSÊNCIA DE

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO E APROFUNDAMENTO DA MATÉRIA DE MÉRITO. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NO TEMPO. SITUAÇÃO JURÍDICA CONSOLIDADA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.

I – Aplica-se o Código de Processo Civil (Lei 5.869/1973) no julgamento de recurso em que exista a constatação de situação jurídica consolidada ocorrida sob a vigência da norma processual revogada, conforme a inteligência do art. 14 do NCPC.

II – Ausência dos pressupostos do art. 535, I e II, do Código de Processo Civil.

III – Embargos de declaração que busca a rediscussão e o aprofundamento da questão de mérito da ação de origem sobre o direito de propriedade, porém os embargos de declaração não constituem meio processual adequado para a reforma do decisum, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, o que não ocorre no caso em questão.

IV – A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

V – Embargos de declaração desprovidos. (SS 5049 AgR-ED, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 13-05-2016 PUBLIC 16-05-2016)

Por fim, o próprio Min. Toffoli recentemente, em 03/07/2020 , negou seguimento ao pedido do MUNICÍPIO DE BELEM DE SÃO FRANCISCO na TP na SL 1335 argumentando que “*não cabe ao julgador manifestar-se quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que essa questão poderá ser oportunamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na via recursal própria. (...) Dado seu caráter excepcional, em sede de apreciação da contracautela não é suficiente a mera alegação de dano em potencial da decisão atacada. É imprescindível que se demonstre a efetiva lesão a que estaria submetido o interesse público. Nessa linha de convicções, conclui-se que não estão presentes elementos capazes de atestar o risco da decisão atacada de violação à ordem público-administrativa no âmbito do requerente, razão pela qual, ao menos por ora, ratifica-se a decisão objurgada*”.

II - DA DESIGNAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COM INOBSERVÂNCIA DO DEVER DE PRESERVAR A GARANTIA MATERIAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. ATO ADMINISTRATIVO CONTRÁRIO À CONSTITUIÇÃO

Em que pese o reconhecimento, contido na decisão ora agravada, no sentido de que a realização da obra para a construção do Novo Autódromo do Rio de Janeiro deveria ser pautada pela estrita observância a todos os princípios ambientais abarcados pela Constituição Federal, a suspensão foi deferida sem que fosse assegurada a participação popular de forma ampla e democrática, com inobservância do princípio participativo indispensável à finalidade da audiência pública.

A realização da audiência pública por meio eletrônico, durante a pandemia, restringe a participação popular, nos moldes apontados pelos I. Promotores de Justiça, subscritores da ação civil pública originária, que passam a integrar a presente fundamentação:

“(...) segundo a última pesquisa TIC Domicílios, realizada anualmente com o objetivo de mapear o acesso à infraestrutura de tecnologias da informação e da comunicação, divulgada no ano de 2019, na região Sudeste, 73% dos domicílios possuem acesso à internet¹, porém, apenas 47% dos domicílios possuem, simultaneamente, computador e acesso à internet².

Importante destacar que **não se trata apenas de ter ou não acesso à internet. Há diferentes tipos de desigualdade pelos parâmetros de conexão à rede. Há a chamada desigualdade de primeiro nível – ter ou não acesso – e a desigualdade de segundo nível – acessar, mas com diversos graus de limitações. Assim, a falta do serviço de banda larga fixa de qualidade em alguns bairros da cidade, em especial nas regiões de mais baixa renda, prejudica sobremaneira o acesso à internet de determinadas camadas da população.**³

¹ Fonte: <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4/>. Acesso em 21/07/2020.

² Fonte: <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4B/>. Acesso em 21/07/2020

³ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/cerca-de-70-milhoes-no-brasil-tem-acesso-precario-a-internet-na-pandemia.shtml>. Acesso em 22/07/2020.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Assim sendo, é inegável que a realização de Audiência Pública no âmbito do licenciamento ambiental, exclusivamente por meio eletrônico, ensejará restrições e/ou discriminações para o público, notadamente para aqueles indivíduos que não possuam meio de acesso eletrônico sem necessidade de deslocamento, o que representa, segundo a pesquisa acima mencionada, mais de um quarto da população da região Sudeste.

Ainda, em razão da quarentena horizontal instituída pelos Poderes Públicos como medida de prevenção ao alastramento da pandemia de COVID-19, **a sociedade civil encontra-se com sua capacidade de articulação e mobilização nitidamente prejudicada, o que naturalmente terá o condão de enfraquecer o propósito da audiência pública de viabilizar a participação popular e a pluralização do debate.**

Não se pode olvidar que a audiência pública é etapa essencial do processo administrativo do licenciamento ambiental, **constituindo instrumento de política ambiental vocacionado a implementar a informação, a participação popular e o controle social, para influência na tomada de decisão de aprovação, adequação ou reprovação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.**

Assim, a realização deste ato no âmbito de licenciamento ambiental, por meio exclusivamente eletrônico, frustrará o necessário e imprescindível debate comunitário acerca das questões levantadas no ato, através da interlocução e atuação complementar dos interessados, **já que muitos se encontrarão impossibilitados de participar, por não terem acesso a meios eletrônicos de informação e comunicação ou, ainda, por não poderem se deslocar de suas residências com a finalidade de obter esse acesso em locais públicos, considerando a vedação expressa de realização de reuniões ou atos que possam provocar aglomeração de pessoas.**

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Vale destacar, ainda, que as ferramentas de comunicação virtuais em processos administrativos ainda estão em fase de testes, sendo relativamente novas e pouco usuais para grande parte da população em geral, mostrando-se frequentes as dificuldades operacionais de acesso à plataforma de reunião virtual e/ou acesso a áudio, microfone e vídeo.

Nesse sentido, vale citar o exemplo do que vem ocorrendo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que vem realizando votações virtuais por conta das medidas de prevenção para evitar a proliferação do novo coronavírus. Diversos deputados vêm acumulando faltas, conforme noticiado na mídia⁴, sob alegação de encontrarem dificuldades em trabalhar com tecnologias digitais de comunicação. Se Deputados, que dispõem de assessores e de equipes de apoio e que, ainda, são pessoas esclarecidas e com acesso usual a estas tecnologias, relatam tal dificuldade, o que dizer da população em geral?

Ademais, não se pode pretender dar a uma audiência pública o mesmo tratamento que vem sendo dado às audiências/reuniões realizadas pelo Poder Judiciário e outros órgãos da Administração Pública, por conta da situação de pandemia. Nestas últimas, os encontros virtuais contam com limitado número de participantes, previamente conhecidos, em plataforma previamente conhecida, sendo certo que as partes podem realizar testes para evitar (ou pelo menos minimizar) a ocorrência de qualquer tipo de problema no acesso que inviabilize a participação na reunião. Numa audiência pública virtual, ao contrário, caso ocorra qualquer tipo de problema com o acesso, a reunião virtual simplesmente será dada como realizada, independentemente de algum interessado conseguir ou não acessar a plataforma, ouvir tudo o que foi dito e/ou exercer seu direito de manifestação.

(...)

---

⁴Fonte: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/30/deputados-acumulam-faltas-em-sessoes-virtuais-da-alerj.ghtml>. Acesso em 22/07/2020.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Nesta toada, a realização de Audiência Pública no âmbito de licenciamento ambiental, por meio exclusivamente eletrônico, em momento em que os esforços dos poderes públicos e da população estão voltados para enfrentar a pandemia resultante da COVID-19, não havendo, ainda, qualquer nota de essencialidade do 10 ato em período excepcional, com prejuízo da própria finalidade da Audiência Pública, impede ou dificulta a participação popular, **podendo inclusive dar causa à nulidade do processo de licenciamento ambiental, por não cumprir a dimensão substancial da participação cidadã no devido processo administrativo.** (g.n)

A bem da verdade, a complexidade de que se reveste o processo de licenciamento ambiental desse empreendimento em particular, com possíveis repercussões socioambientais irreversíveis, inclusive no que se refere ao incremento do processo de mudanças climáticas e de enchentes na área de influência do projeto, desaconselha que seja atribuído andamento açodado ao trâmite procedimental, alijando-se a mais ampla participação popular no processo de tomada de decisões ambiental. (...)"

Frise-se, aqui, que a audiência pública funciona como a garantia material do inafastável dever de assegurar a atividade participativa popular, dada a própria natureza fragmentária do poder público, propiciando ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo.

Diante do déficit digital descrito na pesquisa TIC Domicílios⁵ que aponta a existência de grande parcela da população do Estado do Rio de Janeiro esteja ainda desprovida de internet banda larga, ou computador residencial, torna-se inexorável a conclusão de que a audiência pública por meio eletrônico implica em restrições incompatíveis com a preservação dos princípios da publicidade,

---

⁵ Fonte <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4/>. Acesso em 30/03/2020.

Fonte: <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4B/>. Acesso em 30 de março de 2020.

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/cerca-de-70-milhoes-no-brasil-tem-acesso-precario-a-internet-na-pandemia.shtml>

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

transparência e participação, que norteiam a gestão e proteção do meio ambiente no Brasil.

Ao lado do déficit digital acima apontado, temos ainda que alertar que plataforma tecnológica na qual se pretendia a realização da audiência virtual em tela não era nem transparente, nem inclusiva. Não havia qualquer informação no site do empreendedor esclarecendo as regras para participação no evento. Apenas foi disponibilizado um link que levava a um formulário eletrônico para preenchimento com os dados pessoais do interessado, incluindo nome, CPF, endereço e CEP, o que, por certo, cria formalidade absolutamente desnecessária - restritiva e inexistente - em comparação com as audiências presenciais e, ainda que de forma implícita, pode intimidar a participação da sociedade civil, notadamente dos cidadãos contrários ao empreendimento. E pior. Só era admitida a inscrição para se manifestar na audiência àqueles que possuíssem contas corporativas ou estudantis no sistema operacional da Microsoft - outra restrição inexistente em comparação com as audiências presenciais, que só reforça o caráter excludente de uma audiência pública que se pretende realizar exclusivamente por meios virtuais, caracterizando grave prejuízo à participação popular na gestão ambiental.

Frise-se que os valores voltados para a participação popular são reconhecidos e resguardados pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo a Corte afirmado no julgamento do REsp 896.863/DF: “o EIA é a melhor expressão legislativa dos princípios da publicidade e participação popular”. Em seguida, invocou lição do hoje Ministro Herman Benjamin, do mesmo STJ, para afirmar que, no EIA, aqueles princípios são os que dizem “respeito ao direito que qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos. Este, de maneira mais extensiva, aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de intervir – porque parte interessada – no procedimento de tomada de decisão ambiental.”

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. LICENÇA AMBIENTAL. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Em matéria de meio ambiente vigora o princípio da precaução que, em situação como a dos autos, recomenda a realização de audiências públicas com a participação da população local. Agravo regimental não provido.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

(AgRg na SLS 1552 / BA AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA 2012/0066717-5 Relator(a) Ministro ARI PARGENDLER (1104) Órgão Julgador CE - CORTE ESPECIAL Data do Julgamento 16/05/2012 Data da Publicação/Fonte DJe 06/06/2012 RSTJ vol. 237 p. 352)

É certo que a Resolução do CONEMA Nº 89 de 17/04/2020 (ANEXO 05) promoveu alteração da disciplina anterior em razão da propagação da COVID-19, passando a admitir a possibilidade da audiência pública através de meio exclusivamente eletrônico, **apenas em situações absolutamente excepcionais**. Para tanto, se exige, inclusive, um ato devidamente fundamentado, a justificar a metodologia não ortodoxa;

Art. 2º O Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade **poderá, desde que devidamente fundamentado, em caráter excepcional**, nos casos em que a Audiência Pública presencial possa comprometer a saúde dos participantes devido à pandemia do coronavírus, solicitar que a CECA delibere sobre convocação de Audiência Pública exclusivamente por meio eletrônico, aplicando-se a ela às disposições desta Resolução.

Parágrafo único. **Não se realizará Audiência Pública exclusivamente por meio eletrônico quando o empreendimento afetar diretamente o interesse de populações tradicionais.**

Nota-se que o ato administrativo exarado pela Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, deliberado em 12 de maio de 2020 (ANEXO 06), não satisfaz a própria disciplina normativa regente da temática, tendo sido preterida a formalidade essencial descrita no artigo 2º, parágrafo único da Resolução CONEMA Nº 89, como se pode conferir:

DELIBERAÇÃO CECA Nº 6.374 DE 12 DE MAIO DE 2020

AUTORIZA A CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.

A Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro, em reunião de 19/05/2020, e no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Estadual nº 1.356, de 03/10/1988, pelo Decreto Estadual nº 21.287, de 23/01/95, pela Lei Estadual nº 5.101, de

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

04/10/2007, pelo Decreto Estadual nº 46.619, de 02/04/2019 e pelo Decreto Estadual nº 44.820, de 02/06/2014, alterado pelo Decreto Estadual nº 45.482, de 04/12/2015,

CONSIDERANDO:

- o que consta dos Processos nº E-07/002.9280/2019 e SEI-070026/000.609/2020, referente à apresentação e discussão do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, com relação ao requerimento de Licença Prévia da empresa PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO para a construção de centro esportivo para atividades de automobilismo e moto velocidade, denominado Autódromo de Deodoro, localizado na Estrada do Camboatá, nº 1.005, Ricardo de Albuquerque/Deodoro, Município do Rio de Janeiro, e à solicitação da realização de Audiência Pública de forma remota, respectivamente,

DELIBERA:

Art. 1º – Autorizar, nos termos das Resoluções CONEMA nº 35, de 15/08/2011, e Resolução CONEMA nº 89, de 17/04/2020 a convocação de Audiência Pública, de forma remota, para tratar de assunto referente à apresentação e discussão do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, com relação ao requerimento de Licença Prévia da empresa PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO para a construção de centro esportivo para atividades de automobilismo e moto velocidade, denominado Autódromo de Deodoro, localizado na Estrada do Camboatá, nº 1.005, Ricardo de Albuquerque/Deodoro, Município do Rio de Janeiro.

Art. 2º – Esta Deliberação entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 12 de maio de 2020
MAURÍCIO COUTO CESAR JUNIOR
Presidente

Em que pese a decisão ora agravada mencionar a necessidade de observância do regramento específico para o presente momento de Pandemia, a sua fundamentação passa ao largo da alegação de violação do artigo 2º parágrafo único da Resolução CONEMA Nº 89, que veda a realização de audiência pública por meio eletrônico nas hipóteses em que o empreendimento afeta população

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

tradicional, prevendo, ainda, expressamente, a necessidade de fundamentação específica para justificação da excepcionalidade exigida.

É fato notório que as normas de proteção ambiental vêm sendo desafiadas em larga escala durante a Pandemia, justamente em razão da fragilidade da mobilização popular motivada pelo luto e sofrimento que abate a coletividade.⁶

Todavia, o Princípio Participativo é um valor intrínseco à democracia, tendo sido inserido de forma implícita na Constituição Federal de 1988, na categoria dos princípios fundamentais, e, por isso, tem suma importância, norteando todo o ordenamento jurídico vigente, especialmente o Direito Administrativo⁷.

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem)⁸ (MOREIRA NETO, 2001, p. 41)

Nesse contexto, “parte-se do direito do indivíduo ser ouvido em matéria na qual esteja em jogo seu interesse, seja concreto ou abstrato (right to a fair hearing)”, verificando a necessidade da participação cidadã no que se refere a determinações que irão afetar suas vidas. Desse modo, a audiência pública é um instrumento de participação administrativa pelo qual se oportuniza aos indivíduos e à sociedade civil o exercício do seu direito de expor tendências,

---

⁶ Encontramos um Projeto de Lei (nº 1602/2020) proposto pelo Senador Marcos Rogério (DEM-RO) para alteração da Lei nº 6.938/81 (que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente), para dispor sobre a possibilidade de realização, em processos de licenciamento ambiental, de audiência pública remota durante a emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus (Covid-19). O senador sugere que durante o período da pandemia de Covid-19, as audiências públicas para debater projetos que necessitam de licenciamento ambiental, como de transportes e de saneamento, não precisam ser presenciais (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/141446>). **Pelo que consta no acompanhamento no site do Senado, até a presente data ainda não foi votado.**

⁷ MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*, Renovar, Rio de Janeiro, 2006. p. 272.

⁸ MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.41.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

preferências e opiniões que possam induzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual, já que se preconiza a legitimidade da ação administrativa (MOREIRA NETO, 1992, p. 128-129)⁹.

III - DANO INVERSO CONFIGURADO. RISCO DE DANO AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ADEQUADO. RISCO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. FUMUS BONI IURIS.

Há, a partir da decisão ora agravada, perigo de dano inverso com risco para o princípio democrático, na sua vertente ligada ao princípio da participação. Tal risco apresenta-se configurado a partir da possibilidade de realização da audiência pública por meio exclusivamente eletrônico, durante o isolamento social, restringindo o acesso somente para aqueles indivíduos que possuam acesso eletrônico sem necessidade de deslocamento, apenas 47% da população da região Sudeste, segundo pesquisa antes citada.

O princípio da participação foi inserido de forma implícita na Constituição Federal de 1988, na categoria dos princípios fundamentais e, por isso, tem suma importância, norteando todo o ordenamento jurídico vigente, especialmente o Direito Administrativo¹⁰ (MOREIRA NETO, 2006, p. 272)

Ressalta-se que a quarentena horizontal nesse momento de luto da população em meio à Pandemia, desarticula a mobilização da sociedade civil para os temas ambientais, o que naturalmente terá o condão de esvaziar a finalidade da audiência pública, enfraquecendo o debate e o controle social desejáveis para aprovação, adequação ou reprovação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

O risco à participação popular efetiva, atenta contra o estado democrático de direito, na medida em que a participação está estreitamente ligada à democracia, pois é por meio dela que se possibilita a democratização da tomada de

---

⁹ MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial: (Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade), Renovar, Rio de Janeiro, 1992.p.128-129.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Público, Renovar, Rio de Janeiro, 2006, p. 272.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

decisões, as quais afetarão as vidas dos cidadãos. A participação é a forma ativa e positiva de os cidadãos garantirem **a legitimidade** do poder.¹¹

Não há dúvida de que aqui milita em sentido contrário o perigo de dano, na esteira do entendimento pacífico dessa E. Corte no sentido de que a sua atuação em suspensões de liminares **se faz necessária e prudente apenas para assegurar o pleno e efetivo funcionamento da democracia e das instituições republicanas:**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL. QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. ALEGADAS NULIDADES. 1. **O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.** Exemplo típico na jurisprudência é a preservação dos direitos das minorias. Nenhuma das hipóteses ocorre no presente caso.

(...)

7. Ordem denegada.

(MS 34327, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Configura dano inverso a suspensão da liminar que afastava a redução da participação da coletividade diante da designação da audiência pública, por meio eletrônico, durante a pandemia, com inobservância não somente da própria Resolução do CONEMA Nº 89 de 17/04/2020, como também dos princípios constitucionais da participação popular, da informação e da vedação do retrocesso. **A contrariedade ao princípio democrático foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em processo no qual se discutiu a redução da participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, oportunidade em que os Ministros entenderam como ato contrário ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou**

---

¹¹ "O princípio da participação, que se designa *tout court* de participação, abrange todas as formas de ação do Estado: legislativas, judiciais e também administrativas, considerando essa última a abertura para os cidadãos adentrarem na administração pública e contribuir nas tomadas de decisões do Estado. Pela participação é que se possibilita que a administração pública decida conforme os interesses dos seus cidadãos e respeite seus direitos fundamentais (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial: (Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade), Renovar, Rio de Janeiro, 1992. p. 21-35).

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.016 BAHIA RELATOR :
MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S) :PROCURADOR-GERAL DA
REPÚBLICA INTDO.(A/S) :GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, §1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). **Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.**

A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em confirmar a medida cautelar e em julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 18, § 5º, 19, VI, 21 e 46, XI, XVIII e XXI, todos da Lei 11.612/2009 do

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei 12.377/2011, nos termos do voto do Relator. Não participaram, justificadamente, deste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Brasília, 11 de outubro de 2018. Ministro ALEXANDRE DE MORAES Relator

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. DIREITO DE ANTENA E DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO ÀS NOVAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS CRIADAS APÓS A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES. REVERSÃO LEGISLATIVA À EXEGESE ESPECÍFICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADIs 4490 E 4795, REL. MIN. DIAS TOFFOLI. INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 47, § 2º, II, DA LEI DAS ELEIÇÕES, A FIM DE SALVAGUARDAR AOS PARTIDOS NOVOS, CRIADOS APÓS A REALIZAÇÃO DO PLEITO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS, O DIREITO DE ACESSO PROPORCIONAL AOS DOIS TERÇOS DO TEMPO DESTINADO À PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO. LEI Nº 12.875/2013. TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS. ARRANJO CONSTITUCIONAL PÁTRIO CONFERIU AO STF A ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA (VIÉS FORMAL) ACERCA DAS CONTROVÉRSIAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE SUPREMACIA JUDICIAL EM SENTIDO MATERIAL. JUSTIFICATIVAS DESCRITIVAS E NORMATIVAS. PRECEDENTES DA CORTE CHANCELANDO REVERSÕES JURISPRUDENCIAIS (ANÁLISE DESCRITIVA). AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO QUE DETENHA O MONOPÓLIO DO SENTIDO E DO ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. RECONHECIMENTO PRIMA FACIE DE SUPERAÇÃO LEGISLATIVA DA JURISPRUDÊNCIA PELO CONSTITUINTE REFORMADOR OU PELO LEGISLADOR ORDINÁRIO. POSSIBILIDADE DE AS INSTÂNCIAS POLÍTICAS AUTOCORRIGIREM-SE. NECESSIDADE DE A CORTE ENFRENTAR A DISCUSSÃO JURÍDICA SUB JUDICE À LUZ DE NOVOS FUNDAMENTOS. PLURALISMO DOS INTÉRPRETES DA LEI FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FORA DAS CORTES. ESTÍMULO À ADOÇÃO DE POSTURAS RESPONSÁVEIS PELOS LEGISLADORES. STANDARDS DE ATUAÇÃO DA CORTE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS DESAFIADORAS DA JURISPRUDÊNCIA RECLAMAM MAIOR DEFERÊNCIA POR PARTE DO TRIBUNAL, PODENDO SER INVALIDADAS SOMENTE NAS HIPÓTESES DE ULTRAJE AOS LIMITES INSCULPIDOS NO ART. 60, CRFB/88. LEIS ORDINÁRIAS QUE COLIDAM FRONTALMENTE COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE (LEIS IN YOUR FACE) NASCEM PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE INCONSTITUCIONALIDADE, NOTADAMENTE QUANDO A DECISÃO ANCORAR-SE EM CLÁUSULAS SUPERCONSTITUCIONAIS (CLÁUSULAS PÉTREAS). ESCRUTÍNIO MAIS RIGOROSO DE CONSTITUCIONALIDADE. ÔNUS IMPOSTO AO LEGISLADOR PARA DEMONSTRAR A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DO PRECEDENTE OU QUE OS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E AXIOLÓGICOS QUE LASTREAM O

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

POSICIONAMENTO NÃO MAIS SUBSISTEM (HIPÓTESE DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL PELA VIA LEGISLATIVA).

(...)

2. O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República.

(...)

10. **A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial review, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.**

(...)

(ADI 5105, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 15-03-2016 PUBLIC 16-03-2016)

A partir da liminar ora concedida, cumpre ao Ministério Público no exercício da missão constitucional de salvaguarda da ordem jurídica, levar ao conhecimento do D. Colegiado a presença de grave **risco de dano inverso à ordem e ao regular funcionamento de importante instrumento da democracia participativa, a partir da suspensão da tutela provisória de urgência que proíbe** a realização de audiência pública para fins de apresentação e discussão do EIA/RIMA do Novo Autódromo do Rio de Janeiro, nos moldes em que foi designada e enquanto perdurar a situação de pandemia do novo coronavírus.

Não se pode olvidar que a audiência pública é etapa essencial do processo administrativo do licenciamento ambiental, constituindo instrumento de política ambiental vocacionado a implementar a informação, a participação popular e o controle social, para influência na tomada de decisão de aprovação, adequação ou reprovação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Presente o *fumus boni iuris* diante do risco advindo da ausência de garantia do funcionamento adequado de um dos instrumentos de participação

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

popular, pois, repita-se, a consulta popular é consequência lógica do Princípio da Participação Popular na gestão da cidade, ao Princípio da Democracia Direta, ao Princípio da Cidadania e ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, que guardam caráter fundante em relação aos todos postulados fundamentais que alicerçam o ordenamento positivo. Destaca-se aqui trecho do voto do Min. Marco Aurélio proferido no bojo da Medida Cautelar na ADI 6.121 DF:

"Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros – ou, parafraseando Winston Churchill, o pior à exceção de todos os demais; antes, deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, a igual participação política dos membros da comunidade. Sob essa óptica, qualquer processo pretensamente democrático deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar do processo de tomada das decisões com as quais presidida a vida comunitária: cuida-se de condição da própria existência da democracia.

(...)

Daí resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade. Povo que não a exerce não se autogoverna.

(...)

A efetiva deliberação pública racionaliza e legitima as decisões tomadas no âmbito da gestão política da coisa pública. Para tanto, surge imprescindível a criação de condições a franquearem, no debate público, idêntica oportunidade a todos os cidadãos para influenciar e persuadir em contexto discursivo aberto, livre e igualitário.

A conclusão é linear: a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade.

Considerada a democracia participativa, observa Paulo Sérgio Novais de Macedo, “cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal” (Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: nº 178, abril/junho de 2008, p. 187).

(...)

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Por instrumentos da democracia participativa, compreende-se mais do que a corriqueira referência aos projetos de lei de iniciativa popular e aos institutos do referendo e do plebiscito, versados nos artigos 14, incisos I e II, 49, inciso V, 14, inciso III, e 61, § 2º, da Constituição Federal.

Traduzem-se em toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da Administração, considerada a influência da atuação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da coisa pública, fornecendo-lhes a necessária legitimidade democrática. Ao consagrar, junto aos mecanismos representativos, o princípio de participação direta na gestão pública, o texto constitucional, no que dotado de inequívoca força normativa, promoveu a emergência de diversos institutos alusivos à gestão ou fiscalização de políticas públicas.

A leitura dos diversos capítulos da Lei Maior revela extenso rol de preceitos nos quais mencionada, expressamente, a “participação da comunidade” na gestão pública, notadamente na área da saúde – artigo 198, inciso III –, da seguridade social – artigo 194, inciso VIII –, da política agrícola, – artigo 187, cabeça –, da gestão democrática da educação – artigo 206, inciso VI –, e da assistência social, onde se estabelece, de forma específica, a participação da população “por meio de organizações representativas” na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis – artigo 204, inciso II.”

Há restrição à participação popular, em decorrência do meio eletrônico escolhido mas também quanto ao formato adotado pelo empreendedor. Repise-se que a plataforma tecnológica na qual se pretendia a realização da audiência virtual em tela não era nem transparente, nem inclusiva. Não havia qualquer informação no site do empreendedor esclarecendo as regras para participação no evento. Apenas foi disponibilizado um link que levava a um formulário eletrônico para preenchimento com os dados pessoais do interessado, incluindo nome, CPF, endereço e CEP, o que, por certo, cria formalidade absolutamente desnecessária -restritiva e inexistente -em comparação com as audiências presenciais e, ainda que de forma implícita, pode intimidar a participação da sociedade civil, notadamente dos cidadãos contrários ao empreendimento. E pior. Só era admitida a inscrição para se manifestar na audiência àqueles que possuíssem contas corporativas ou estudantis no sistema operacional da Microsoft—outra restrição inexistente em comparação com as audiências presenciais, que só reforça o caráter excludente de uma audiência pública que se pretende realizar exclusivamente por meios virtuais, caracterizando grave prejuízo à participação popular na gestão ambiental(ANEXO N° 3).

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

Está em jogo o interesse público derivado da proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado previsto no artigo 225 da Constituição Federal, bem como da preservação do funcionamento regular dos instrumentos de participação democrática, corolários do **princípio democrático e do princípio da vedação do retrocesso social**, a ensejar o exame desta Corte Suprema nos mesmos moldes em que foi reconhecido o “**Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social**” diante da restrição da participação popular em demanda ambiental examinada no bojo da supra citada ADI 5.016 BAHIA.

X - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a reconsideração da r. decisão monocrática, rogando, subsidiariamente, seja conhecido e provido o presente agravo regimental, para o fim de reformar a decisão que suspendeu os efeitos da tutela provisória, de modo que a eficácia dessa medida seja desde logo restabelecida.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2020.

ANA PAULA BAPTISTA VILLA
Procuradora de Justiça
Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

INÊS DA MATTA ANDREIUOLO
Procuradora de Justiça
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

EDILÉA GONÇALVES DOS SANTOS CESÁRIO
Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais