



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
2ª Vara Cível da Comarca de Maricá

RUA JOVINO DUARTE DE OLIVEIRA, S/N - CEP: 24901130 - Fone: (21)
3508-8021 - Email: mar02vara@tjrj.jus.br

TUTELA CÍVEL Nº 3002684-35.2026.8.19.0031/RJ

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDO: INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIARIO - IDB
BRASIL S/A

REQUERIDO: MUNICIPIO DE MARICA

REQUERIDO: INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE INEA

REQUERIDO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Local: Maricá

Data: 01/07/2026

TERMO DE AUDIÊNCIA

AUDIÊNCIA ESPECIAL

Ao 01 dia do mês de julho do ano de 2026 nas horas designadas para a audiência, na Sala de audiências deste Juízo, na presença do Magistrado Titular, Dr. FÁBIO RIBEIRO PORTO, realizou-se o pregão, às 13h:45min. Presente o autor MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO na pessoa do Ilmo. Membro do *Parquet*, os promotores, Dr. Leonardo Cuña, bem como, o Dr. José Alexandre. Presente em videoconferência, a Dra. Christiana de Souza Minayo, Membro do *Parquet*. Presente o primeiro requerido, INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIARIO - IDB BRASIL S/A, bem como seus patronos. Presente o segundo requerido MUNICIPIO DE MARICA, bem como o Subprocurador Geral do Município, Dr. Raphael Trindade Wittitz. Presente o terceiro requerido, INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA, presentes seus técnicos, consta-se, que o INEA está sendo representado neste ato, pela Procuradoria Geral do Estado. Presente o quinto

requerido, ESTADO DO RIO DE JANEIRO, bem como seus bastante procuradores. Presente a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Pelo MM. Juiz foi proferida a seguinte Decisão:

DECISÃO

Ementa: DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA URGÊNCIA CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. COMPLEXO TURÍSTICO-RESIDENCIAL MARAEY. APA DE MARICÁ. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS E PARALISAÇÃO DE OBRAS. DIVERGÊNCIA TÉCNICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COGNIÇÃO SUMÁRIA. TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Tutela Cível proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – GAEMA em face do Estado do Rio de Janeiro, do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, de Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário – IDB Brasil S/A e do Município de Maricá, distribuída por dependência à Ação Civil Pública nº 0039606-97.2018.8.19.0002, com pedido de suspensão imediata das licenças ambientais concedidas ao Complexo Turístico-Residencial Maraey, das autorizações municipais de obras e de paralisação de qualquer intervenção física na Fazenda de São Bento da Lagoa, situada entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá, no interior da APA de Maricá.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há quatro questões em discussão: (i) definir se estão presentes os requisitos do art. 300 do CPC para suspender, em cognição sumária, as licenças ambientais e autorizações relacionadas ao empreendimento Maraey; (ii) estabelecer se a divergência técnica entre o GATE/MPRJ e o INEA evidencia ilegalidade manifesta apta a justificar a paralisação imediata das obras; (iii) determinar se a

translatio iudicii autoriza a ratificação automática de tutela anteriormente deferida em outro juízo; e (iv) definir se a complexidade técnica, ambiental, urbanística e institucional da controvérsia recomenda o diferimento da análise exauriente para a instrução do mérito.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A tutela de urgência exige a presença cumulativa da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do CPC, não bastando a existência de controvérsia ambiental relevante para suspender automaticamente atos administrativos de licenciamento.

4. A APA de Maricá constitui unidade de conservação de uso sustentável, compatível, em tese, com a convivência entre proteção ambiental e uso econômico controlado, de modo que sua existência não implica vedação absoluta a todo empreendimento, mas exige observância do plano de manejo, das normas ambientais e das condicionantes de licenciamento.

5. O Decreto Estadual nº 41.048/2007, que institui o Plano de Manejo da APA de Maricá, não revela, em juízo liminar, inconstitucionalidade manifesta ou supressão automática da proteção ambiental, pois disciplina zonas de preservação, conservação e ocupação controlada, em conformidade com a natureza jurídica da Área de Proteção Ambiental.

6. O licenciamento ambiental do Complexo Maraey decorre de procedimento administrativo extenso, com EIA/RIMA, análise técnica pelo INEA, expedição de Licença Prévia, Licença de Instalação e autorizações correlatas, todas acompanhadas de condicionantes ambientais, o que atrai, em cognição sumária, a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

7. A divergência entre pareceres técnicos do GATE/MPRJ e manifestações técnicas do INEA não autoriza, por si só, a substituição imediata da avaliação do órgão ambiental licenciador pelo juízo, sem contraditório pleno e sem exame integral e detalhado, realizado por especialistas, do procedimento administrativo.

8. O controle judicial do licenciamento ambiental é legítimo e indisponível, mas deve incidir, especialmente em matéria técnica complexa, sobre o procedimento administrativo completo, e não sobre presunção de ilicitude fundada exclusivamente em divergência técnica ainda em aberto.

9. A *translatio iudicii* não impõe a ratificação automática de provimento cautelar proferido anteriormente em outro contexto processual e fático, cabendo ao juízo natural reexaminar a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida à luz do quadro atual.

10. A concessão de medida liminar de suspensão global das licenças e paralisação das obras, sem exame exauriente das provas técnicas e administrativas, poderia gerar interferência desproporcional em procedimento ambiental ainda submetido a análise, controle, condicionantes e fiscalização do órgão governamental responsável.

11. O indeferimento da tutela de urgência não antecipa juízo de validade das licenças, não afasta a responsabilidade ambiental dos requeridos e não impede a reavaliação da medida em caso de alteração substancial do estado de fato da área, supressão de vegetação nativa não autorizada, intervenção indevida em APPs, drenagem de áreas úmidas ou avanço sobre territórios de comunidades tradicionais.

12. A audiência especial realizada e a determinação de juntada integral do processo administrativo pelo INEA preserva o contraditório qualificado, a instrução técnica e a possibilidade de exame preliminar das questões relativas ao EIA/RIMA, às APPs, às espécies ameaçadas, às comunidades tradicionais, à disponibilidade hídrica e à constitucionalidade do Decreto nº 41.048/2007, a justificar a análise da tutela antecipada requerida.

IV. DISPOSITIVO E TESE

13. Tutela de urgência indeferida, mas, com determinações de cumprimento de obrigações específicas aos Réus.

Tese de julgamento:

1. *A suspensão liminar de licenças ambientais exige demonstração concreta e atual da probabilidade do direito e do perigo de dano, nos termos do art. 300 do CPC.*

2. *A divergência técnica entre órgão de apoio ministerial e órgão ambiental licenciador não basta, por si só, para afastar em cognição sumária a presunção de legitimidade do licenciamento ambiental.*

3. *A translatio iudicii não autoriza a ratificação automática de tutela cautelar anteriormente concedida em contexto fático, técnico e processual diverso.*

4. *O indeferimento da tutela de urgência em ação civil pública ambiental não chancela a validade das licenças nem impede a reavaliação da medida diante de fato novo ou alteração substancial do estado da área.*

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 225; CPC/2015, arts. 6º, 9º, 10, 64, § 4º, 139, VI, 191, 299, parágrafo único, 300, 357, § 3º, e 485, V; Lei nº 9.985/2000; Lei nº 12.651/2012, arts. 3º e 8º; Lei nº 9.784/1999, art. 2º, caput; Decreto Estadual nº 7.230/1984; Decreto Estadual nº 41.048/2007; Decreto Estadual nº 45.630/2016; Decreto Estadual nº 47.372/2020; Resolução CONAMA nº 303/2002; Resolução CONAMA nº 369/2006; Resolução INEA nº 143/2017; Regimento Interno do STJ, art. 288.

Jurisprudência relevante citada: TJRJ, Agravo de Instrumento nº 0028812-96.2013.8.19.0000, 18ª Câmara Cível, Rel. Des. Jorge Luiz Habib; TJRJ, Representação por Inconstitucionalidade nº 0061211-13.2015.8.19.0000, Órgão Especial; TJRJ, Apelação Cível nº 0029208-19.2009.8.19.0031, 18ª Câmara Cível, Rel. Des. Margaret de Oliveiras Valle dos Santos, j. 25.08.2021; STF, RE 1.142.895; STF, STP nº 987/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; STF, ADC 42/DF; STF, ADPF 825/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Nunes Marques; STJ, SLS nº 2.528/RJ, Rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin; STJ, Reclamação nº 28.518/RJ; STJ, AREsp nº 2.028.649/RJ; STJ, AREsp nº 2.277.512/RJ; TJRJ, Agravos de Instrumento nºs 0067779-98.2022.8.19.0000, 0045156-06.2023.8.19.0000 e 0012867-20.2023.8.19.0000.

I – IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES E TIPO DE AÇÃO

Cuida-se de ação proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, por intermédio do Grupo de Apoio Técnico Especializado – GAEMA, pelos Promotores de Justiça José Alexandre Maximino Mota, Lucas Fernandes Bernardes e Luciana de Jorge Gouvêa, distribuída por dependência ao Processo n. 0039606-97.2018.8.19.0002, autuada sob o nº 3002684-35.2026.8.19.0031, perante o Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Maricá, conforme dados de autuação de 08/06/2026.

Os requeridos são: (i) Estado do Rio de Janeiro; (ii) Instituto Estadual do Ambiente – INEA; (iii) Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário – IDB Brasil S/A; e (iv) Município de Maricá, em litisconsórcio passivo, representados, respectivamente, pela PGE/RJ (Dr. Hugo Wilken Maurell) e pela PGM (Dr. Thiago Santos Ferreira).

A demanda classifica-se como Ação Civil Pública Ambiental, com pedido incidental de antecipação de tutela de urgência (art. 300 do CPC/2015), voltada à suspensão de licenças ambientais e à paralisação de obras do Complexo Turístico-Residencial Maraey na Área de Proteção Ambiental de Maricá.

II – BREVE RELATO

A presente demanda possui denso histórico processual, com mais de dezessete anos de litigação ambiental em múltiplas instâncias. Passo nesse momento ao breve relato dos feitos, para em seguida detalhar especificamente o caso dos autos.

1. DOS FEITOS ANTERIORES

ASSOCIAÇÃO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DAS LAGUNAS DE MARICÁ - APALMA

propôs a presente **Ação Civil Pública**, com pedido liminar, contra o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, o **INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA** e o **MUNICÍPIO DE MARICÁ**, alegando, em síntese, que a Área de Proteção Ambiental (APA) de Maricá foi criada pelo Decreto Estadual nº 7.230/84. Sustenta que o Decreto Estadual nº 2.418/79 delimitava em 300 metros a Faixa Marginal de Proteção (FMP) do entorno das Lagunas de Maricá, mas que a edição do Decreto nº 38.490/2005 reduziu tal faixa para apenas 30 metros, o que resultou em uma proteção ambiental deficitária. Afirma ainda que, embora o referido decreto tenha sido declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça, foi editado o Decreto nº 41.048/2007, que instituiu o Plano de Manejo da APA mantendo o limite reduzido de 30 metros (evento 53, páginas 1 e 2).

Para reforçar sua alegação, aponta como causa de pedir que os decretos mencionados, ao flexibilizarem a exploração das áreas de preservação permanente, violaram o princípio da reserva legal e as proibições contidas no Código Florestal e na Resolução nº 303/02 do CONAMA. Argumenta que a norma regulamentadora do Plano de Manejo não poderia extrapolar os limites da norma instituidora da APA, configurando retrocesso na proteção ambiental da região (evento 53, página 2; evento 71, página 1).

Ao final, faz os seguintes pedidos: 1) a interrupção imediata de qualquer atividade, licenciamento, loteamento ou construção no interior e entorno da APA de Maricá; 2) a demarcação da FMP nos termos do Decreto 2.418/79 (300 metros); 3) a inclusão das comunidades tradicionais e pescadores na implantação do Plano de Manejo; e 4) a recuperação de toda a área degradada visando a recomposição ecológica (evento 53, página 2).

O INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA e o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** apresentaram contestação (pastas 473 e 483), cujas tempestividades foram certificadas. O **MUNICÍPIO DE MARICÁ** manifestou-se sobre o pedido liminar (pasta 347) e apresentou alegações finais (pasta 2484). Em suas defesas e recursos posteriores, as partes rês sustentam a legalidade dos atos administrativos e a validade do Plano de Manejo instituído pelo Decreto nº 41.048/2007.

Argumentam, em suma, que as obrigações impostas na fase de conhecimento seriam indeterminadas e que as medidas adotadas pelo Poder Público visam o desenvolvimento da região em harmonia com as normas vigentes (evento 53, página 3; evento 71, página 5). Por fim, requerem a improcedência total dos pedidos formulados na inicial.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE CULTURA E LAZER DOS PESCADORES ZACARIAS - ACCLAPEZ requereu sua admissão como litisconsorte ativo, o que foi deferido (evento 53, página 2).

A empresa **INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO LTDA - IDB BRASIL** peticionou alegando nulidade por ausência de citação como litisconsorte passivo necessário, pedido inicialmente indeferido pelo juízo de primeiro grau, mas posteriormente reconhecido em sede de agravo de instrumento pela 18ª Câmara Cível, integrando assim o polo passivo da demanda (evento 53, páginas 3 e 4).

Houve apresentação de **RÉPLICA** pela parte autora (pasta 505) e parecer final do **MINISTÉRIO PÚBLICO** opinando pela procedência parcial dos pedidos, incluindo o reconhecimento da comunidade tradicional de Zacarias (evento 53, página 6).

O **DESPACHO SANEADOR** (pasta 732) rejeitou a preliminar de inépcia da inicial e deferiu a produção de prova documental suplementar. As **PROVAS PRODUZIDAS** consistiram em robusto acervo documental juntado pela autora (pastas 599/694 e 737/930), certidões de inteiro teor e ônus reais dos imóveis (pasta 2426), além de estudos elaborados pelo ITERJ relativos à comunidade pesqueira (evento 53, páginas 3 e 5).

O juízo de primeiro grau proferiu sentença julgando parcialmente procedentes os pedidos. O magistrado determinou que os entes públicos se abstenham de realizar licenciamentos ou autorizar obras com base no Decreto Estadual nº 41.048/2007. Declarou a Comunidade Pesqueira de Zacarias como comunidade tradicional, delimitando seu território conforme memorial descritivo do ITERJ e impondo a obrigatoriedade de consulta prévia à referida comunidade em atos que afetem a região. Condenou, ainda, a empresa IDB

BRASIL a paralisar qualquer atividade voltada à implantação de empreendimentos no local até a edição de nova lei específica e plano de manejo.

Inconformadas, as partes interpuseram recursos de apelação:

A empresa IDB BRASIL arguiu a nulidade do processo por cerceamento de defesa, sustentando que sua inclusão no polo passivo não foi devidamente regularizada antes da sentença. Alegou que a decisão foi "ultra petita" ao impor-lhe obrigações de não fazer que não constavam do pedido inicial. No mérito, defendeu a legalidade do Plano de Manejo e a improcedência total dos pedidos.

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO e o INEA recorreram sustentando a validade dos atos administrativos e das normas ambientais estaduais. Argumentaram que a sentença impôs obrigações indeterminadas e que a gestão da APA de Maricá segue os critérios técnicos e legais vigentes.

O MUNICÍPIO DE MARICÁ pleiteou a reforma da sentença para julgar os pedidos improcedentes ou, subsidiariamente, a sua anulação por vício "ultra petita", afirmando que o julgador decidiu além dos limites estabelecidos pela autora na petição inicial.

A ACCLAPEZ apresentou recurso adesivo, requerendo que fosse expressamente declarada a aplicação de estatutos de proteção diferenciada à Comunidade Pesqueira de Zacarias, com base em normas internacionais (Convenção 169 da OIT) e preceitos constitucionais relativos a populações tradicionais.

Foram apresentadas contrarrazões pelas partes e pelo Ministério Público, que opinou pelo desprovimento dos recursos. O Tribunal, ao analisar os apelos, identificou vícios processuais de natureza grave, notadamente a incongruência entre os pedidos iniciais e as condenações impostas, além da incerteza quanto à regularidade da participação da empresa proprietária da área no processo. Sendo a sentença anulada.

No segundo grau foram prolatadas as seguintes decisões:

1. Antecipação de Tutela (Agravo de Instrumento nº 0028812-96.2013.8.19.0000) A 18ª Câmara Cível, sob relatoria do Des. Jorge Luiz Habib, deu provimento ao recurso da APALMA para reformar a decisão de primeiro grau que havia indeferido a liminar. O colegiado determinou a suspensão imediata de todos os licenciamentos e construções no interior e entorno da APA de Maricá. A decisão baseou-se na verossimilhança do dano ambiental apontado por parecer técnico do GATE/MPRJ, que indicava que o Plano de Manejo instituído pelo Decreto Estadual nº 41.048/07 reduzia indevidamente a proteção da restinga e das dunas.

2. Representação por Inconstitucionalidade (RI nº 0061211-13.2015.8.19.0000) O Órgão Especial do TJRJ não conheceu da representação proposta pelo Ministério Público contra o Decreto Estadual nº 41.048/07 e a Lei Municipal nº 2.331/10. O tribunal entendeu que os atos impugnados possuíam natureza regulamentar e efeitos concretos, não sendo passíveis de controle abstrato de constitucionalidade, pois não retiravam seu fundamento de validade diretamente da Constituição Estadual, mas sim da Lei Federal nº 9.985/00 (SNUC). O recurso extraordinário contra essa decisão teve seguimento negado pelo STF (RE 1.142.895), com trânsito em julgado em março de 2019.

3. Acórdão de Mérito sobre a Sentença (Apelação Cível nº 0029208-19.2009.8.19.0031) Em 25/08/2021, a 18ª Câmara Cível (Rel. Des. Margaret de Oliveiras Valle dos Santos) anulou, de ofício, a sentença de primeiro grau. O fundamento foi a ocorrência de julgamento *extra petita* (além do pedido). O tribunal constatou que o magistrado de piso condenou os réus a reconhecerem e preservarem uma área poligonal específica para a Comunidade de Zacarias baseada em estudo do ITERJ e tese antropológica que não integravam o pedido inicial da APALMA. O acórdão determinou o retorno dos autos à origem para novo saneamento e julgamento, declarando prejudicados os recursos das partes.

4. Agravo Interno no Recurso Extraordinário (AgInt no RE 0029208-19.2009.8.19.0031) O Órgão Especial negou provimento ao agravo interno interposto pela IDB BRASIL contra a decisão da 3ª Vice-Presidência que inadmitiu o Recurso Extraordinário. O tribunal reafirmou a aplicação dos

Temas 275 e 866 do STF, mantendo o entendimento de que a controvérsia sobre a anulação da sentença por vício processual não possuía repercussão geral ou natureza constitucional direta.

2. DAS DECISÕES NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

1. Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS nº 2.528 - RJ) Inicialmente, a Presidência do STJ havia deferido o pedido do Município de Maricá para sustar os efeitos do acórdão da 18ª Câmara Cível que paralisava o empreendimento. Contudo, em julgamento de Agravo Interno em 17/11/2021, a Corte Especial do STJ, sob a relatoria para o acórdão do Min. Herman Benjamin, deu provimento aos recursos da APALMA e do MPRJ para indeferir o pedido de suspensão. O STJ aplicou o princípio da precaução e o *in dubio pro natura*, destacando que a proteção da restinga e das dunas (ecossistemas frágeis) deve prevalecer sobre o interesse econômico do empreendimento imobiliário até o deslinde final da causa. Decisão essa posteriormente modificada.

2. Reclamação nº 28.518 - RJ A Corte Especial do STJ julgou procedente a reclamação ajuizada pela ACCLAPEZ. O tribunal anulou as decisões da Presidência do TJRJ que haviam suspenso a liminar de primeiro grau, por entender que o TJRJ usurpou a competência do STJ. Ficou consignado que, uma vez proferido acórdão pela Câmara Cível do TJRJ em agravo de instrumento, a competência para suspender tal decisão passa a ser dos Tribunais Superiores.

3. Agravo em Recurso Especial (AREsp nº 2.277.512 - RJ) O recurso foi interposto contra a decisão da 3ª Vice-Presidência do TJRJ que inadmitiu o Recurso Especial dos réus. O Ministério Público Federal manifestou-se pelo conhecimento do agravo do MPRJ e pelo desprovimento dos recursos da IDB Brasil e do Município de Maricá. Em setembro de 2024, o processo foi atribuído à relatoria da Min. Maria Thereza de Assis Moura (2ª Turma).

Da última decisão do STJ, temos o seguinte: Trata-se de **Agravo Interno em Pedido de Tutela Provisória no Agravo em Recurso Especial nº 2.028.649/RJ**, interposto por **Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário – IDB Brasil Ltda.**, em face de decisão que havia **deferido tutela provisória requerida pelo Ministério Público do Estado do Rio de**

Janeiro, determinando a **suspensão das licenças ambientais e a paralisação das obras do empreendimento turístico-residencial denominado “Maraey”**, situado na área da Fazenda de São Bento da Lagoa, entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá, no Município de Maricá/RJ.

Na origem, o **Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública em fevereiro de 2016** contra a empresa agravante, o **Instituto Estadual do Ambiente – INEA**, o **Estado do Rio de Janeiro** e o **Município de Maricá**, sustentando a ilegalidade da implantação de empreendimento imobiliário de grande porte em área inserida na **Área de Proteção Ambiental (APA) de Maricá**, requerendo, em síntese, que os réus se abstivessem de autorizar ou realizar atividades destinadas à implementação do complexo turístico-residencial.

O juízo de origem extinguiu o processo **sem resolução do mérito**, com fundamento no **art. 485, V, do CPC**, por entender configurada **litispêndência** com outra ação civil pública anteriormente ajuizada envolvendo a mesma matéria. Interposta apelação, o Tribunal de origem deu provimento ao recurso para **afastar a litispêndência e determinar o prosseguimento da demanda**. Contra esse acórdão foram interpostos **recursos especiais pela empresa IDB Brasil Ltda. e pelo Município de Maricá**, os quais não foram admitidos na origem, ensejando a interposição de **agravos em recurso especial**.

O Ministro Herman Benjamin, então relator, conheceu parcialmente dos agravos para, nessa extensão, **negar provimento aos recursos especiais**. Interpostos agravos internos, estes também foram rejeitados pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. Posteriormente, antes da publicação desses acórdãos, o **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** apresentou **pedido de tutela provisória diretamente no STJ**, postulando a **suspensão das licenças ambientais concedidas pelo INEA e pelo Estado do Rio de Janeiro, bem como das autorizações municipais de obras**, com a conseqüente **paralisação das intervenções no local do empreendimento**.

Tal pedido foi **deferido em decisão monocrática**, o que motivou a interposição do presente **agravo interno pela empresa IDB Brasil Ltda.**, que sustentou, em síntese:

(i) a **inadequação da concessão de tutela provisória diretamente no STJ**, por ausência de vinculação com o objeto do recurso especial; (ii) a **violação ao art. 299, parágrafo único, do CPC e ao art. 288 do Regimento Interno do STJ**, uma vez que a tutela recursal não pode possuir conteúdo mais amplo que aquele discutido no recurso especial; (iii) a **inexistência dos requisitos autorizadores da medida de urgência**; e (iv) a necessidade de respeito à competência dos órgãos administrativos responsáveis pelo licenciamento ambiental, notadamente o INEA, que já havia concedido **licença prévia e licença de instalação** após análise técnica e imposição de diversas condicionantes.

O Ministério Público apresentou impugnação ao agravo interno.

Iniciado o julgamento, a **Ministra Maria Thereza de Assis Moura**, relatora, votou **pelo desprovimento do agravo interno**, mantendo a tutela provisória anteriormente concedida.

Contudo, após pedido de vista, o **Ministro Afrânio Vilela apresentou voto divergente**, entendendo que a medida de urgência concedida extrapolava os limites da tutela recursal admissível no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Segundo o voto divergente, a jurisprudência da Corte estabelece que **a tutela provisória destinada a antecipar os efeitos da tutela recursal não pode ter conteúdo mais amplo ou diverso daquele que poderia resultar do eventual provimento do recurso especial**, sob pena de indevida ampliação do objeto recursal.

No caso concreto, destacou o Ministro que a controvérsia submetida ao STJ restringia-se à **existência ou não de litispendência entre ações civis públicas**, não tendo sido ainda examinada a matéria de fundo relativa à legalidade ambiental do empreendimento. Assim, a determinação de **suspensão das licenças ambientais e paralisação das obras** configuraria providência **estranha ao objeto dos recursos especiais**, além de envolver **questões fáticas complexas ainda não apreciadas pelas instâncias ordinárias**.

Diante dessas razões, o voto divergente concluiu pela **necessidade de provimento do agravo interno**, para **indeferir o pedido de tutela provisória formulado pelo**

Ministério Público, sem prejuízo de que eventual medida de urgência seja analisada pelo juízo competente na instância de origem.

Em sessão realizada em **19 de agosto de 2025**, a **Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça**, por **maioria**, acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Afrânio Vilela, **deu provimento ao agravo interno para indeferir o pedido de tutela provisória formulado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, ficando vencidos a Relatora, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, e o Ministro Francisco Falcão.

Acrescente-se que a respeito do tema tramita também neste juízo a ação civil pública (processo **nº0039606-97.2018.8.19.0002**), na qual o Ministério Público pleiteia a sustação dos efeitos do licenciamento de construção concedido pelo **MUNICÍPIO DE MARICÁ à INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO – IDB BRASIL LTDA**, com base em decreto editado por Chefe do Executivo do 2º réu, **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, e parecer exarado, após a edição do referido decreto, pelo do 1º réu, **INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA**, à alegação de que este licenciamento violaria direito fundamental expresso nos artigo 225 da Constituição da República, comprometendo a integridade de ecossistema lagunar que integra área de proteção ambiental, na medida em que se trata de empreendimento imobiliário de grande porte, sem qualquer interesse público, cuja construção.

O citado processo foi declinado para este juízo em razão da identidade de objeto com o processo n. 0029208-19.2009.8.19.031, já relatado no início deste despacho.

INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO – IDB BRASIL S.A. e o **MUNICÍPIO DE MARICÁ** apresentaram contestação e defesas subsequentes, sustentando a regularidade do licenciamento ambiental e a validade dos atos administrativos praticados. Preliminarmente, arguiram a ocorrência de litispendência e continência em relação à Ação Civil Pública nº 0029208-19.2009.8.19.0031, ajuizada anteriormente pela Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá (APALMA) contra os mesmos réus, a qual já possuiria sentença de mérito (evento 186, pág. 2 e evento 212, pág. 4). Para isso, argumentam que o

objeto daquela demanda anterior — impedir licenciamentos com base no Decreto Estadual nº 41.048/2007 — abrange o pedido formulado na presente ação, configurando a tríplice identidade ou a absorção da causa (evento 186, pág. 6 e evento 212, pág. 4). Alegam ainda a falta de interesse de agir do Ministério Público e a intempestividade de seus recursos (evento 186, pág. 3). Por fim, requerem a extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, V, do Código de Processo Civil, ou a improcedência total dos pedidos (evento 186, pág. 2 e evento 212, pág. 7).

Na sequência, fora proferida sentença de extinção com base no art. 485, V, do CPC, sob o fundamento de que o objeto do processo nº 0029208-19.2009.8.19.031 apresenta maior amplitude. Inconformadas, as partes interpuseram recursos de apelação. E, em sede recursal, foi proferido acórdão determinando a anulação da sentença.

Ainda este ano, INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO – IDB BRASIL S.A., devidamente qualificada nos autos, apresentou uma petição distribuída por dependência a **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** (nº0039606-97.2018.8.19.0002) que lhe move o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, alegando, em síntese, a alteração do cenário fático que originou a lide, a qual perdura há aproximadamente 08 (oito) anos. Relata a peticionante que a sentença que julgou extinto o feito, sem resolução de mérito (art. 485, V, do CPC), foi anulada, encontrando-se os autos no aguardo de baixa da instância extraordinária (STF - ARE 1.579.592/RJ).

Argumenta que, diante da iminente fase de instrução probatória e em observância aos princípios da razoável duração do processo, cooperação e boa-fé, revela-se oportuna a tentativa de autocomposição. Ao final, requer a designação de audiência de conciliação para pacificação do conflito.

Foi realizada audiência pública e de conciliação, com oitiva de diversas autoridades, especialistas, técnico e das partes, tentada a conciliação a mesma não foi possível.

Chegamos, então, ao presente feito.

3. HISTÓRICO PROCESSUAL E ORIGEM DO PROCESSO EM JULGAMENTO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ), por intermédio dos Promotores de Justiça do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA), propôs a presente Tutela Cível em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, do INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA), de INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO – IDB BRASIL S/A e do MUNICÍPIO DE MARICÁ, distribuída por dependência ao processo originário n.º 0039606-97.2018.8.19.0002, autuada neste Juízo em 08 de junho de 2026 (Evento 1, INIC1).

O objeto da ação é o requerimento de Tutela Provisória de Urgência visando a suspensão imediata dos efeitos das licenças ambientais concedidas pelo INEA e pelo Estado do Rio de Janeiro, bem como das autorizações e licenciamentos de obras expedidos pelo Município de Maricá, em favor de IDB Brasil S/A, relativos ao denominado Complexo Turístico-Residencial “Maraey”, com a paralisação de qualquer intervenção física na área da Fazenda de São Bento da Lagoa, entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá, no Município de Maricá/RJ.

Para a compreensão dos pedidos, impõe-se reconstituir a extensa cadeia processual que precede o presente feito, tal como narrada pelo próprio Autor na peça inaugural (Evento 1, INIC1).

4. CONTEXTO: A LONGA TRAJETÓRIA PROCESSUAL

A controvérsia em torno do empreendimento Maraey (anteriormente designado Complexo Turístico-Residencial Fazenda São Bento da Lagoa) tem sua origem em Ação Civil Pública proposta perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Maricá, autuada sob o n.º 0029208-19.2009.8.19.0031, pela Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá (APALMA), na qual se contestava o processo de licenciamento e a implantação do empreendimento naquela área.

Em 30 de outubro de 2019, foi proferida sentença nos autos do processo n.º 0039606-97.2018.8.19.0002 — ação anterior proposta pelo próprio MPRJ perante este Juízo —,

extinguindo o feito sem resolução do mérito, com fundamento em litispendência reconhecida em relação à ação da APALMA, por identidade de partes beneficiárias e de pedidos, com base no art. 485, V, do CPC (Evento 1, INIC1, p. 2).

Inconformado, o MPRJ interpôs recurso de Apelação, sustentando a inexistência de litispendência entre as demandas. A 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deu provimento ao recurso, anulando a sentença por reconhecer *error in procedendo*, determinando o prosseguimento do processo com apreciação de todos os pedidos, inclusive em sede liminar, conforme acórdão cuja ementa consta do Evento 1, INIC1, p. 6/7.

Opostos embargos de declaração pelos réus IDB Brasil e Município de Maricá, foram rejeitados em fevereiro de 2021. Os recursos especiais e extraordinários subsequentemente interpostos foram inadmitidos em julho de 2021. No Superior Tribunal de Justiça, os recursos especiais com agravo foram desprovidos monocraticamente em maio de 2022, decisão mantida pela 2ª Turma por unanimidade em março de 2023, após interposição de agravos internos (Evento 1, INIC1, p. 7).

Em 12 de maio de 2023, o MPRJ noticiou o início de obras no complexo turístico em abril daquele ano e requereu a concessão de tutela provisória de urgência no âmbito do AREsp n.º 2028649/RJ, perante o STJ. Em 25 de maio de 2023, o Ministro Relator deferiu a tutela para suspender as licenças ambientais e determinar a paralisação imediata de quaisquer obras ou intervenções na área da Fazenda de São Bento da Lagoa (Evento 1, INIC1, p. 8/9).

O empreendedor e o Município de Maricá impugnaram a decisão cautelar. A Corte Especial do STJ, em julgamento de Agravo Interno na Tutela Provisória no AREsp 2028649, reformou a decisão liminar ao fundamento de que o mérito da tutela antecipada, à luz de fatos e provas, deveria ser apreciado na 1ª instância (Evento 1, INIC1, p. 10/16). O STF, ao apreciar a STP n.º 987/RJ (Rel. Min. Luís Roberto Barroso), negou provimento aos agravos internos que pretendiam suspender a decisão do STJ que manteve a paralisação das obras, aplicando os princípios da prevenção e da precaução (Evento 1, INIC1, p. 41/42).

Diante desse cenário, com a competência definitivamente assentada no juízo estadual de 1ª instância, o MPRJ distribuiu por dependência a presente Tutela Cível, requerendo que este Juízo aprecie ou ratifique o provimento de urgência, com base no instituto da *translatio iudicii* (art. 64, § 4º, do CPC/2015), porquanto o objeto processual é o mesmo da demanda originária — a legalidade do licenciamento ambiental do empreendimento Maraey na APA de Maricá.

5. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA (REQUERENTE)

O Ministério Público formula os seguintes requerimentos (Evento 1, INIC1, p. 42/43):

a) a imediata suspensão de todos os efeitos das licenças ambientais concedidas pelo INEA em favor de IDB Brasil S/A, referentes ao Complexo Turístico-Residencial Maraey, situado na área da Fazenda de São Bento da Lagoa, entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá, no interior da Área de Proteção Ambiental – APA – de Maricá;

b) a imediata suspensão de eventual expedição de licença, autorização, permissão de realização de obras, loteamentos ou parcelamento do solo na referida área expedidos e efetivados pelo Município de Maricá em favor da IDB Brasil S/A;

c) a paralisação imediata de qualquer obra ou intervenção que esteja sendo realizada nos terrenos localizados na Fazenda de São Bento da Lagoa, com imposição de multa diária de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) pelo descumprimento, sem prejuízo de responsabilidade penal;

d) a comunicação imediata ao INEA para que adote todas as medidas jurídico-administrativas tendentes à suspensão das licenças prévia e de instalação, e idênticas providências ao Município de Maricá no que concerne aos atos autorizativos de sua competência.

6. FUNDAMENTOS DA PRETENSÃO LIMINAR

O Autor fundamenta o pedido de tutela de urgência em quatro eixos principais:

6.1 *FUMUS BONI IURIS* — O MPRJ sustenta que o licenciamento ambiental do empreendimento Maraey é eivado de vícios, porquanto: (i) foi emitido com base no Decreto Estadual n.º 41.048/2007, que instituiu o Plano de Manejo da APA de Maricá, o qual, segundo o Autor, teria reduzido restrições ambientais anteriores, violando o princípio da proibição do retrocesso socioambiental e contrariando o Decreto Estadual n.º 7.230/1984, que criou a APA sobre a restinga de Maricá; (ii) o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentados estariam defasados em relação à versão atual do empreendimento; e (iii) a concepção do projeto, nos termos das sucessivas Informações Técnicas produzidas pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ (GATE/MPRJ), permanece em conflito com as características socioambientais da área e com a legislação vigente aplicável.

O *Parquet* apoia sua pretensão no Relatório de Vistoria do INEA de 22/06/2011, no qual a própria autarquia ambiental concluiu pela inviabilidade legal e ambiental da ocupação da área; na Informação Técnica n.º 116/2010 do GATE/MPRJ, que embasou o deferimento da liminar pela Justiça Federal no processo n.º 0015607-22.2016.4.02.5102; nas Sínteses Informativas n.º 01/2023, n.º 02/2024 e n.º 29/2024; e na Informação Técnica GATE n.º 399/2026 (Evento 1, ANEXO13), elaborada em 30 de abril de 2026, que verificou o não atendimento das exigências técnicas consignadas na audiência especial realizada em 20/03/2026 na 2ª Vara Cível da Comarca de Maricá nos autos do processo conexo n.º 0001150-10.2026.8.19.0031.

6.2 *PERICULUM IN MORA* — O Autor aponta perigo de dano irreparável em três vertentes: (a) irreversibilidade do dano ambiental material, ante a supressão de vegetação nativa de restinga e campos de dunas fixas — Área de Preservação Permanente —, a terraplanagem permanente do perfil das dunas e o manejo e afugentamento de fauna silvestre, incluindo espécies endêmicas e criticamente ameaçadas de extinção, como o *Leptolebias citrinipinnis* (“peixe das nuvens”); (b) iminência do dano social e cultural, porquanto a deflagração das intervenções causaria pressão sobre a Comunidade Pesqueira Tradicional de Zacarias e a Comunidade Indígena Tekoa Ka'Aguy Ovy (Aldeia Mata Verde Bonita), cujos territórios se sobrepõem à área do empreendimento; e (c) risco ao resultado útil do processo, de

modo que uma eventual sentença posterior declarando a nulidade dos atos administrativos se tornaria inócua diante da consumação irreversível dos danos (Evento 1, INIC1, p. 35/43).

6.3 *TRANSLATIO IUDICII* — O MPRJ invoca o art. 64, § 4º, do CPC/2015 para requerer a ratificação do provimento de urgência anteriormente deferido no âmbito da Justiça Federal (decisão do Juiz Federal William Douglas Resinente dos Santos nos autos n.º 0015607-22.2016.4.02.5102), aduzindo que os fundamentos de fato e de direito que embasaram aquela liminar permanecem válidos e atuais, reforçados pelas peças técnicas supervenientes acostadas aos autos.

6.4 *ATUALIDADE DO RISCO* — O Autor colaciona notícias jornalísticas de junho de 2026 que noticiam o início das obras do complexo Maraey, incluindo matérias dos portais LeisecaMariçá e Maricá Info (Evento 1, INIC1, p. 36/38), e informa a existência de acordo entre o Município de Maricá e a empreendedora, no valor de R\$ 360 milhões, para obras de infraestrutura na restinga (Evento 1, INIC1, p. 36). O MPRJ sustenta que a situação de início iminente das obras é análoga à que justificou o deferimento da tutela cautelar pelo STJ em 2023.

7. ACERVO DOCUMENTAL APRESENTADO PELO AUTOR

Acompanham a petição inicial os seguintes documentos técnicos (Evento 1):

– ANEXO 2: Parecer Técnico GATE n.º 298/2014 – Retificado: avaliação crítica do EIA/RIMA referente ao requerimento de Licença Prévia para implantação do Complexo Turístico-Residencial Fazenda São Bento da Lagoa, elaborado para o Processo INEA n.º E-07/502775/2011, identificando vícios formais e materiais no processo de audiência pública, problemas no Plano de Manejo da APA e inconsistências nos estudos ambientais.

– ANEXO 10: Modelagem arquitetônica e perspectivas comparativas elaboradas pelo GATE/MPRJ, evidenciando a sobreposição das estruturas previstas no projeto Maraey com a situação atual da restinga.

– ANEXO 11: Informação Técnica GATE n.º 420/2023 (18/04/2023): análise multidisciplinar do licenciamento ambiental do empreendimento Maraey abrangendo uso e ocupação do solo, EIA, faseamento do licenciamento, espécies ameaçadas, comunidades tradicionais (Zacarias e Tekoa Ka'Aguy Ovy/Mata Verde Bonita), legislação urbanística e macrozoneamento proposto na revisão do Plano Diretor de Maricá. Concluiu pela permanência do conflito entre a concepção do projeto e as características socioambientais da área.

– ANEXO 12: Declaração de Possibilidade de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário emitida pela Águas do Rio (RIO1.CCD.2023/000270, de 30/08/2023), relativa ao empreendimento Maraey (8.678 unidades), condicionada à execução de obras de infraestrutura pelo empreendedor.

– ANEXO 13: Informação Técnica GATE n.º 399/2026 (30/04/2026): documento técnico multidisciplinar elaborado em resposta à audiência especial realizada em 20/03/2026 nos autos n.º 0001150-10.2026.8.19.0031, verificando o atendimento (ou não) das exigências técnicas pelos requeridos. Reafirma a existência de inconsistências no EIA, lacunas na caracterização faunística, questões relativas às espécies ameaçadas (*Leptolebias citrinipinnis*, *Liolaemus lutzae*, *Formicivora littoralis*, entre outras), e a não regularização das condicionantes relacionadas às comunidades tradicionais de Zacarias e à aldeia Tekoa Ka'Aguy Ovy. O documento foi subscrito por seis técnicos especializados do GATE/MPRJ.

8. DESPACHO/DECISÃO DO JUÍZO (EVENTO 6)

Distribuído e autuado o feito em 08 de junho de 2026, os autos foram conclusos ao Juízo em 08/06/2026 (Evento 5). Em 08 de junho de 2026, às 22h35, o Juízo proferiu Despacho/Decisão (Evento 6, DESPADEC1), determinando:

I – A intimação dos requeridos, com máxima urgência, para manifestação específica sobre o pedido de tutela de urgência e os documentos que o instruem, no prazo comum de 10 (dez) dias;

II – A intimação específica do INEA para que, no mesmo prazo de 10 (dez) dias, apresentasse manifestação técnica circunstanciada, acompanhada de todos os documentos administrativos, estudos, pareceres, mapas, bases georreferenciadas e informações ambientais pertinentes ao licenciamento do empreendimento Maraey, com resposta individualizada e tecnicamente fundamentada aos 19 (dezenove) pontos de divergência indicados pelo GATE/MPRJ — abrangendo, entre outros, a adequação do EIA à versão atual do projeto; sobreposição com APPs; classificação de restingas, dunas e áreas úmidas; riscos ao “peixe das nuvens” (*Leptolebias citrinipinnis*); Faixa Marginal de Proteção; impactos sobre comunidades tradicionais; e cartografia georreferenciada;

III – A designação de Audiência Especial para o dia 29/06/2026, às 14h30, com fundamento no art. 191 do CPC, combinado com os arts. 6º, 9º, 10, 139, VI, e 357, § 3º, todos do CPC, com os objetivos de: (a) definir o calendário processual; e (b) analisar o pedido de tutela provisória de urgência após a oitiva presencial das partes e esclarecimentos técnicos.

O Juízo ressaltou, expressamente, que a deliberação de diferimento não importava indeferimento implícito da tutela de urgência, mas apenas postergação necessária à formação de contraditório mínimo e qualificado em causa de elevada complexidade técnica, ambiental, urbanística e institucional. Advertiu, ainda, que eventual alteração substancial do estado de fato da área antes da apreciação da tutela poderia ser valorada para fins de imposição de medidas cautelares e responsabilidade processual.

9. MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL SUBSEQUENTE

Proferida a decisão, adotou-se as seguintes providências:

– Evento 2 (08/06/2026): emissão de certidão automatizada de isenção de custas (Ministério Público);

– Evento 4 (08/06/2026): certidão da serventia confirmando o cadastro correto das partes e a isenção do ente público;

– Eventos 7 a 11 (09/06/2026): expedição de intimações eletrônicas aos requeridos (IDB Brasil S/A, Estado do Rio de Janeiro/INEA, Município de Maricá e MPRJ) com prazo de 5 dias para a audiência especial;

– Eventos 14 e 15 (09/06/2026): expedição de mandados urgentes de intimação pessoal para a IDB Brasil S/A (endereço: Rua Visconde de Pirajá, 250, sala 202, Ipanema, Rio de Janeiro/RJ) e para o INEA (Avenida Venezuela, 110, Saúde, Rio de Janeiro/RJ), com determinação de cumprimento pelo Oficial de Justiça;

– Evento 18 (09/06/2026): juntada de certidão do Secretário Lucas Pessanha de Freitas confirmando comunicação à Secretaria do Promotor do GAEMA/MPRJ, à PGE, ao INEA, à Procuradoria do Município de Maricá e à IDB Brasil, por correio eletrônico e contato telefônico;

– Eventos 20 e 21 (10/06/2026): confirmação pelo sistema da intimação eletrônica da PGE/RJ (representando o Estado do Rio de Janeiro e o INEA);

– Evento 22 (10/06/2026): confirmação de ciência no domicílio eletrônico da IDB Brasil S/A;

– Evento 23 (10/06/2026): certidão positiva de cumprimento do mandado ao INEA, pela Oficial de Justiça Andrea Leal Figueiredo, com acuse de recebimento em 09/06/2026 pelo ASSPRESI – INEA (Roberto Ribeiro Ferreira, ID 4318758-7);

– Evento 24 (11/06/2026): certidão positiva de cumprimento de mandado à IDB Brasil S/A, com acuse de recebimento pela Assistente de CEO, Catharina Domaris Moulin Barbosa Rodrigues (CPF 105.312.047-82), em 10/06/2026;

– Evento 25 (15/06/2026): confirmação de ciência no domicílio eletrônico do MPRJ/GAEMA;

– Evento 26 (15/06/2026): petição da Promotora de Justiça Cível e de Família de Maricá (Juliana Gomes Viana, Matr. 4001) informando que a natureza da demanda não se

inclui nas atribuições daquela Promotoria e requerendo a intimação da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Maricá, subscritora da inicial;

– Evento 27 (16/06/2026): juntada de certidão de alteração do prazo, com suspensão de prazos em 24/06/2026, por força do Ato Executivo n.º 96/2026;

10. MANIFESTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ (EVENTO 28)

Em 17 de junho de 2026, o MUNICÍPIO DE MARICÁ, por seus Procuradores (Raphael Monteiro Silveira de Araújo, Raphael Trindade Wittitz e Thiago Santos Ferreira – Procurador Geral), apresentou Manifestação Institucional (Evento 28, PET1), pugnando pelo total indeferimento do pedido de tutela de urgência, com os seguintes fundamentos principais:

10.1 AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO — O Município sustenta que, no atual estágio processual, não há base contemporânea, completa, individualizada e contraditada que autorize a suspensão global de licenças e autorizações. Argumenta que a controvérsia técnica ainda está pendente de depuração, havendo de um lado as impugnações do GATE/MPRJ e de outro as licenças ambientais vigentes, o relatório de vistoria recente do órgão licenciador, a DPA emitida pela concessionária competente e os laudos técnicos produzidos pelo INEA. Defende que a providência adequada é aguardar a conclusão da instrução técnica determinada pelo Juízo, preservando o método já definido: apresentação do acervo, contraditório sucessivo e apreciação posterior.

10.2 AUSÊNCIA DE ATO MUNICIPAL INDIVIDUALIZADO — O Município aponta que o pedido ministerial não individualiza ato municipal concreto, contemporâneo e apto a produzir risco ambiental imediato, não indicando número de processo administrativo municipal, licença específica ou autorização de intervenção sensível expedida por órgão municipal, tornando o comando requerido vago e de difícil execução.

10.3 AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA* — O Município alega que as notícias veiculadas pela imprensa sobre a “retomada” do empreendimento não constituem prova de início de obra ilícita, e que as reportagens e acordos celebrados não têm aptidão para, por si sós, demonstrar a iminência do dano invocado como justificativa para a medida excepcional.

10.4 INAPLICABILIDADE DA *TRANSLATIO IUDICII* PARA RATIFICAÇÃO AUTOMÁTICA — O Município sustenta que a tutela de urgência anteriormente deferida pela Justiça Federal não pode ser ratificada automaticamente, pois proferida em contexto fático, técnico e administrativo substancialmente diverso, havendo documentos supervenientes, licenças posteriores e nova instrução processual determinada por este Juízo. Defende que a *translatio iudicii* não impede que o juízo natural examine, à luz do quadro atual, a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida.

10.5 REGULARIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL — O Município sustenta que o processo de licenciamento foi conduzido regularmente pelo INEA ao longo de mais de uma década, com a participação de mais de 70 técnicos especializados na elaboração do EIA/RIMA, realização de audiência pública, concessão de Licença Prévia (LP n.º IN030651, em 21/05/2015, após deliberação da CECA) e Licença de Instalação (LI n.º IN052448, em 25/10/2021, com 59 condicionantes). Reafirma a presunção de legitimidade dos atos administrativos e o princípio da confiança legítima, invocando precedentes do STF (ADC 42/DF) e do TJRJ (Agravos de Instrumento n.ºs 0067779-98.2022.8.19.0000; 0045156-06.2023.8.19.0000; 0012867-20.2023.8.19.0000).

Ao final, o Município requer o total indeferimento do pedido de tutela de urgência (Evento 28, PET1, p. 44).

11. MANIFESTAÇÃO DA IDB BRASIL S/A (EVENTO 47)

Em 23 de junho de 2026, INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO – IDB BRASIL S/A apresentou petição (Evento 47, PET1), subscrita por seu advogado Bruno Calfat (OAB/RJ n.º 105.258), em cumprimento à decisão do Evento 6, pugnando pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência, com os seguintes argumentos:

11.1 INADEQUAÇÃO DA RATIFICAÇÃO AUTOMÁTICA DE DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA HÁ MAIS DE UMA DÉCADA — A IDB Brasil argui que o pedido ministerial busca, em larga medida, a concessão ou o restabelecimento de medida cautelar construída a partir de discussões iniciadas há muitos anos, em contexto fático, administrativo e técnico substancialmente diverso do atual, o que exige especial cautela por parte do Juízo.

11.2 EVOLUÇÃO FAVORÁVEL DO LICENCIAMENTO — A empreendedora sustenta que a evolução do procedimento administrativo, com a concessão de licenças ambientais e a declaração de viabilidade ambiental pela CECA, a produção de inúmeros estudos e esclarecimentos técnicos adicionais e a persistência de relevantes divergências científicas afastam tanto a probabilidade do direito quanto o perigo de dano invocados pelo MPRJ.

11.3 DIVERGÊNCIA TÉCNICA LEGÍTIMA — A IDB Brasil aduz que a existência de divergências entre o GATE/MPRJ e o INEA (órgão licenciador competente) configura controvérsia técnica legítima, não suficiente para a caracterização de ilegalidade administrativa manifesta. Sustenta que o EIA foi elaborado com a participação de mais de 70 especialistas, que inúmeras universidades e pesquisadores sustentam a compatibilidade ambiental do empreendimento e que a Licença de Instalação n.º IN052448 possui 59 condicionantes que impõem severas restrições ao empreendedor.

11.4 SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA — A IDB argui que o princípio da segurança jurídica (art. 2º, caput, da Lei n.º 9.784/1999) e a proteção da confiança legítima impedem que, após décadas de tramitação administrativa regular, o empreendimento continue sujeito à formulação de novas objeções que ampliam continuamente o escopo da controvérsia, sem que haja fato novo relevante que justifique a rediscussão da matéria.

11.5 PROPORCIONALIDADE E *PERICULUM IN MORA INVERSO* — A empreendedora sustenta a existência de *periculum in mora* inverso em caso de deferimento da medida, ante os vultosos investimentos realizados, os empregos gerados e o interesse econômico e social do empreendimento. Requer o indeferimento do pedido de tutela de urgência.

12. DA MANIFESTAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO INEA (EVENTO 48)

Em 24 de junho de 2026, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO e o INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA apresentaram manifestação conjunta (Evento 48), subscrita pelo Procurador do Estado Daniel de Oliveira Pontes, da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente – PG06, da Procuradoria Geral do Estado. A peça compõe-se de três partes distintas e complementares: (a) a manifestação jurídico-institucional pelo indeferimento da tutela antecipada; (b) o Ofício Técnico INEA/COOEAM SEI nº 1143, de 24 de junho de 2026 (SEI nº 134.984.222), elaborado pela Coordenadoria de Estudos Ambientais — COOEAM do INEA, em cumprimento à determinação do Juízo contida no Evento 6; e (c) dezenas de documentos juntados com todos os atos praticados pelo INEA totalizando milhares de páginas. Cada parte será examinada de forma individualizada.

12.1. MANIFESTAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO INEA

12.1.1. Ausência de *periculum in mora* e risco inverso

O Estado e o INEA sustentam, em primeiro plano, a ausência de prova de risco de perecimento do direito que justifique a concessão da tutela antecipada (art. 300, caput, do CPC). Segundo os requeridos, a petição do MPRJ instrui o pedido de urgência exclusivamente com notícias jornalísticas veiculando o andamento processual e tratativas de captação de investimento para o empreendimento, sem que tais elementos demonstrem ameaça concreta, atual e iminente ao bem jurídico tutelado na ação civil pública.

Acrescentam que, mesmo que se admitisse a existência de algum ato iminente em curso, incumbiria ao Autor demonstrar que essa conduta é apta, ao menos em tese, a provocar o dano ambiental apontado, não podendo o Parquet valer-se de alegação genérica para suplantar, em cognição sumária, toda a análise técnica realizada por órgão dotado de expertise ambiental. Advertem, ainda, que a suspensão genérica e indeterminada do licenciamento e das atividades poderia importar no abandono da área litigiosa e na perda definitiva da

geração de empregos diretos e indiretos na região, configurando o denominado *periculum in mora* inverso, que deve ser sopesado pelo Juízo na apreciação da medida requerida.

12.1.2. Ausência de probabilidade do direito: a regularidade do licenciamento ambiental

No campo da probabilidade do direito, o Estado e o INEA desenvolvem argumentação em cinco frentes.

Quanto à análise técnica do licenciamento, sustentam que as impugnações do MPRJ assentam-se em premissas do GATE/MPRJ, órgão que, a seu juízo, não integra o sistema de licenciamento ambiental e cuja atuação possui, no máximo, o *status* de assistente técnico, não de instância imparcial e isenta. Registram que os apontamentos do GATE não foram desconsiderados pelo INEA, tendo sido integrados ao debate técnico-institucional, muito embora em certos pontos as conclusões do órgão ambiental não coincidam com as do órgão ministerial.

Destacam que o pedido de tutela pretende, na prática, anular a conclusão técnica do INEA e a deliberação do Conselho Estadual de Controle Ambiental — CECA, órgão colegiado com representação da sociedade civil e do IBAMA, que atestou a viabilidade ambiental do projeto. Em dados quantitativos, o Estado contabiliza 18 condicionantes apostas à Licença Prévia, 58 à Licença de Instalação e 38 à autorização ambiental para manejo e transporte de fauna silvestre, como evidência do rigor técnico da instrução do licenciamento.

No tocante às estruturas ainda não licenciadas, o Estado esclarece que a LI nº IN052448, única vigente, restringe-se à infraestrutura e ao sistema viário, não abrangendo as edificações turísticas, hoteleiras e residenciais. Apontam que permanecem em análise técnica no INEA seis processos administrativos específicos: Processo SEI-070007/000794/2022, referente ao Centro de Referência Ambiental; Processo SEI-070007/000789/2022, referente ao Hotel *Rock in Rio Autograph Collection*; Processo SEI-070007/000796/2022, referente ao *Hotel Ritz Carlton Reserve Hotel & Residences*; Processo SEI-070007/000790/2022, referente ao *Hotel JW Marriott Hotel & Residences*; Processo SEI-070007/001272/2022, relativo à outorga de captação superficial no Canal de São Bento; e Processo SEI-070002/013267/2026, instaurado em 01/06/2026,

referente à Autorização Ambiental para Projetos de Restauração Florestal. Concluem que qualificar como temerária a avaliação do INEA com base em processos ainda em trâmite administrativo é precipitado.

Sobre as restrições à supressão de dunas e vegetação de restinga, o Estado sustenta que o INEA realizou análise criteriosa, impondo condicionantes de readequação do projeto e restrições à supressão de vegetação, e que o empreendimento possui Declaração de Utilidade Pública (Decreto Estadual n.º 45.630/2016), o que habilita legalmente, nos termos do art. 8º da Lei n.º 12.651/2012, intervenções e supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente, quando precedidas das devidas autorizações. Aduzem que não foram autorizadas intervenções em áreas tecnicamente caracterizadas como restinga fixadora de dunas, que permanecem enquadradas na zona de preservação, e que a ASV relativa à etapa de infraestrutura previu compensação florestal correspondente e medidas específicas de proteção de espécies ameaçadas.

Quanto à Faixa Marginal de Proteção, informa que foram vedadas novas edificações e construções na FMP, cuja largura foi demarcada em 30 metros para a Lagoa de Maricá, 30 e 15 metros para o Canal de São Bento e 50 metros para o Canal da Costa, conforme o PAO n.º 40 e a FMP n.º (05-07) 3.2.4-5453, aprovados pelo Decreto Estadual n.º 47.372/2020. As únicas interfaces admitidas são as de infraestrutura viária e drenagem, objeto de condicionante 9 da LI n.º IN052448, que ainda exige compensação ambiental na proporção de 5:1 sobre área de intervenção de 55.987,23 m², nos termos da Resolução INEA n.º 143/2017.

Quanto à alegada inconstitucionalidade do Decreto Estadual n.º 41.048/2007, que institui o Plano de Manejo da APA de Maricá, o Estado sustenta que o tema já foi apreciado pelo Órgão Especial do TJRJ na Representação de Inconstitucionalidade n.º 0061211-13.2015.8.19.0000, que não conheceu da representação por entender que o decreto possui natureza meramente regulamentar — portanto, secundária —, desprovida de generalidade e abstração aptas ao controle concentrado de constitucionalidade. A decisão do Órgão Especial foi questionada perante o STF, mas o recurso extraordinário teve seu seguimento negado. O Estado afirma que o decreto não suprimiu nem reduziu a proteção ambiental

da APA, limitando-se a disciplinar os usos possíveis dentro da unidade de conservação criada pelo Decreto n.º 7.230/1984, e que a aplicação do Plano de Manejo foi integrada às normas ambientais supervenientes e de hierarquia superior, prevalecendo, quando aplicável, o parâmetro mais protetivo.

No que concerne às comunidades tradicionais, o Estado enumera as condicionantes impostas pelo INEA para proteção da Comunidade Pesqueira de Zacarias — incluindo a delimitação territorial, o Programa de Melhoria da Infraestrutura Urbana, o Programa de Apoio à Pesca de Galho e a exigência de anuência comunitária para quaisquer demolições de edificações — e registra que a Licença de Instalação n.º IN052448 não autoriza intervenção automática no espaço territorial da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã/Mata Verde Bonita sem autorização prévia da FUNAI. Conclui que o cuidado com as comunidades tradicionais está insito à atividade da autarquia ambiental, afastando a plausibilidade da alegação de violação a direitos coletivos.

O requerimento termina com pedido de rejeição da tutela provisória e informa que a manifestação é acompanhada dos dados, elementos e documentos técnicos apurados pelo INEA em cumprimento à decisão do Evento 6.

12.2. OFÍCIO TÉCNICO INEA/COOEAM SEI N.º 1143/2026 (MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CIRCUNSTANCIADA)

Em cumprimento específico ao comando judicial do Evento 6 — que determinara ao INEA a apresentação de manifestação técnica circunstanciada, com respostas individualizadas aos pontos de divergência indicados pelo GATE/MPRJ —, a Coordenadoria de Estudos Ambientais – COOEAM do INEA elaborou o Ofício Técnico SEI n.º 1143, datado de 24 de junho de 2026, assinado eletronicamente por Sarah de Sá Rego Monteiro, Renato de Jesus Franco, Raphael José Martins de Castro e João Eustáquio Nacif Xavier (Coordenador da COOEAM). O documento totaliza 60 páginas e abrange os itens a) a dd), estruturados em consonância com os “quesitos” do Juízo.

12.2.1. Contextualização e histórico do licenciamento ambiental

O Ofício inicia descrevendo o histórico completo do licenciamento ambiental, identificando as seguintes etapas e instrumentos já emitidos: (i) Licença Prévia nº IN030651, expedida em 21 de maio de 2015, com base na Deliberação CECA/CLF nº 5.840/2015, com validade de 5 anos, originalmente prorrogada por prazo adicional; (ii) Licença de Instalação nº IN052448, expedida em 25 de outubro de 2021, com validade até 24/10/2027, cujo objeto restringe-se às obras de rede viária e desenho urbano, redes externas de pavimentos, calçadas, drenagem, abastecimento de água potável, energia elétrica, iluminação pública, telecomunicações, gás, esgoto, irrigação, sinalizações e canteiros de obra; (iii) Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2023.97548, emitida em 2023, cujas autorizações perderam a vigência; (iv) Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680, emitida em 31 de março de 2026, com escopo específico de supressão de 43,197 hectares para implantação do sistema viário, dotada de 8 condicionantes gerais e 17 condicionantes específicas; (v) Autorização Ambiental nº IN003032, emitida em 2023 para manejo de fauna silvestre, cuja vigência expirou; e (vi) Autorização Ambiental nº IN1232296, emitida em 27 de março de 2026, referente ao manejo e transporte de fauna silvestre — resgate, afugentamento, monitoramento e translocação —, com 42 condicionantes próprias. O INEA registra ainda seis processos relativos a estruturas futuras em análise (itens I a VI indicados no Evento 48), que ainda não foram objeto de licença de instalação.

12.2.2. Respostas aos quesitos a) a e): EIA, versão do projeto, revisão de condicionantes e viabilidade ambiental

Quesito a (EIA/RIMA utilizado): o INEA esclarece que a versão do EIA/RIMA considerada no licenciamento não corresponde ao projeto preliminar apresentado em 2011, mas à concepção consolidada ao final da instrução da Licença Prévia, após os ajustes, complementações e adequações exigidos. A LP estabeleceu condicionantes voltadas, entre outros objetivos, à realocação de edificações projetadas em áreas alagadas com registro de espécies ameaçadas, indicação de afastamentos em relação a áreas alagadas ou alagáveis e remoção de estruturas em zonas incompatíveis. As versões posteriores são compreendidas como detalhamentos e desdobramentos da concepção geral aprovada, sujeitos ao controle ambiental de cada etapa.

Quesito b (modificações posteriores e reavaliação ambiental): o INEA afirma não ter identificado alteração substancial da concepção geral do empreendimento capaz de descaracterizar o objeto avaliado no EIA/RIMA aprovado na LP. Os ajustes de *layout* e redistribuições internas foram tratados como detalhamentos decorrentes do próprio licenciamento. Esclarece que a LI nº IN052448 não autoriza a implantação das estruturas turísticas, hoteleiras, residenciais ou de lazer previstas na concepção geral, as quais dependerão de requerimentos e análises próprias, com avaliação de impactos diretos, indiretos, cumulativos e sinérgicos.

Quesito c (revisão de medidas mitigadoras): o INEA informa que não houve supressão ou substituição das medidas mitigadoras, compensatórias e condicionantes centrais estabelecidas na LP. O que se verificou foi o detalhamento dessas exigências nas etapas subsequentes do licenciamento, especialmente na LI nº IN052448 e nas autorizações de supressão de vegetação e manejo de fauna.

Quesito d (manutenção da viabilidade ambiental): o INEA declara expressamente que, à luz dos elementos técnicos constantes dos processos administrativos, mantém a conclusão pela viabilidade ambiental da concepção geral aprovada na LP nº IN030651 e da etapa específica de infraestrutura e sistema viário autorizada pela LI nº IN052448, observadas as condicionantes, restrições e instrumentos de controle ambiental aplicáveis. Esclarece, contudo, que essa conclusão não representa autorização ampla para implantação integral de todas as estruturas previstas no projeto conceitual. Os fundamentos técnicos que sustentam a conclusão incluem o EIA/RIMA, os estudos complementares, o Parecer Técnico que subsidiou a LP, as manifestações setoriais, os pareceres relativos à LI, os levantamentos de campo, mapas temáticos, bases georreferenciadas, programas ambientais e instrumentos de controle ambiental correlatos.

Quesito e (sobreposição com APPs): o INEA confirma que a área global do empreendimento abrange Áreas de Preservação Permanente — APPs — e outros espaços ambientalmente protegidos, os quais foram considerados na análise ambiental e sujeitos a restrições de ocupação. No licenciamento vigente, as únicas interfaces admitidas com APP restringem-se a intervenções pontuais de infraestrutura viária e

drenagem em FMP, no âmbito da LI n° IN052448, não havendo autorização para implantação de áreas edificáveis, edificações ou equipamentos de lazer nessas áreas.

12.2.3 — Respostas aos quesitos f) e g): critérios de delimitação e divergência cartográfica

Quesito f (critérios técnicos e normativos para delimitação das áreas sensíveis): o INEA lista o conjunto de normas e estudos que fundamentaram a identificação e delimitação dos ecossistemas, incluindo a Lei Federal n.º 12.651/2012 (APPs), a Resolução CONAMA n.º 303/2002 (dunas), a Resolução CONAMA n.º 303/2002 e Resolução CONAMA n.º 369/2006 (restingas e vegetação fixadora de dunas), a Lei n.º 11.428/2006 (Mata Atlântica), o Decreto Estadual n.º 41.048/2007 (APA de Maricá), a Lei Estadual n.º 1.807/1991 (Parques de Dunas), e o Decreto Estadual n.º 47.372/2020 (PAO e FMP). Quanto à morfologia costeira, foi considerado estudo específico elaborado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), sob coordenação do Prof. Dr. Lauro Júlio Calliari, com levantamento topográfico em escala 1:1.000, imagem WorldView-2 com resolução de 50 cm, análise granulométrica, abertura de trincheiras e análise do regime de ventos.

Quesito g (bases cartográficas e causa da divergência com o GATE/MPRJ): o INEA informa que as bases utilizadas incluem levantamento topográfico de detalhe (escala 1:1.000), mapas temáticos do EIA/RIMA (cartografia local), imagens de satélite de alta resolução e a Carta Geomorfológica do Município de Maricá (SGB/CPRM, 2020) para contextualização regional. A divergência com o GATE/MPRJ, segundo o INEA, decorre principalmente da diferença de escala, finalidade, metodologia e fonte dos dados, especialmente para identificação de dunas. Enquanto o GATE utiliza a Carta Geomorfológica de Maricá em escala 1:60.000 — adequada para contextualização regional — e análises laboratoriais do LAGESED/UFRJ, o INEA adotou estudo específico em escala local (1:1.000), com metodologia direcionada à caracterização geomorfológica de detalhe da área diretamente afetada. O INEA sustenta que feições de pequena dimensão, como dunas frontais de baixa amplitude, podem não ser representadas com precisão em mapeamentos regionais, e que não há incoerência técnica capaz de contradizer as conclusões do estudo local.

12.2.4. Resposta ao quesito h): sobreposições georreferenciadas e mapas temáticos

Em atendimento ao *quesito h*, o INEA confirma que foram realizadas sobreposições georreferenciadas entre a planta do empreendimento e as variáveis ambientais e territoriais relevantes, incluindo APPs, restingas, feições dunares, áreas úmidas, corpos hídricos, FMP, áreas de supressão vegetal, vias, áreas edificáveis, equipamentos turísticos e residenciais, territórios da Comunidade Pesqueira de Zacarias e da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã/Mata Verde Bonita, e demais áreas sensíveis. Os mapas temáticos individualizados seguem acostados como Anexo I ao Ofício Técnico, elaborados em formato KML/KMZ georreferenciado, visualizados no Google Earth Pro (*datum* WGS 84).

12.2.5. Resposta ao quesito i): restinga fixadora de dunas

O INEA declara, de forma objetiva, que não há previsão de intervenção direta ou indireta em área tecnicamente caracterizada como restinga fixadora de dunas no âmbito dos instrumentos de controle ambiental atualmente emitidos, e que não houve autorização nem tolerância administrativa para tal. As dunas frontais e a vegetação associada foram reconhecidas como áreas a serem preservadas, estando localizadas principalmente na faixa litorânea abrangida pela ZPVS-A da APA de Maricá. As formações vegetais situadas nos cordões internos e nas áreas previstas para ocupação não foram enquadradas como restingas fixadoras de dunas, por ausência de feições dunares associadas, conclusão derivada da análise geomorfológica em escala de detalhe, avaliação sedimentológica, interpretação de fotografias aéreas, análise topográfica e verificação da dinâmica eólica local.

12.2.6. Respostas aos quesitos j) e k): fauna e flora ameaçadas e conectividade ecológica

Quesito j (espécies ameaçadas): o INEA confirma que foram identificadas espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção, endêmicas, vulneráveis ou de especial interesse ecológico na área de influência do empreendimento. Entre as espécies de flora, destacam-se *Pavonia alnifolia*, *Melocactus violaceus*, *Ditassa maricaensis* e *Pouteria psammophila*. As campanhas utilizaram metodologias compatíveis com cada

grupo taxonômico — transectos, pontos de escuta, busca ativa, armadilhas fotográficas, redes de neblina, registros indiretos e amostragens específicas. As medidas de proteção impostas incluíram condicionantes voltadas à realocação de estruturas em áreas com espécies ameaçadas, criação de RPPN, programas de resgate, manejo e monitoramento da fauna e flora, monitoramento da biota aquática e incentivo à pesquisa científica.

Quesito k (fragmentação de habitats e conectividade ecológica): o INEA reconhece que a implantação do empreendimento pode gerar riscos potenciais de fragmentação de habitats, ruptura de corredores ecológicos e perda de conectividade. Informa que tais riscos foram avaliados na fase de LP, considerando que a Fazenda de São Bento da Lagoa já apresentava, antes do empreendimento, mosaico ambiental composto por áreas preservadas, áreas em regeneração e áreas degradadas. As principais medidas para redução dos riscos incluem a preservação de parcela significativa do imóvel, a criação de RPPN abrangendo aproximadamente 437 hectares (52% da área total), a manutenção de remanescentes de vegetação nativa, a previsão de corredores verdes e passagens de fauna, o reordenamento de acessos internos e a imposição de programas e condicionantes ambientais específicos na LI.

12.2.7. Resposta ao quesito l): o peixe-das-nuvens (*Leptopanchax citrinipinnis*)

O INEA dedica análise detalhada aos riscos ao peixe-das-nuvens — atualmente denominado *Leptopanchax citrinipinnis*, espécie classificada como Criticamente em Perigo pelo ICMBio e integrante do Plano de Ação Nacional para Conservação dos Peixes Rivulídeos Ameaçados de Extinção (PAN Rivulídeos). O Instituto informa que a espécie teve sua ocorrência investigada desde a fase de diagnóstico do EIA/RIMA, por meio de campanhas específicas em fevereiro e junho de 2012 (períodos seco e chuvoso), realizadas por especialista em peixes anuais, abrangendo 14 locais com potencial de ocorrência, dos quais 8 registraram presença positiva.

Na fase de LP, a presença da espécie em áreas brejosas e alagáveis foi expressamente reconhecida, determinando condicionantes de readequação do projeto:

vedação de edificações em áreas alagadas ou alagáveis com registro da espécie, exigência de afastamentos e realocação de estruturas em zonas sensíveis. Posteriormente, foi apresentado estudo específico intitulado “Avaliação dos impactos do empreendimento sobre a espécie *Leptopanchax citrinipinnis*”, elaborado pela UFF/Fundação Euclides da Cunha (UFF/FEC), sob coordenação do Prof. Dr. Kenny Tanizaki, que indicou a necessidade de preservação dos ambientes brejosos relevantes, recuperação de áreas degradadas e manutenção da conectividade hídrica e ecológica.

No âmbito do Parecer Técnico nº INEA/COOEAMPT/1353/2026, referente à autorização para manejo e monitoramento de fauna, o INEA registrou que a espécie ocorre em oito pontos localizados na área do empreendimento e estabeleceu medidas específicas de proteção, incluindo: (i) proibição de intervenções nas áreas alagadas da região; (ii) proibição da translocação ou retirada de indivíduos de seus habitats naturais, em consonância com a manifestação do ICMBio/CEPTA; (iii) realização de campanhas periódicas de monitoramento com coleta de dados bióticos e abióticos; (iv) apresentação de relatórios geoespaciais das áreas alagadas monitoradas; e (v) elaboração de estudos hidrológicos demonstrando que as estruturas de drenagem não promoverão alterações no regime hidrológico natural dos brejos e corpos hídricos temporários utilizados pela espécie. Determinou ainda, em relação a um ponto de ocorrência comprovada interceptado pelo traçado previsto do sistema viário (coordenada UTM 23K 715341 m E / 7459696 m S), a realização de monitoramento específico nos períodos seco e chuvoso, ficando expressamente vedada a implantação do trecho projetado sem a conclusão do monitoramento e comprovação técnica acerca da situação da espécie.

12.2.8. Respostas aos quesitos m) e n): Faixa Marginal de Proteção

O INEA esclarece que, no âmbito do processo administrativo n.º E-07/001.205/2016, foram demarcados para todo o Sistema Lagunar de Maricá o PAO n.º 40 e a FMP n.º (05-07) 3.2.4-5453, aprovados pelo Decreto Estadual n.º 47.372/2020, com larguras de 30 metros para a Lagoa de Maricá, 30 e 15 metros para o Canal de São Bento e 50 metros para o Canal da Costa. O Parecer Técnico de Licença de Instalação concluiu que a área de intervenção de infraestrutura

viária e drenagem associadas ao sistema viário na FMP totalizou 55.987,23 m². Essa intervenção é admitida porque o empreendimento detém Declaração de Utilidade Pública (Decreto Estadual n.º 45.630/2016), enquadrando-se na hipótese do art. 8º da Lei n.º 12.651/2012, sendo condicionada à compensação ambiental em proporção de 5:1 sobre a área afetada, nos termos da Resolução INEA n.º 143/2017. Os mapas pertinentes à FMP seguem como Anexo II ao Ofício Técnico.

12.2.9. Respostas sobre comunidades tradicionais (quesitos s), t) e u)

Quesito s (Comunidade Pesqueira de Zacarias): o INEA confirma que os impactos sobre a Comunidade de Zacarias foram avaliados no EIA/RIMA e nos pareceres técnicos da LP e da LI. O Parecer da LP reconheceu impactos potenciais relacionados ao ordenamento físico e fundiário, ao risco de descaracterização sociocultural e à alteração do acesso ao mar das embarcações dos pescadores. A LI nº IN052448 estabeleceu condicionantes específicas, entre as quais: reconhecimento do território pesqueiro como espaço fundamental para continuidade do grupo social diferenciado; delimitação espacial do território tradicional; ampliação do Programa de Comunicação Social para Programa de Comunicação, Responsabilidade e Interação Social; Programa de Melhoria da Infraestrutura Urbana; Programa de Apoio à Pesca de Galho; e exigência de anuência da comunidade para intervenções que impliquem demolição ou alteração de espaços coletivos. O INEA afirma não identificar, nos atos licenciadores analisados, previsão de deslocamento compulsório da Comunidade de Zacarias.

Quesito t (Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã/Mata Verde Bonita): o INEA informa que a presença da comunidade indígena foi reconhecida desde a fase de Licença Prévia. Na LI nº IN052448, foi estabelecida restrição expressa impedindo qualquer intervenção no espaço territorial previamente delimitado da aldeia sem autorização prévia e observância das exigências da FUNAI. O INEA esclarece que, perante a FUNAI, não há terra indígena formalmente reconhecida no Município de Maricá, mas que essa circunstância não foi utilizada para desconsiderar a presença da comunidade, e que, no âmbito do processo SEI-070002/006735/2026, encaminhou o Ofício INEA/PRESI nº 612, de 19 de março de 2026, à FUNAI solicitando

manifestação sobre a situação territorial da aldeia — sem que, até o momento, tenha havido resposta. Registra que reunião com a FUNAI e representantes da comunidade revelou que existem tratativas conduzidas pela Prefeitura de Maricá para definição de nova área de ocupação, e que as lideranças indígenas manifestaram concordância com a possibilidade de realocação para área dotada de melhor infraestrutura.

12.2.10. Resposta ao quesito v): participação pública no licenciamento

O INEA confirma que houve participação pública efetiva no processo de licenciamento, especialmente na fase de LP. A Deliberação CECA nº 5.780/2014, de 19 de agosto de 2014, autorizou a convocação de audiência pública. A audiência foi realizada em 08 de outubro de 2014, no Município de Maricá, com início às 19h30 e encerramento por volta de 01h25 do dia seguinte, com participação estimada em 407 pessoas — entre moradores, associações, integrantes da comunidade científica, representantes do Subcomitê Maricá-Guarapina, alunos da FAETEC, integrantes do Movimento Pró-Restinga, autoridades públicas, representantes do MPRJ e demais interessados. Todos os documentos da audiência foram juntados ao processo de licenciamento e o material de áudio e vídeo foi disponibilizado no sítio eletrônico do INEA. O INEA esclarece que não identificou alteração substancial do projeto apta a exigir a reabertura do procedimento participativo.

12.2.11. Resposta ao quesito w): Plano de Manejo da APA de Maricá

O INEA esclarece que o Plano de Manejo da APA de Maricá, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 41.048/2007, permanece vigente e constitui o instrumento normativo de referência para o zoneamento da unidade de conservação. No licenciamento, o Plano de Manejo foi aplicado de forma integrada às normas ambientais supervenientes e de hierarquia superior, incluindo a Lei Federal n.º 12.651/2012, a legislação estadual aplicável, as normas relativas à Mata Atlântica, as regras de proteção de APPs e fauna ameaçada. As críticas técnicas do GATE sobre a suposta insuficiência do Plano de Manejo foram tratadas por meio de estudos ambientais específicos, análise dos atributos ambientais identificados em

campo e imposição de restrições, condicionantes e medidas complementares de proteção. Os mapas pertinentes estão acostados como Anexo III ao Ofício Técnico.

12.2.12. Resposta ao quesito bb): situação atual das obras — dado processual crítico

Em resposta ao *quesito bb*, o INEA presta informação de excepcional relevância para a apreciação do pedido de tutela. A última vistoria técnica na área do empreendimento foi realizada em 27 de janeiro de 2026, registrada no Relatório de Vistoria Técnica Ambiental INEA/COOEAMRVT/278/2026 (SEI nº 127.633.265), acostado ao processo administrativo nº E-07/002.823/2020. Na ocasião, as obras estavam paralisadas e não foram observados indícios de atividades recentes na área.

Subsequentemente, o empreendedor comunicou formalmente ao INEA o início das atividades de supressão de vegetação a partir de 08 de junho de 2026, por meio da Carta nº MAS.RJ-055/2026 (SEI nº 133.463.885), acostada ao processo SEI-070002/006902/2026, em atendimento à condicionante 1.08 da ASV nº 2033.8.2026.95680. Também comunicou o reinício das obras por meio da Carta nº MAS.RJ-056/2026 (SEI nº 133.965.273), no processo da LI nº IN052448.

Em reação imediata a essas comunicações, a equipe técnica do INEA emitiu a Notificação INEA/COOEAMNOT/5219/2026 (SEI nº 133.526.306), solicitando ao empreendedor documentação relativa ao cumprimento de duas condicionantes que ainda não constavam como atendidas: a condicionante 4 (“Realizar e comprovar instalação da Base de Apoio antes do início das atividades”) e a condicionante 26 (“Garantir que a primeira campanha amostral para a espécie *Leptolebias citrinipinnis* seja realizada previamente ao início das atividades de supressão de vegetação e de implantação do empreendimento”). Após a resposta do empreendedor, o INEA expediu nova notificação exigindo quadro atualizado de acompanhamento de condicionantes.

O INEA esclarece, ainda, que a questão relativa à juridicidade do licenciamento foi submetida à Procuradoria do Instituto, que se orientou por pareceres da Procuradoria Geral do Estado. Conforme registrado na Orientação para Cumprimento de Julgado (OCJ) (SEI nº 112.709.580), foi

informado ao INEA que não subsiste decisão judicial que impeça a continuidade do licenciamento e das atividades relacionadas ao empreendimento. Contudo, o mesmo parecer jurídico consigna expressamente que o julgamento final da ACP nº 0039606-97.2018.8.19.0002 ainda não ocorreu, e que eventual continuidade da instalação ocorre por conta e risco do empreendedor, diante da possibilidade de futuras decisões judiciais contrárias ao empreendimento.

Quanto ao cronograma de vistorias, o INEA informa que não há data prévia fixada para nova vistoria, sem prejuízo de sua realização a qualquer tempo no âmbito do poder de fiscalização.

12.2.13 — Resposta ao quesito cc): divergências técnicas com o GATE/MPRJ — síntese pontual do INEA

Em resposta ao *quesito cc*, o INEA apresenta avaliação ponto a ponto das divergências levantadas pelo GATE/MPRJ, que se sintetiza nos seguintes termos:

- i. versão do projeto e alterações de *layout* — não foi identificada alteração substancial da concepção geral, sendo os ajustes posteriores tratados como adequações decorrentes das condicionantes da LP;
- ii. viabilidade ambiental — mantida quanto à concepção geral aprovada na LP e à etapa de infraestrutura licenciada pela LI nº IN052448;
- iii. APPs e FMPs — existência reconhecida, com interfaces admitidas restritas a infraestrutura viária e drenagem, com compensação ambiental;
- iv. restinga fixadora de dunas — sem autorização de intervenção em área tecnicamente assim classificada, com dunas frontais tratadas como áreas a preservar;
- v. dunas e morfologia costeira — divergência reconhecida com o GATE/MPRJ, mas o INEA mantém sua conclusão baseada em estudo local em escala 1:1.000 (FURG/Calliari), que possui maior nível de detalhe que as bases regionais citadas pelo GATE;

- vi. áreas úmidas, brejosas e alagáveis — riscos reconhecidos, tratados por condicionantes de realocação, afastamentos e proteção;
- vii. peixe-das-nuvens — avaliado especificamente com medidas de proteção, monitoramento e suspensão de implantação em ponto crítico até conclusão de campanha amostral;
- viii. conectividade ecológica — tratada por corredores verdes, passagens de fauna, RPPN e condicionantes específicas;
- ix. supressão vegetal — ASV com escopo específico, compensação florestal e medidas de proteção de espécies;
- x. manejo de fauna — AA com 42 condicionantes;
- xi. impactos cumulativos e sinérgicos — avaliados na fase de LP e a serem retomados nas etapas futuras;
- xii. recursos hídricos — sem captação direta prevista na fase de implantação, com outorga específica em análise para uso por caminhão-pipa no Canal de São Bento;
- xiii. Plano de Manejo — vigente, aplicado de forma integrada;
- xiv. Comunidade de Zacarias — impactos avaliados, sem previsão de deslocamento compulsório, com programas e condicionantes específicas;
- xv. Aldeia Indígena — presença considerada, intervenção no espaço territorial condicionada à FUNAI;
- xvi. participação pública — assegurada na audiência de 2014, sem alteração substancial posterior;
- xvii. compatibilidade normativa — avaliada à luz de todos os atos normativos incidentes; e

xviii. cumprimento de condicionantes — monitorado, com condicionantes cumpridas, em atendimento, pendentes e vinculadas a fases futuras, detalhadas em quadro anexo.

O INEA conclui que os riscos apontados pelo GATE/MPRJ não foram tratados de forma genérica: em parte foram tecnicamente afastados pelos estudos e pareceres constantes dos processos; em parte foram reconhecidos e submetidos a medidas de mitigação, compensação, monitoramento e controle; e em parte permanecem condicionados ao acompanhamento técnico, ao cumprimento de condicionantes e à análise específica de etapas futuras ainda não licenciadas. O entendimento técnico do INEA permanece no sentido da manutenção da viabilidade ambiental do empreendimento nos limites e condições definidos no licenciamento ambiental vigente.

12.2.14 — Resposta ao quesito dd): recomendação de diligências

Em resposta ao *quesito dd*, o INEA reconhece que uma diligência em campo poderia ser produtiva para subsidiar a compreensão da situação atual da área — especialmente quanto à existência ou não de intervenções materiais recentes —, mas adverte que, por si só, uma vistoria não seria suficiente para sanar todas as divergências, pois parte relevante delas envolve análise técnica documental, comparação de metodologias, avaliação de escalas cartográficas e exame dos fundamentos técnicos do licenciamento ambiental. O INEA declara-se à disposição para prestar esclarecimentos técnicos, caso o Juízo entenda pertinente a realização de nova vistoria.

12.3. DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA ACOSTADA PELO INEA

O Ofício INEA/COOEAM SEI nº 1143/2026 é acompanhado dos seguintes anexos, disponibilizados em link do Google Drive (SEI nº 134.984.686): Anexo I — mapas temáticos individualizados com sobreposições georreferenciadas em KML/KMZ (resposta ao quesito h); Anexo II — mapas relativos à Faixa Marginal de Proteção (resposta ao quesito m); Anexo III — mapa pertinente ao Plano de Manejo da APA de Maricá (resposta ao quesito w); e Anexo IV — documentação pertinente à outorga de recursos hídricos

(resposta ao quesito z). Integram também a manifestação as cópias integrais dos processos administrativos de licenciamento ambiental, atos autorizativos — incluindo a LI nº IN052448, a ASV nº 2033.8.2026.95680, a AA nº IN1232296, o Parecer Técnico nº INEA/COOEAMPT/1353/2026, o Relatório de Vistoria nº INEA/COOEAMRVT/278/2026, as notificações emitidas ao empreendedor e o quadro de acompanhamento de condicionantes.

Além da manifestação jurídico-institucional do Estado do Rio de Janeiro e do INEA e do Ofício Técnico INEA/COOEAM SEI nº 1143/2026, já relatados nos subtópicos anteriores, o Evento 48 contém os seguintes documentos, apresentados na ordem em que aparecem nos autos:

1. Planta de Faixa Marginal de Proteção — FMP nº (05-07) 3.2.4-5453 (SEI nº 23234292 / Processo E-07/002.823/2020, p. 211)

Planta georreferenciada elaborada pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do INEA (DILAM/GELIRH/SEFAM), em escala de impressão 1:12.000, *datum* SIRGAS 2000, projeção UTM-23S, datada de 29/09/2021, demarcando a Faixa Marginal de Proteção do Sistema Lagunar de Maricá (PAO nº 40 / RH-V) incidente sobre a área do empreendimento Maraey, com as larguras de 30 metros para a Lagoa de Maricá, 50 metros para o Canal da Costa e 30 e 15 metros para o Canal de São Bento, tendo como localização de referência a Antiga Fazenda São Bento, acesso à saída 19 da RJ-106.

2. Mapa VI.5-2 — Hidrografia da Área de Influência do Empreendimento (EIA/RIMA, jul./2013, ECOLOGUS)

Mapa temático elaborado pela empresa ECOLOGUS Engenharia Consultiva em julho de 2013, integrante do EIA do Complexo Turístico-Residencial Fazenda de São Bento da Lagoa (Maricá-RJ), em escala aproximada de 1:12.800, *datum* WGS 84, representando a hidrografia da área de influência do empreendimento — incluindo a Lagoa de Maricá, rios, canais, áreas alagáveis e alagadas, limite da Fazenda de São Bento da Lagoa e Zona INFRAERO —, acostado como elemento de contextualização cartográfica do sistema hídrico da região.

3. Mapa VI.9-3 — Espécies Presentes nas Listas da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção Registradas na Área do Empreendimento (EIA/RIMA, jan./2014, ECOLOGUS)

Mapa temático elaborado pela ECOLOGUS em janeiro de 2014, integrante do EIA, em escala aproximada de 1:16.000, *datum* WGS 84, espacializando os pontos georreferenciados de ocorrência das espécies de fauna ameaçadas de extinção registradas na área do empreendimento, incluindo *Parides ascanius* (borboleta-da-praia), *Atta robusta* (saúva-preta), *Liolaemus lutzae* (lagartixa-da-praia), *Ameivula littoralis* (lagarto-da-cauda-verde), *Phaethornis idaliae* (rabo-branco-mirim), *Himantopus melanurus* (pernilongo-de-costas-brancas), *Chiasmocleis carvalhoi* (rãzinha-da-mata) e *Leptolebias citrinipinnis* (peixe-das-nuvens), com indicação dos respectivos grupos taxonômicos e coordenadas de ocorrência.

4. Mapa V.1-1 — Área de Influência Indireta do Empreendimento sobre os Meios Físico e Biótico (EIA/RIMA, jul./2013, ECOLOGUS)

Mapa temático elaborado pela ECOLOGUS em julho de 2013, em escala aproximada de 1:60.000, *datum* WGS 84, delimitando a Área de Influência Indireta (AII) do empreendimento sobre os meios físico e biótico — abrangendo a porção costeira de Maricá desde Itaipuaçu até Ponta Grossa, com indicação da Lagoa de Maricá, Lagoa da Barra, sistema viário, localidades, hidrografia e limite da Fazenda de São Bento da Lagoa —, acostado como elemento cartográfico de delimitação do raio de influência ambiental do empreendimento.

5. Mapa V.I-2 — Área de Influência Indireta do Empreendimento sobre o Meio Socioeconômico (EIA/RIMA, jul./2013, ECOLOGUS)

Mapa temático complementar ao anterior, elaborado pela ECOLOGUS em julho de 2013, em escala aproximada de 1:60.000, *datum* WGS 84, delimitando a Área de Influência Indireta do empreendimento sobre o meio socioeconômico, compreendendo extensão geográfica mais ampla que a AII dos meios físico e biótico, com representação das localidades, rodovias estaduais e municipais, arruamento, hidrografia e demais convenções cartográficas pertinentes à avaliação dos impactos socioeconômicos regionais.

6. Mapa V.2-1 — Área de Influência Direta do Empreendimento sobre os Meios Físico e Biótico (EIA/RIMA, jul./2013, ECOLOGUS)

Mapa temático elaborado pela ECOLOGUS em julho de 2013, em escala de maior detalhe que a AII, *datum* WGS 84, delimitando a Área de Influência Direta (AID) do empreendimento sobre os meios físico e biótico, com representação do limite da Fazenda de São Bento da Lagoa, corpos hídricos, áreas alagáveis, sistema viário interno e externo e demais feições ambientais da área diretamente submetida às intervenções físicas do empreendimento.

7. Mapa V.2-2 — Área de Influência Direta do Empreendimento sobre o Meio Socioeconômico (EIA/RIMA, jul./2013, ECOLOGUS)

Mapa temático elaborado pela ECOLOGUS em julho de 2013, delimitando a Área de Influência Direta (AID) do empreendimento sobre o meio socioeconômico, compreendendo as comunidades, bairros, infraestrutura e atividades econômicas diretamente impactadas pela implantação do Complexo Turístico-Residencial, inclusive as áreas ocupadas pela Comunidade Pesqueira de Zacarias e pela Comunidade Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy*, com representação em escala compatível com a identificação das interferências socioterritoriais.

8. *Manifestação INEA/DIRBAPE/GERUC/SERVAPTE SEI nº 1129 (SEI nº 134825592 / Processo SEI-140001/046234/2026, 22/06/2026)*

Manifestação técnica de 22 de junho de 2026, elaborada pela Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas do INEA (DIRBAPE/GERUC/SERVAPTE), assinada pelo Chefe de Serviço Nicolás Paes Cavalcanti Mizumoto da Silva e pela Coordenadora Mariana Palagano Ramalho Silva, em resposta ao quesito “w” formulado pelo Juízo (adequação do Plano de Manejo da APA de Maricá), concluindo que o Plano de Manejo instituído pelo Decreto Estadual nº 41.048/2007 permanece vigente e tecnicamente adequado, uma vez que atua de forma integrada com a legislação de hierarquia superior — notadamente o Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) e o art. 268 da Constituição Estadual —, prevalecendo sempre a norma mais protetiva às APPs.

**9. Notificação INEA/COOEAMNOT/5737/2026
(SEI nº 134676772 / Processo E-07/002.823/2020, 19/06/2026)**

Notificação ambiental expedida em 19 de junho de 2026 pelo Coordenador da COOEAM/INEA João Eustáquio Nacif Xavier, dirigida à IDB Brasil Ltda., determinando a apresentação, no prazo de 30 dias, de quadro de correlação atualizado contendo o status de atendimento às condicionantes da Licença de Instalação nº IN052448, da Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680 e da Autorização para Manejo de Fauna nº IN1232296, bem como os documentos comprobatórios correspondentes e, para as condicionantes ainda não atendidas, os prazos previstos e as respectivas justificativas técnicas, tudo em razão da comunicação de reinício das obras apresentada pela empreendedora (SEI nº 133965273).

**10. Carta MAS.RJ-074/2026 (IDB Brasil /
Masterplan, 22/06/2026 — Processo E-07/002.823/2020)**

Carta enviada em 22 de junho de 2026 pela Masterplan Consultoria de Projetos e Execução Ltda., representando a IDB Brasil S/A, em atendimento à Notificação INEA/COOEAMNOT/5737/2026, encaminhando quadros de status de atendimento às condicionantes da LI nº IN052448, da ASV nº 2033.8.2026.95680 e da AA nº IN1232296, acompanhados dos documentos comprobatórios já juntados nos respectivos processos administrativos (protocolo eletrônico INEA nº 40fc655f, de 22/06/2026 às 19h14), com a ressalva de que, em virtude do curto período decorrido desde a retomada das atividades em junho de 2026, as evidências comprobatórias de conformidade estavam em fase de consolidação, a serem enviadas nos relatórios periódicos subsequentes.

**11. Quadro de Controle de Condicionantes —
Licença de Instalação nº IN052448 (atualizado em
21/06/2026)**

Quadro analítico elaborado pela equipe técnica da IDB Brasil S/A, com data de atualização de 21 de junho de 2026, listando as 58 condicionantes da LI nº IN052448, com indicação do escopo da licença (infraestrutura viária e redes externas), da fase de atendimento (antes do início das obras, durante as obras ou conhecimento geral), do status atual de cada condicionante (Atendido, Em Atendimento, Programado ou Ciente) e das justificativas técnicas e observações pertinentes,

incluindo, entre outras, informações sobre a Certidão de Nada Opor emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo de Maricá em 02/06/2026 e a renovação da Portaria do IPHAN em 17/03/2026.

12. Quadro de Controle de Condicionantes — Autorização Ambiental nº IN1232296 (manejo de fauna, atualizado em 21/06/2026)

Quadro analítico das 42 condicionantes da Autorização Ambiental nº IN1232296 (manejo e transporte de fauna silvestre), com data de atualização de 21 de junho de 2026, indicando, para cada condicionante, a fase de exigibilidade, o status atual de atendimento e as evidências e observações técnicas pertinentes, incluindo referências às campanhas de monitoramento do peixe-das-nuvens (*Leptopanchax citrinipinnis*) e às demais espécies ameaçadas, elaborado pela IDB Brasil S/A como comprovação do cumprimento exigido pela Notificação INEA/COOEAMNOT/5737/2026.

13. Quadro de Controle de Condicionantes — Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680 (atualizado em 21/06/2026)

Quadro analítico das condicionantes da Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680 — vinculada ao processo SINAFLOR nº 23319000, acompanhada no âmbito do processo SEI-070002/006902/2026 —, atualizado em 21 de junho de 2026, contendo o *status* de atendimento de cada obrigação ambiental relativa à supressão de 43,197 hectares necessária à implantação do sistema viário e desenho urbano do empreendimento, incluindo referências à compensação florestal de 103,6896 hectares, às medidas de proteção de fauna e flora e ao acompanhamento da anuência da gestão da APA de Maricá (Parecer Técnico nº 45607076, juntado ao processo SEI-070002/000097/2023).

14. Relatório de Atendimento às Condicionantes da Licença Prévia — MAS.RJ-078/2023 (atualizado em 18/05/2023)

Relatório de atendimento às 18 condicionantes da Licença Prévia nº IN030651, elaborado pela Masterplan em 18 de maio de 2023 (documento MAS.RJ-078/2023), acostado

como comprovante do estágio de cumprimento das exigências impostas pelo INEA na fase de Licença Prévia, incluindo informações sobre o status de implementação das condicionantes relativas à readequação locacional de estruturas, à criação da RPPN (processo administrativo SEI-070002/000418/2021), ao Termo de Compromisso de Compensação Ambiental — TCCA nº 05/2021 e demais obrigações vinculadas à etapa de viabilidade ambiental do empreendimento.

13. DAS CERTIDÕES

Em 23 de junho de 2026, foram expedidos novos mandados de citação e intimação para o Estado do Rio de Janeiro (Evento 35), o INEA (Evento 36), o Município de Maricá (Evento 37) e a IDB Brasil S/A (Evento 38), com prazo de 15 dias para resposta e ciência da audiência especial designada para 29/06/2026. Simultaneamente, foi enviado correio eletrônico reiterando as determinações ao INEA (Evento 41, EMAIL1).

Igualmente, foi expedido mandado de intimação ao Estado do Rio de Janeiro em 22 de junho de 2026, cumprido com acuse de recebimento pela PGE/RJ em 22/06/2026 (Eventos 31, 33 e 34).

Por fim, despacho redesignando audiência, em razão de ponto facultativo decretado, por força do jogo do Brasil. Chegando a realização da presente audiência.

Encerro o relatório dizendo que este processo nasceu em 2009. Desde então: **Foram proferidas liminares** que suspenderam obras; **foram prolatadas sentenças** que foram anuladas por vício processual; **foram interpostos recursos** que percorreram o Tribunal de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, chegando ao Supremo Tribunal Federal — e nem todos retornaram.

Dezessete anos. **Dezessete anos** de tramitação sem uma solução definitiva de mérito. Se este processo fosse uma criança, já estaria na faculdade. Em 23 anos de magistratura, **nunca**, fiz um relatório que tivesse o tamanho e dimensão do presente, para decidir uma liminar, ressaltando, contudo, que esse tamanho se deve à extensão, complexidade e à multiplicidade de processos, só o presente feito já ultrapassa 13.000 páginas.

Logicamente, se faz necessário um esclarecimento: apesar de estar decidindo na presente audiência, o estudo dos autos foi realizado previamente, bem como a minuta de decisão, foram dias e centenas de horas de dedicação exclusiva a leitura, estudo, análise e pesquisa, sendo humanamente impossível na audiência fazer uma redação de centenas de páginas, o que restou acrescido na decisão nesta audiência data foram os esclarecimentos prestados e os debates devidamente registrados em áudio e vídeo.

É o que havia a relatar. Passo a decidir.

III – DOS PRESSUPOSTOS DA TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA E DO JUÍZO SUMÁRIO

A tutela provisória de urgência de natureza antecipada, regulada nos arts. 294 e 300 do CPC/2015, pressupõe dois requisitos cumulativos: (i) probabilidade do direito (*fumus boni iuris*), aferível em cognição sumária sobre os elementos colacionados aos autos; e (ii) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), caracterizado por urgência concreta e atual. Acresce-se a vedação da irreversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300, § 3º, CPC). O juízo que se exerce nesta sede é, por definição, perfunctório e sumário, fundado nos elementos até então disponíveis, sem a profundidade que somente a cognição exauriente, com instrução probatória plena e contraditório qualificado, é capaz de proporcionar.

A importância e a gravidade da questão ambiental submetida ao Juízo não se discutem. O art. 225 da Constituição da República consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo. Os princípios da precaução e da prevenção compõem o núcleo do direito ambiental brasileiro. O Ministério Público exerce legitimamente sua função constitucional ao submeter ao controle judicial a conduta dos órgãos administrativos na expedição de licenças ambientais. Tudo isso é inegável. O que se discute, neste momento processual específico, é se os elementos colhidos até agora, em sede de *cognição sumária* e **sem contraditório técnico pleno**, são suficientes para justificar a medida mais

gravosa possível – a paralisação integral de um empreendimento cujo licenciamento envolveu anos de análise técnica por dezenas de especialistas do próprio Estado e milhares de documentos referendados tecnicamente. A resposta, conforme se demonstrará, **é negativa**.

O conflito posto em juízo não pode ser compreendido sob uma única lente. Ele exige o que a doutrina ambiental contemporânea denomina o **tripé da sustentabilidade**: a convergência indissociável entre a dimensão **ambiental**, a dimensão **social** e a dimensão **econômica**.

Não se pode preservar contra a sociedade. Não se pode desenvolver contra a natureza. Não se pode promover justiça social sem garantir a base ecológica que sustenta a vida.

A preservação ambiental é imperativa, e ninguém, acredito, discorda dessa premissa. As restingas de Maricá, as dunas, o ecossistema lagunar são patrimônio de todos os brasileiros. Mas preservação não se faz no vácuo. Preservação se faz **com** as pessoas, **para** as pessoas e **entre** as pessoas. Esse é o sentido profundo da sustentabilidade.

Guimarães Rosa escreveu, no Grande Sertão: “*O real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.*” Pois é exatamente isso. E no caso dos autos, estamos **no meio da travessia**.

Lembro que o Papa Francisco, na Encíclica *Laudato Si'*, escreveu que “*não existem duas crises separadas, uma ambiental e outra social, mas sim uma única e complexa crise socioambiental.*”

Essa frase sintetiza o que vivemos neste processo. Não é possível separar a questão ecológica da questão humana. A restinga de Maricá não existe no abstrato – ela existe num território onde vivem pessoas, onde operam instituições, onde se projetam expectativas econômicas e onde se cultivam memórias ancestrais. Qualquer solução que ignore uma dessas dimensões será, na melhor das hipóteses, incompleta; na pior, *injusta*.

Por esse motivo a relação dilemática, que se instaura na presente causa, **conduz** o magistrado **a proferir decisão que se projeta no contexto das denominadas**

“*escolhas trágicas*” (GUIDO CALABRESI e PHILIP BOBBITT, “**Tragic Choices**”, 1978, W. W. Norton & Company), **que nada mais exprimem senão** o estado de tensão dialética **entre** a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações no plano do direito subjetivo que entende a parte autora ter direito, de um lado, **e** os limites da atuação judiciária, de outro. A verdade é que o equilíbrio é sempre delicado, especialmente quando está em jogo o meio ambiente, que efetivamente **não tem preço**.

Mas exatamente porque o meio ambiente não tem preço é que sua proteção não pode ser reduzida a uma fórmula retórica de interdição absoluta, como se preservar significasse, **sempre e necessariamente**, impedir, paralisar, congelar a vida social e interditar toda forma de presença humana juridicamente ordenada.

A Constituição não consagrou uma ecologia do vazio, nem uma economia sem limites, nem uma justiça social indiferente à natureza. Consagrou, isto sim, um modelo de desenvolvimento constitucionalmente qualificado, no qual a tutela ambiental, a dignidade das comunidades humanas, a geração responsável de trabalho, a ordenação urbanística, a proteção da fauna e da flora e a racionalidade técnica dos órgãos competentes devem ser lidas em conjunto, sob pena de se transformar a jurisdição ambiental em instrumento de substituição total da Administração Pública e de negação da própria complexidade do mundo real.

Há, portanto, um dever de prudência que se impõe ao julgador: proteger sem simplificar; prevenir sem presumir; intervir sem substituir, em cognição sumária, o espaço técnico próprio do licenciamento ambiental democraticamente estruturado e institucionalmente controlável.

Sustentabilidade, nesse contexto, não é sinônimo de proibição abstrata da exploração econômica, mas de sua submissão a limites, condicionantes, controles, compensações, deveres de mitigação e permanente fiscalização. Não se trata de autorizar a degradação sob o pretexto do progresso, porque progresso que destrói a base ecológica da vida é apenas ruína adiada; mas também não se trata de transformar a proteção ambiental em dogma de imobilidade, porque preservação que ignora a dimensão social e econômica do território pode converter-se, paradoxalmente, em nova forma de injustiça.

A exploração adequada, racional, equilibrada e respeitosa ao meio ambiente – quando submetida ao crivo técnico do órgão licenciador, às condicionantes legais, ao controle judicial possível e ao contraditório qualificado – não se opõe à sustentabilidade; ao contrário, pode constituir uma de suas expressões concretas.

O desafio do processo, portanto, não é escolher entre a natureza e a sociedade, entre a restrição e as pessoas, entre a economia e a vida, mas impedir que qualquer uma dessas dimensões seja sacrificada de modo irrefletido, prematuro e irreversível, antes que o Juízo disponha de base técnica suficientemente segura para impor a medida mais extrema pretendida.

III.1 – FUMAÇA DO BOM DIREITO: AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE SUFICIENTE EM COGNIÇÃO PERIÁSTICA

A análise da probabilidade do direito, neste feito, não pode ser conduzida sem que o Juízo estabeleça, desde logo, seus limites metodológicos. O pedido de tutela de urgência foi formulado a partir de pareceres técnicos elaborados *unilateralmente* pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ – GATE, órgão de assessoramento integrado ao próprio autor da demanda, e que, por isso mesmo, representa, ainda que com toda a qualificação que lhe é inerente, a perspectiva técnica de *uma das partes do processo*. Esses documentos, relevantes e densos, não foram submetidos a contraditório técnico pleno por parte do órgão licenciador e dos demais requeridos.

O próprio Juízo, no despacho do Evento 6, determinou a apresentação integral do processo administrativo de licenciamento ambiental pelo INEA, precisamente porque reconheceu a necessidade de ampliar o quadro cognitivo antes de qualquer deliberação definitiva sobre a urgência. Seria incongruente que, após determinar essa instrução documental, este Juízo adiantasse agora, com base apenas nos pareceres do GATE, a medida mais gravosa possível. A presente audiência

especial designada foi fixada exatamente para viabilizar esse aprofundamento. Decidir antes de formada a base cognitiva mínima seria pré-julgar o mérito antes da instrução.

Contudo, ante toda a documentação juntada aos autos e relatada acima, ainda que *en passant*, e a realização da presente audiência com os debates travados, se mostra perfeitamente possível neste momento a análise da tutela. Ressalto que o subscritor da presente acompanhou o processo no seu nascedouro, realizou audiência pública, estudou com o cuidado necessário as centenas de documentos acostados, se encontrando apto a decidir quanto ao pedido liminar formulado, mas, sem antecipar o juízo meritório.

Destaco, contudo, que a medida antecipatória não é proferida com base em *cognição exauriente*, onde há amplitude de provas. Mas, em juízo rarefeito e superficial.

Veja-se, sobre o tema, a lição dos professores Freddie Didier Jr., Paula S. Braga e Rafael A. de Oliveira:

A tutela provisória de urgência pode ser cautelar ou satisfativa (antecipada).

Em ambos os casos, a sua concessão pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade do direito (tradicionalmente conhecida como “*fumus boni iuris*”) e, junto a isso, a demonstração do perigo de dano ou de ilícito, ou ainda do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora do processo representa (tradicionalmente conhecido como “*periculum in mora*”) (art. 300, CPC).

Percebe-se, assim, que “a redação do art. 300, caput, superou a distinção entre os requisitos da concessão para a tutela cautelar e para a tutela satisfativa de urgência, erigindo a probabilidade e o perigo na demora a requisitos comuns para a prestação de ambas as tutelas de forma antecipada” (enunciado n. 143 do Fórum Permanente de Processualistas Civis).

(...)

A tutela provisória de urgência satisfativa (ou antecipada) exige também o preenchimento de pressuposto específico, consistente na reversibilidade dos efeitos da decisão antecipatória (art. 300, §3º, CPC), como adianta se abordará.

A tutela provisória de urgência pode ser requerida e concedida em caráter incidental ou antecedente.

A tutela provisória de urgência incidental se processa de acordo com as regras gerais vistas no item anterior. A tutela provisória de urgência antecedente segue regras específicas, que exigem análise própria e apartada a ser realizada em itens seguintes.

(...)

A probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade de existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni iuris* (ou fumaça do bom direito).

(...)

A tutela provisória de urgência pressupõe, também, existência de elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*) representa para a efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito. (DIDIE JR, Fredie, Paula S. Braga e Rafael A. de Oliveira. **Curso de Direito Processual Civil**. volume 2. 11ª ed. Salvador:Editora JusPodivm, 2016, p. 607-612)

Colhe-se, ainda, o magistério de Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery:

“Tendo em vista que a medida foi criada em benefício apenas do autor, com a finalidade de agilizar a entrega da prestação jurisdicional, deve ser concedida com parcimônia, de sorte a garantir

obediência ao princípio constitucional da igualdade de tratamento das partes. Como a norma prevê apenas a cognição sumária, como condição para que o juiz conceda a antecipação, o juízo de probabilidade da afirmação feita pelo autor deve ser exigido em grau compatível com os direitos colocados em jogo.” (JUNIOR, Nelson Nery e NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. **Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante**. 10ª edição revista, ampliada e atualizada. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2008, pág. 525)

Ademais, a decisão denegatória ou concessiva da tutela pode ser revista a qualquer tempo, como leciona o saudoso Ministro Teori Albino Zavascki. É que, “*nos termos do art. 273, § 4º, do CPC, tanto a decisão concessiva da medida, quanto a que a nega, podem ser modificadas ou revogadas a qualquer tempo, desde que mudança no estado de fato ou aprofundamento do nível de cognição evidencie situação diversa da que, primitivamente, supunha-se verificada. Dessa forma, face ao princípio da paridade de tratamento, inexistente preclusão em relação à reapreciação das decisões deferitórias e indeferitórias das tutelas de urgência*” (in **Antecipação de Tutela**, 2ª ed. rev. e ampl., São Paulo, Saraiva, 1999, p. 115).

Essa compreensão assume especial relevo no caso concreto, porque a decisão ora proferida não encerra juízo definitivo sobre a higidez integral do licenciamento, sobre a suficiência de todos os estudos ambientais, sobre a adequação plena das condicionantes impostas ou sobre a inexistência de risco ecológico relevante. O que se realiza, neste momento processual, é apenas um **juízo de prelibação**, formado em *cognição sumária*, horizontalmente limitada e verticalmente superficial, embora suficiente para o enfrentamento do pedido liminar nos estritos termos em que formulado.

Não há, ainda, instrução probatória plena, contraditório técnico exauriente, prova pericial judicial ou depuração definitiva das divergências científicas postas nos autos. Por isso mesmo, a decisão sobre a tutela de urgência permanece ontologicamente provisória e funcionalmente instrumental: decide-se com o que há, no grau de conhecimento possível, sem transformar a aparência inicial em certeza jurídica nem converter a prudência cautelar em imobilidade decisória.

Se, no curso da instrução, novos elementos técnicos, documentos supervenientes, prova pericial, esclarecimentos do órgão ambiental ou demonstração concreta de risco atual alterarem o estado de fato ou aprofundarem o nível de cognição judicial, nada impedirá — ao contrário, impor-se-á — a reavaliação da medida, inclusive para modificar, revogar ou conceder providência cautelar diversa, proporcional e adequada ao quadro probatório então efetivamente revelado.

Nesse contexto, passamos a analisar o **primeiro fundamento do pedido** — e o mais denso juridicamente — a tese de inconstitucionalidade incidental do Decreto Estadual nº 41.048/2007, que instituiu o Plano de Manejo da APA de Maricá. O MPRJ sustenta que o decreto promoveu retrocesso ambiental ao flexibilizar a proteção anteriormente conferida pelo Decreto nº 7.230/1984, sem o necessário amparo em lei específica, violando o art. 225, § 1º, III, da CRFB/88 e o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental. Essa tese, embora *relevante* e digna de aprofundamento no mérito, não reúne, **neste estágio processual**, os elementos de clareza e evidência necessários para justificar seu acolhimento em juízo sumário.

A matéria constitucional relativa ao Decreto nº 41.048/2007 já percorreu **múltiplas instâncias** sem que qualquer tribunal a tenha declarado inconstitucional. O Órgão Especial do TJRJ, competente para o controle concentrado de normas estaduais em face da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, examinou a matéria na Representação de Inconstitucionalidade nº 0061211-13.2015.8.19.0000 e *não declarou o vício*, registrando que o decreto, em princípio, institui zoneamento interno compatível com a natureza jurídica das APAs. O STF, provocado no RE nº 1.142.895 AgR, não afirmou a invalidade constitucional do ato.

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO ESTADUAL Nº 41.048/2007 E LEI Nº 2.331/2010. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 9º, XIII, 170, 182 E 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO MANEJADO SOB

A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 3. Agravo interno conhecido e não provido.

(RE 1142895 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 23-11-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-256 DIVULG 29-11-2018 PUBLIC 30-11-2018)

Sendo certo que a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, caminha no sentido da inadmissibilidade do controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. Nesse sentido:

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como

a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas. 4. Agravo

regimental ao qual se nega provimento”. (ADI 5904 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 28-05-2018).

O STJ, em agosto de 2025, reafirmou a necessidade de exame da matéria na instância originária, com base em elementos concretos do licenciamento específico. Não seria juridicamente adequado que este Juízo, em cognição sumária, realizasse o que as Cortes superiores e o órgão especialmente vocacionado ao controle concentrado não realizaram.

Há ainda uma dimensão jurídico-substantiva que recomenda parcimônia. A Área de Proteção Ambiental é unidade de conservação de uso sustentável, categoria cujo regime jurídico, na forma do art. 15 da Lei nº 9.985/2000, admite expressamente a ocorrência de propriedade privada, a presença de habitação humana e o exercício de atividades econômicas compatíveis com os objetivos de proteção ambiental. Diferencia-se, portanto, e com rigor, das unidades de proteção integral. Seu próprio conceito legal, consubstanciado no art. 15, *caput*, da Lei do SNUC (Lei nº. 9.985/2000), é o de área que “tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

O plano de manejo, por sua vez, é definido pela mesma lei (art. 2º, XVII) como documento técnico mediante o qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais. A edição de zoneamento interno com diferentes graus de restrição insere-se, em princípio, na própria razão de ser do instrumento e no poder regulamentar do Executivo em matéria ambiental. Isso não exclui o controle judicial, mas situa a discussão no *campo da cognição exauriente*.

A adequada compreensão dessa controvérsia exige, antes de tudo, a distinção conceitual e normativa entre Área de Proteção Ambiental – APA – e Área de Preservação Permanente – APP. Ambas constituem espaços territoriais especialmente protegidos, mas não ostentam a mesma natureza jurídica, não se submetem ao mesmo regime de incidência e não produzem idênticas consequências sobre o uso da propriedade.

A **APA** é unidade de conservação de uso sustentável, em regra extensa, compatível com certo grau de ocupação humana, podendo abranger terras públicas e privadas, e tem por finalidade proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. A **APP**, diversamente, é limitação legal específica, definida diretamente pelo Código Florestal, incidente sobre determinadas feições ambientais – cursos d’água, lagoas, nascentes, manguezais, restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangue, entre outras –, com regime mais restritivo de intervenção, somente admitida nas hipóteses legalmente previstas de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Daí porque não se pode, em juízo liminar, converter toda área inserida em APA em área integralmente *non aedificandi*, nem presumir que o zoneamento de uso sustentável equivalha, por si só, à supressão de APP.

Também por essa razão, a comparação entre os decretos envolvidos na controvérsia não autoriza, de plano, a *conclusão de inconstitucionalidade* do Decreto Estadual nº 41.048/2007. O Decreto Estadual nº 7.230/1984 instituiu a APA de Maricá; o Decreto Estadual nº 41.048/2007, por sua vez, não aparece, nesta cognição inicial, como ato de extinção, redução territorial ou desafetação da unidade de conservação, mas como ato normativo *destinado a instituir o seu Plano de Manejo*, definindo zonas internas com diferentes graus de proteção e de uso, justamente para operacionalizar a finalidade própria de uma unidade de conservação de uso sustentável.

A controvérsia relativa à Faixa Marginal de Proteção, às restingas, às dunas, às áreas úmidas e às demais feições ambientalmente sensíveis não desaparece por força do Plano de Manejo; ao contrário, subsiste e deve ser examinada à luz do Código Florestal, da Lei do SNUC, da legislação da Mata Atlântica, das normas estaduais aplicáveis, dos mapas oficiais, das bases georreferenciadas, das licenças, das condicionantes e da prova técnica a ser produzida. O que não se mostra juridicamente seguro é antecipar, em sede de tutela de urgência, a equiparação entre Plano de Manejo e redução ilícita de proteção ambiental, sem prévia depuração técnica das categorias normativas efetivamente incidentes sobre cada porção da área.

Há, portanto, uma diferença decisiva entre afirmar que determinado decreto regulamentar não pode afastar a legislação federal de proteção ambiental – premissa que este

Juízo não controverte – e concluir, desde logo, que o Decreto Estadual nº 41.048/2007 efetivamente o fez. A *primeira afirmação* é jurídica e abstrata; a **segunda** depende de demonstração concreta, espacializada e tecnicamente verificável. Exige saber se a área controvertida é, em cada ponto, APA, APP, FMP, restinga protegida, duna, área brejosa, zona de preservação da vida silvestre, zona de conservação ou zona de ocupação controlada; exige compreender se a intervenção discutida incide sobre estrutura já licenciada ou sobre etapa ainda submetida a análise específica; exige verificar se as condicionantes impostas pelo órgão ambiental são suficientes, insuficientes, cumpridas ou descumpridas; exige, enfim, instrução probatória compatível com a gravidade da consequência pretendida. Em cognição sumária, a mera existência de divergência entre pareceres técnicos não basta para transformar presunção de legitimidade administrativa em presunção de inconstitucionalidade normativa.

Esse quadro recomenda especial contenção judicial. Não se trata de imunizar o Decreto Estadual nº 41.048/2007 contra controle jurisdicional, nem de subtrair o licenciamento ambiental ao exame do Poder Judiciário. Trata-se apenas de reconhecer que, diante da distinção entre APA e APP, da coexistência de regimes normativos diversos, da vigência formal do Plano de Manejo, da existência de licenciamento ambiental estruturado em fases, da imposição de condicionantes e da controvérsia técnica ainda não exaurida, a alegação de inconstitucionalidade não se revela, neste momento, **manifesta, inequívoca** e suficiente para servir como fundamento autônomo da paralisação imediata do empreendimento. A jurisdição liminar não deve converter uma discussão técnico-normativa complexa em declaração antecipada de invalidez constitucional. É nesse exato contexto – e com essa necessária advertência metodológica – que devem ser examinados os precedentes constitucionais invocados pelo Ministério Público em suporte à tese de inconstitucionalidade.

O MPRJ invoca, em suporte à sua tese de inconstitucionalidade, os julgamentos do STF nas ADIs nº 5.676/RJ (APA de Tamoios), 4.717/DF e 3.646/DF. Esses precedentes, todavia, não se aplicam ao caso com a automaticidade que a petição inicial sugere, impondo-se o *distinguish*.¹ Na ADI nº 5.676/RJ, o STF declarou inconstitucional decreto estadual que reduziu fisicamente a Área de Proteção Ambiental de Tamoios – isto é, que diminuiu a

extensão territorial da própria unidade de conservação, alterando seus limites geográficos por ato do Executivo sem lei específica. Esse é o elemento distintivo fundamental: a APA de Tamoios foi territorialmente reduzida por decreto; a APA de Maricá não teve seus limites territoriais alterados pelo Decreto nº 41.048/2007. O que esse decreto fez foi instituir o zoneamento interno da unidade, definindo zonas de proteção da vida silvestre, zonas de conservação e zonas de ocupação controlada, em conformidade com a própria estrutura legal das APAs. Reduzir os limites de uma UC e zonear internamente uma APA são atos normativamente distintos, com regimes jurídicos distintos, e a equiparação automática entre eles é o que se pretende – e o que o Juízo não pode acolher em cognição sumária, sem que a questão seja devidamente submetida à instrução e ao contraditório.

Repita-se, embora a representação de inconstitucionalidade não tenha sido conhecida por inadequação da via eleita, diante da natureza executiva, secundária e regulamentar dos atos impugnados, é relevante observar que não houve *declaração de inconstitucionalidade pelo órgão constitucionalmente vocacionado*, no âmbito do Tribunal de Justiça, ao controle concentrado de normas estaduais e municipais em face da Constituição Estadual.

Mais do que isso, constou da fundamentação examinada naquela sede que o Decreto Estadual nº 41.048/2007 não se revelava formalmente inconstitucional, pois, em princípio, *não suprimiria nem reduziria os limites e finalidades da APA de Maricá, mas instituiria zoneamento interno destinado a disciplinar o uso da unidade de conservação, em conformidade com a definição legal de plano de manejo e com a natureza jurídica das áreas de proteção ambiental*. Tal pronunciamento, ainda que não produza efeito vinculante positivo de constitucionalidade, afasta a possibilidade de se tratar o vício como patente, **ostensivo ou imediatamente reconhecível em sede liminar**.

A distinção é decisiva. O não conhecimento da representação de inconstitucionalidade não equivale, tecnicamente, a uma declaração abstrata de constitucionalidade do decreto. Todavia, também não autoriza o raciocínio inverso, segundo o qual o ato normativo poderia ser reputado, de plano, inconstitucional em qualquer processo subsequente, sem contraditório aprofundado, sem exame técnico da licença

específica e sem demonstração concreta de que o projeto em análise se valeu precisamente de uma redução ilícita de proteção ambiental. A ausência de declaração concentrada de inconstitucionalidade, somada à existência de pronunciamento qualificado do Órgão Especial sobre a natureza regulamentar do decreto, recomenda contenção decisória no juízo liminar.

Na ocasião, o órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro reconheceu, no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade n. 0061211-13.2015.8.19.0000, que “os diplomas normativos em debate objetivam apenas regulamentar a exploração e modo de conservação daquela APA, conferindo a devida proteção da fauna e da flora da região, bem como delimitando as áreas de exploração, dentro dos limites estabelecidos pela legislação federal”.

Confira-se a conclusão que constou do voto:

Conclui-se, então, que o Decreto Estadual nº 41.048/2007 não se revela formalmente inconstitucional, porque, ao contrário do que relata o Representante, não suprime, tampouco reduz os limites e finalidades da APA de Maricá. O Plano de Manejo estabelecido naquele diploma normativo visa apenas levar a APA de Maricá a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação, em conformidade com o disposto no artigo 2º, XVII, da Lei 9.985/2000, que estabelece: [...] Tem-se que o Decreto Estadual nº 41.048/2007 encontra-se em harmonia com a legislação federal e com o artigo 267 da Constituição Estadual, servindo-se tão somente a instituir o zoneamento interno da APA de Maricá, dividindo o terreno em: a) áreas mais restritivas (as zonas de preservação da vida silvestre); b) medianamente restritivas (zonas de conservação da vida silvestre); c) menos restritivas (zonas de ocupação controlada), coadunando-se com a definição de “área de preservação ambiental”, prevista no art. 15 da Lei Federal 9.985/2000

Ainda, como visto a questão também chegou ao Supremo Tribunal Federal, no RE nº 1.142.895 AgR, sem que a Suprema Corte tenha declarado a inconstitucionalidade do

Decreto Estadual nº 41.048/2007. O STF manteve o acórdão de origem, assinalando a ausência de ofensa direta à Constituição apta a viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário e a necessidade de reexame da moldura fático-jurídica delineada pelas instâncias locais. Esse dado processual é relevante. Se o próprio Supremo Tribunal Federal, provocado no âmbito da controvérsia, não afirmou a invalidade constitucional do ato, não parece juridicamente prudente que, em *cognição provisória* e sem instrução completa, se utilize a alegada inconstitucionalidade do decreto como premissa automática para suspensão imediata de licença administrativa.

Desse modo, impõe-se enfrentar de modo direto, e não por tangência, os três precedentes constitucionais sobre os quais o Ministério Público edifica a tese de inconstitucionalidade — as ADIs nº 5.676/RJ, 4.717/DF e 3.646/DF —, não para deles se apartar, mas para lhes restituir a exata dimensão normativa. Os três julgados gravitam em torno de um mesmo eixo hermenêutico: a interpretação do art. 225, § 1º, III, da Constituição da República, que submete à *lei em sentido formal* apenas a *alteração* e a *supressão* dos espaços territoriais especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

Lidos em conjunto e não por fragmentos de ementa, esses acórdãos não instituem cláusula de inconstitucionalidade automática de todo ato regulamentar que incida sobre unidade de conservação; ao contrário, demarcam com precisão *quando* a reserva legal é deflagrada — nas hipóteses de redução, desafetação ou enfraquecimento do regime protetivo — e as separam daquelas em que o Executivo atua legitimamente, dentro de sua competência regulamentar, para instituir, ampliar, recategorizar ou disciplinar internamente a unidade. É à luz dessa *ratio decidendi* comum, e não de uma leitura sincrética dos julgados, que os precedentes devem ser confrontados com o caso concreto.

Na ADI nº 5.676/RJ (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17.12.2021), o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade, *exclusivamente*, da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no art. 1º do Decreto estadual nº 44.175/2013. A exata razão de decidir precisa ser bem compreendida, sob pena de aplicação

equivocada. Embora aquele decreto se apresentasse, formalmente, como ato de *aprovação do plano de manejo* da APA de Tamoios, o seu art. 1º, ao fixar a área total em 7.173,27 hectares, promoveu, na substância, a *redução física* da unidade, subtraindo-lhe cerca de 68% dos 22.530 hectares originários definidos pelo Decreto nº 9.452/1986.

O Supremo, atento à substância e não ao rótulo, assentou que, “a pretexto de regulamentar a abrangência do plano de manejo”, o ato acabou por disciplinar matéria reservada à lei (art. 225, § 1º, III, da CF), e, por isso, fulminou cirurgicamente apenas a expressão redutora da área, preservando o remanescente do decreto. Daí decorrem duas lições, ambas a reforçar a contenção ora adotada: a ***primeira*** é que o vício constitucional não reside na veiculação de plano de manejo por decreto, mas na *redução material* do território protegido, ainda que travestida de manejo; a ***segunda*** é que a aferição desse vício é essencialmente *substantiva e fática*, exigindo demonstrar que o ato, sob a roupagem regulamentar, efetivamente suprimiu proteção.

Transposta a lição aos autos, a questão decisiva não é a *forma* — plano de manejo instituído por decreto, idêntica à de Tamoios —, mas o *conteúdo*: se o Decreto Estadual nº 41.048/2007 reduziu, desafetou ou encolheu a APA de Maricá, criada pelo Decreto nº 7.230/1984, ou se apenas lhe instituiu zoneamento interno sem tocar-lhe os limites territoriais. E essa é, exatamente, uma indagação técnico-espacial insuscetível de resposta segura em cognição sumária, pelos motivos já expostos acima e os demais que serão acrescidos ao longo dessa decisão.

A ADI nº 4.717/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 05.04.2018) reforça, por ângulo diverso, a mesma distinção. Ali, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional — embora sem pronunciamento de nulidade, ante a irreversibilidade fática decorrente de empreendimentos hidrelétricos já em operação — a Medida Provisória nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012, que *desafetou e reduziu* os limites de Parques Nacionais e Florestas Nacionais na Amazônia. Duas premissas do julgado são decisivas para o presente cotejo. A ***primeira*** é que o vício resultou da conjugação de um *instrumento inidôneo* — a medida provisória — com um *conteúdo redutor* de proteção: firmou-se que a medida provisória pode *ampliar*, mas jamais *reduzir*, espaços territoriais

especialmente protegidos, reservando-se à lei formal, com o devido processo legislativo e a participação social a ele inerente, a diminuição do patamar protetivo, sob pena de ofensa à proibição de retrocesso socioambiental.

A *segunda* é que o objeto censurado foi, uma vez mais, a *desafetação* — a subtração de proteção —, e não a organização interna de uma unidade que se mantém íntegra. No caso dos autos, contudo, não há medida provisória, não há desafetação e não há redução de área: há plano de manejo veiculado por decreto, que é precisamente o instrumento *constitucional e legalmente* vocacionado à operacionalização de uma unidade de conservação de uso sustentável, nos termos do art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000. Transpor mecanicamente a *ratio* da ADI nº 4.717/DF à hipótese seria confundir o veículo repudiado (medida provisória redutora) com o instrumento aqui empregado (decreto regulamentar de manejo) e o efeito vedado (redução de proteção) com o efeito concreto do ato impugnado (zoneamento de uma APA que permanece territorialmente íntegra).

Mais expressivo, todavia, é o exame da ADI nº 3.646/DF (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.09.2019), cujo desfecho, longe de amparar a pretensão ministerial, milita em sentido oposto ao acolhimento liminar da inconstitucionalidade. Naquela ação, o Governador do Estado de Santa Catarina impugnava o art. 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000, bem como os decretos de criação do Parque Nacional das Araucárias, da Estação Ecológica da Mata Preta e do Parque Nacional da Serra do Itajaí, ao argumento de que a criação, a ampliação e a recategorização de unidades de conservação por ato infralegal violariam a reserva legal e o direito de propriedade.

O Supremo Tribunal Federal, por *unanimidade*, julgou *improcedente* a ação, assentando que a Constituição, ao referir-se à reserva de legislação “somente como requisito de *modificação* ou supressão” de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público — inclusive o decreto — sejam empregados como mecanismos de instituição, ampliação territorial e até de *transformação de unidade de uso sustentável em unidade de proteção integral*, isto é, para conferir salvaguarda superior.

Ora, se, à luz desse precedente, é constitucionalmente legítimo *criar, ampliar* e mesmo *recategorizar para grau mais protetivo* uma unidade de conservação por decreto, com maior razão — argumento *a fortiori* — o é *instituir-lhe o plano de manejo e o zoneamento interno*, ato que nem cria, nem amplia, nem reduz, nem suprime a unidade, limitando-se a discipliná-la em conformidade com sua natureza jurídica. A ADI nº 3.646/DF, invocada pelo Ministério Público, revela-se, assim, o mais eloquente reforço da higidez — ao menos em cognição sumária — do Decreto Estadual nº 41.048/2007, e não fundamento de sua invalidade.

Do cotejo dos três precedentes extrai-se, portanto, um critério constitucional coerente, e não uma **regra de nulidade presumida**: a reserva legal do art. 225, § 1º, III, da Constituição é deflagrada pela *diminuição* do nível de proteção — a redução territorial travestida de manejo (ADI 5.676/RJ) ou a desafetação por instrumento inidôneo (ADI 4.717/DF) —, jamais pela criação, ampliação ou regulamentação de uma unidade que se conserva íntegra (ADI 3.646/DF). Aplicados ao caso concreto, tais julgados ***não conduzem*** à pecha automática de inconstitucionalidade que a inicial lhes pretende atribuir; exigem, ao revés, que se *demonstre*, de modo concreto, espacializado e tecnicamente verificável, que o Decreto Estadual nº 41.048/2007 ***efetivamente*** operou ***redução*** ilícita da proteção ambiental da APA de Maricá, e que o licenciamento do Complexo Maraey dependeu precisamente dessa redução para viabilizar-se. Demonstração dessa ordem é incompatível com a *cognição sumária* e reclama contraditório qualificado, instrução probatória e prova pericial de elevada complexidade, sendo certo que esse elemento não está **demonstrado de forma clara nos autos nesse momento inicial**. Enquanto não produzida a prova técnica, os precedentes invocados, corretamente distinguidos, não autorizam o afastamento liminar do decreto como se de vício constitucional ostensivo, inequívoco e já reconhecido em sede própria se tratasse.

Dessa forma, a jurisdição de urgência não deve converter-se em **controle abstrato informal de constitucionalidade**. O controle incidental é possível, inclusive em matéria ambiental, mas exige **pertinência concreta**, necessidade decisória e demonstração robusta de que a solução da controvérsia depende do afastamento do ato normativo tido por incompatível com a Constituição. Em juízo liminar, esse afastamento somente se justifica quando o *vício for evidente*, a

incompatibilidade constitucional for **direta** e a permanência dos efeitos do ato gerar risco concreto, imediato e irreversível, devidamente demonstrado por elementos técnicos consistentes. Não basta a invocação genérica da reserva legal ambiental, da vedação ao retrocesso ou do princípio da precaução; é indispensável demonstrar que a licença específica, no caso concreto, dependeu de uma redução normativa constitucionalmente vedada e que, sem essa redução, o empreendimento seria juridicamente inviável.

Também sob a ótica do direito ambiental, a conclusão não pode ser simplificada. A Área de Proteção Ambiental é unidade de conservação de uso sustentável. Sua própria natureza jurídica admite a presença de ocupação humana, atividades econômicas e disciplina de uso do solo, desde que compatíveis com os objetivos de proteção ambiental. A Lei nº 9.985/2000, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, define o plano de manejo como documento técnico mediante o qual se estabelece o zoneamento da unidade e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais. Por isso, a simples circunstância de o Decreto nº 41.048/2007 ter instituído zonas com diferentes graus de restrição não conduz, *automaticamente*, à conclusão de supressão ou redução inconstitucional da unidade de conservação.

Vejamos.

Não se identifica, em juízo de cognição sumária, inconstitucionalidade manifesta ou imediatamente aferível dos diplomas normativos questionados. O voto proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, ao examinar a Representação de Inconstitucionalidade proposta contra o Decreto Estadual nº 41.048/2007 e a Lei Municipal nº 2.331/2010, não declarou a invalidade constitucional dos atos, mas assentou sua natureza materialmente secundária e regulamentar, por se destinarem à disciplina executiva de uma unidade de conservação preexistente, criada pelo Decreto Estadual nº 7.230/1984.

Nessa perspectiva, o eventual debate sobre excesso, inadequação técnica ou desconformidade normativa dos atos impugnados não se apresentaria, de plano, **como ofensa direta e autônoma à Constituição**, mas como matéria situada no *plano da legalidade administrativa e ambiental*, a exigir cotejo com a legislação infraconstitucional de regência,

especialmente a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Essa premissa enfraquece a possibilidade de, em apreciação liminar, afastar imediatamente a aplicação do Decreto nº 41.048/2007 como se houvesse **vício constitucional** ostensivo, inequívoco e já reconhecido em sede própria.

A leitura atenta do Decreto Estadual nº 41.048/2007 também não autoriza, por si só, a conclusão liminar de que se trate de ato normativo voltado à supressão da APA de Maricá ou à eliminação de seus atributos ambientais essenciais.

Ao instituir o Plano de Manejo da unidade, o decreto expressamente estabelece objetivos de proteção da biodiversidade, das espécies raras, ameaçadas ou em perigo de extinção, dos biótopos, das comunidades bióticas, das formações geológicas e geomorfológicas, das paisagens de relevante valor cênico, dos corpos hídricos, dos ciclos biogeoquímicos fundamentais à conservação ambiental, bem como dos valores culturais, históricos e arqueológicos da região. Além disso, promove o ordenamento territorial mediante a divisão da APA em zonas com distintos graus de restrição – Zonas de Preservação da Vida Silvestre, Zonas de Conservação da Vida Silvestre e Zonas de Ocupação Controlada –, técnica compatível com a própria noção legal de plano de manejo, cuja função é estabelecer o zoneamento da unidade e as normas de uso e manejo dos recursos naturais.

O modelo normativo adotado, portanto, não revela, em abstrato e de modo automático, uma *desafetação ambiental*, mas uma disciplina graduada de conservação, preservação, recuperação e ocupação controlada, em conformidade com a natureza jurídica das Áreas de Proteção Ambiental, que são unidades de conservação de uso sustentável.

A conclusão de inexistência de *inconstitucionalidade manifesta* é reforçada pelo próprio conteúdo restritivo do decreto, que não institui liberdade plena de exploração econômica, mas submete qualquer empreendimento à adequação ao Plano de Manejo, à legislação ambiental vigente, à implantação de sistema de coleta e tratamento de esgotos, à proteção dos corpos d'água, à preservação de fragmentos de vegetação nativa, ao plantio de

espécies nativas da restinga, à recuperação de áreas degradadas, à demonstração de viabilidade técnico-operacional e ao licenciamento ambiental pelos órgãos competentes.

O diploma ainda, protege áreas de dunas, brejos, vegetação de restinga em estágio avançado de regeneração, áreas de preservação permanente e faixas marginais de corpos d'água, além de proibir indústrias de maior potencial poluidor, extração mineral, aterros em espelho d'água, lançamento irregular de efluentes, resíduos sólidos, vazadouros de lixo e estruturas que prejudiquem a circulação das águas. Desse modo, a aferição de eventual invalidade constitucional não pode ser feita em abstrato, nem como premissa automática para suspensão liminar de licença, exigindo demonstração concreta de que determinado licenciamento, em sua específica localização e configuração técnica, tenha se valido de interpretação ou aplicação do plano de manejo incompatível com a legislação federal, com a proteção da fauna e da flora ou com os atributos ambientais que justificaram a criação da APA.

De outro lado, a vedação ao retrocesso socioambiental, invocada como princípio fundamental pelo MPRJ, não é instituto de aplicação absoluta nem dispensa o *juízo de ponderação*. O próprio art. 225, § 1º, III, da CRFB/88 – que é o texto constitucional expresso sobre espaços especialmente protegidos – admite expressamente que “a alteração e a supressão” dessas áreas sejam feitas por lei, sem negar essa possibilidade em absoluto. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 (Novo Código Florestal),² reconheceu, por maioria, que o princípio da vedação ao retrocesso não é absoluto e não pode engessar a atividade legislativa, desde que preservado o núcleo essencial dos direitos socioambientais e adotadas medidas compensatórias adequadas.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello registrou que “a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria socioambiental (...) impedindo (...) que os níveis de concretização dessas prerrogativas (...) venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais”.³

No caso presente, o empreendimento prevê exatamente um robusto conjunto de medidas compensatórias: criação de RPPN de 440 hectares (segunda maior reserva de restinga do Estado), incremento de 120 hectares de restinga, Centro de Referência Ambiental, parcerias científicas com quatro universidades públicas federais e condições impostas pelo INEA ao longo de todo o processo de licenciamento. Esses elementos não garantem, por si sós, a validade do licenciamento – questão reservada ao mérito –, mas impõem cautela ao Juízo para não presumir a ilicitude do processo administrativo em sede de cognição sumária. (OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra o Código Florestal e a inaplicabilidade da proibição do retrocesso em razão do permissivo constitucional de alteração e supressão de áreas especialmente protegidas. **Revista dos Tribunais**, vol. 940/2014, p. 309-341, fev./2014.)

A Constituição da República não consagra apenas o princípio da proteção ambiental. Ela também assenta, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (art. 3º, III e IV, CRFB/88). Disciplina a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos existência digna, tendo como um de seus princípios a defesa do meio ambiente (art. 170, VI, CRFB/88) – não como veto absoluto ao desenvolvimento, mas como vetor de compatibilização. O desenvolvimento sustentável é, na lição de Édis Milané, o modelo que “supõe a possível e desejável conciliação entre o desenvolvimento integral, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida” (MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 72-73).⁴

Segundo Eros Roberto Grau, “o princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica, informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego” (GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 248-249). A própria APA de Maricá, como unidade de uso sustentável, é a expressão normativa dessa compatibilização. Tratar a sua existência como barreira absoluta ao uso econômico e ao desenvolvimento regional significa ignorar a natureza jurídica da categoria, que é, por definição, de convivência entre proteção e uso sustentável.

É precisamente nessa linha de compreensão que se deve avançar. A tutela constitucional do meio ambiente não impõe ao Estado, à sociedade e ao Judiciário a falsa alternativa entre conservar ou desenvolver, como se a proteção ecológica exigisse a renúncia absoluta à atividade econômica, ou como se o crescimento pudesse justificar a indiferença diante dos limites naturais do território.

O desafio jurídico contemporâneo é mais complexo: consiste em compatibilizar desenvolvimento econômico, ordenação urbana, proteção da biodiversidade, respeito às comunidades locais, geração de trabalho, incremento da infraestrutura e preservação dos processos ecológicos essenciais. A economia precisa crescer para responder às necessidades concretas de uma sociedade em expansão, para sustentar serviços públicos, mobilidade, habitação, emprego, saneamento, turismo, inovação e qualidade de vida; mas esse crescimento, se divorciado da proteção ambiental, converte-se em promessa vazia, porque destrói a própria base material que pretende explorar.⁵

Daí a atualidade da advertência de Édís Milaré, para quem a sustentabilidade deve ser compreendida sob múltiplos prismas – econômico, social, cultural, político, tecnológico, jurídico e ambiental –, pois o modelo de desenvolvimento que ignora essa articulação transforma-se em um “*modelo de desenvolvimento autofágico*”, que, ao consumir os recursos do ecossistema, termina por consumir a si mesmo (MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 72/73).

Assim, no caso concreto, a preservação ambiental não pode ser esvaziada em nome do empreendimento, mas também o empreendimento não pode ser interdito, em sede de cognição sumária, por uma leitura que desconsidere a possibilidade jurídica de uso sustentável, condicionado, fiscalizado e tecnicamente controlado de área inserida em unidade de conservação de uso sustentável.

O fato é que desenvolvimento econômico e proteção ambiental devem caminhar juntos, e para isso as políticas públicas devem ser ordenadas para promover o desenvolvimento sustentável e garantir a realização da democracia ambiental. Segundo Clarissa D’isep:

“A democracia ambiental é um conceito dinâmico que se concretiza: no acesso de todos, de forma isonômica, inter e intragerações, aos recursos naturais em quantidade e qualidade; no usufruto coletivo do equilíbrio ambiental; no gozo da qualidade de vida (saúde e bem-estar individual e coletivo); na fruição da função ambiental da propriedade pública; na fiscalização da função ambiental da propriedade privada; na preservação da biodiversidade, dos recursos culturais e naturais raros; na promição das cidades sustentáveis; na adoção de processos decisórios participativos etc. Disposições que devem se concretizar no âmbito das ppas de forma a assegurar o uso e o gozo ambiental democrático e a sustentabilidade dos bens ambientais.” (Clarissa Ferreira Macedo D’isep, Nelson Nery Júnior e Odete Medauar (Coordenadores), **Políticas Públicas Ambientais**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, em artigo de Clarissa D’isep intitulado *“Políticas Públicas Ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental”*, pág. 160).

Nessa linha de raciocínio, de um lado, é impossível fomentar o desenvolvimento econômico sem cuidar da proteção ambiental, porque o ímpeto desenvolvimentista sem planejamento consome as riquezas naturais e gera divisas para um Estado, todavia, resulta em prejuízos irreversíveis para a saúde do povo, elemento essencial e razão de ser da existência do Estado. De outro lado, não há como proteger o meio ambiente de forma a impedir o desenvolvimento econômico, porque a humanidade precisa de bens e serviços, que somente o crescimento da economia é capaz de proporcionar, e é daí que surge a necessidade de atuação do Estado para fomentar a democracia ambiental, indispensável para a concretização do desenvolvimento sustentável, que é alcançado mediante a conjugação do binômio desenvolvimento econômico/proteção ambiental. Justamente por isso, que devemos respeitar a análise técnica do Estado, e no caso dos autos, não se verifica de plano nenhum vício grave a ensejar de imediato intervenção judicial.

A segunda ordem de razões que impõe o indeferimento da tutela refere-se à capacidade institucional dos órgãos técnicos do Estado. O licenciamento ambiental do

Complexo Maraey é produto de um processo administrativo exaustivo: EIA/RIMA com mais de 2.000 páginas elaborado por mais de 70 especialistas; análise por grupo de trabalho designado por portarias do INEA com 14 técnicos; expedição de licenças com condições específicas; Relatório de Vistoria Técnica Ambiental de 2026 que confirmou a compatibilidade das áreas de intervenção com as autorizações vigentes.

Esse acervo técnico, fruto da atuação do órgão ambiental legalmente competente para o licenciamento, é dotado de **presunção de legitimidade**. Não compete ao Poder Judiciário, em *juízo de cognição sumária*, sem os elementos necessários para o exaurimento da questão técnica, confiar exclusiva e automaticamente no parecer exarado pelo órgão de apoio técnico de uma das partes do processo – que, por mais qualificado que seja (e nada indica nos autos que o GATE seja mais qualificado que o quadro técnico do INEA), representa perspectiva unilateral ainda não submetida a contraditório pleno. O controle judicial dos atos de licenciamento ambiental é legítimo e indisponível, mas deve partir do exame do procedimento administrativo completo, e não da presunção de ilicitude fundada em divergência técnica ainda em aberto.

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 825/DF (Rel. Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão: Min. Nunes Marques; j. 03/08/2021, DJe 26/11/2021), ao apreciar controvérsia sobre licenciamento ambiental de alta complexidade técnica, estabeleceu diretriz de deferência à capacidade institucional dos órgãos técnicos da Administração, assentando que “cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos” e que “o afastamento das razões do Órgão do Executivo (...) pode corresponder a imposições impertinentes e usurpação de competência do agente legitimado para resolver questões dessa natureza, resultando na inobservância de preceitos fundamentais, como separação de poderes, devido processo legal, eficiência administrativa e razoabilidade”. Eis a ementa:

EMENTA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª
RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA
EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO
E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO

PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART . 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica. 2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. 3. Pedido julgado improcedente. (STF - ADPF: 825 DF, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 03/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/11/2021)

No mesmo sentido, a lição de Luís Roberto Barroso:

“Capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado (...). Normalmente deverão eles prestigiar as manifestações do Legislativo ou do Executivo, cedendo o passo para juízos discricionários dotados de razoabilidade” (BARROSO, Luís Roberto. Judicialização,

Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Revista Atualidades Jurídicas – **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, ed. 4, jan./fev. 2009).

E Gustavo Binenbojm adverte que “naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor” (BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.115).

A divergência técnica entre o GATE/MPRJ e o INEA é real, documentada e relevante. Mas divergência técnica não é sinônimo de ilicitude. O GATE aponta a existência de dunas na área com base em Carta Geomorfológica de escala 1:60.000 e testes laboratoriais do LAGESED/UFRJ; o INEA e o empreendedor divergem, com base em outros mapas e no parecer do Prof. Dr. Lauro Julio Calliari. O GATE aponta risco ao *Leptolebias citrinipinnis*; o INEA atesta, no Relatório de Vistoria Técnica Ambiental nº INEA/COOEAMRVT/278/2026, compatibilidade das intervenções com as autorizações vigentes. Qual perspectiva técnica é a correta? Em sede de cognição sumária, sem prova pericial produzida sob contraditório, o Juízo não possui elementos para responder a essa indagação com a segurança que a gravidade da medida requerida exige. Como decidiu o TJRJ no Agravo de Instrumento nº 0067779-98.2022.8.19.0000 (Rel. Des. Eduardo Antonio Klausner, 24ª Câmara Cível, j. 13/09/2023)⁶, em caso análogo de ACP ambiental, “a impossibilidade de conclusão técnica sobre a alegada necessidade de suspensão imediata” e a necessidade de “prova pericial prévia” justificam o indeferimento da tutela de urgência. E no Agravo de Instrumento nº 0045156-06.2023.8.19.0000 (Rel. JDS Isabela Pessanha Chagas, 5ª Câmara de Direito Público, j. 10/10/2023)⁷, o mesmo Tribunal assentou que “as alegações da agravante demandam dilação probatória, a fim de desconstituir o entendimento dos responsáveis técnicos do órgão ambiental competente para o licenciamento, o que é inviável em sede de cognição sumária”.

Impõe-se, neste passo, o exame individualizado das divergências técnicas entre o GATE/MPRJ e o INEA para demonstrar, com precisão, por que nenhum dos pontos de impugnação ministerial se revela, isolada ou conjuntamente, *suficientemente inequívoco* para, em **cognição sumária** e sem

contraditório técnico pleno, como realização de perícia de alta complexidade, afastar a presunção de legitimidade que recobre ato administrativo elaborado ao longo de quinze anos por dezenas de especialistas e submetido ao escrutínio do órgão ambiental estadual competente.

1. A versão do EIA/RIMA e a adequação dos estudos à configuração atual do empreendimento

O GATE/MPRJ sustenta, na Informação Técnica nº 399/2026, que o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental encontram-se defasados em relação à versão atual do empreendimento, na medida em que o projeto original teria sofrido modificações substanciais — expansão de estruturas, inclusão de novos equipamentos turísticos e alterações de implantação — sem que tais mudanças tenham sido objeto de reavaliação ambiental específica, com identificação dos impactos adicionais, cumulativos e sinérgicos daí decorrentes.

O INEA, em resposta ao quesito a) do Juízo (Ofício INEA/COOEAM SEI nº 1143/2026), esclarece que a versão do EIA/RIMA considerada no licenciamento não corresponde ao layout preliminar de 2011, mas à concepção consolidada ao término da instrução da Licença Prévia, após os ajustes, complementações e adequações exigidos pelo próprio órgão ambiental ao longo de anos de análise técnica.

Informa que a LP nº IN030651 estabeleceu condicionantes de readequação locacional — incluindo a realocação de edificações em áreas alagadas, a indicação de afastamentos em relação a ambientes sensíveis e a remoção de estruturas em zonas incompatíveis —, de modo que as versões posteriores do projeto devem ser compreendidas como detalhamentos e desdobramentos da concepção geral aprovada, sujeitos ao controle ambiental das etapas seguintes. Acrescenta que a única LI vigente — nº IN052448 — tem objeto restrito à infraestrutura e ao sistema viário, e que as demais estruturas do empreendimento somente poderão ser implantadas após análise ambiental específica, com avaliação de impactos diretos, indiretos, cumulativos e sinérgicos.

A *divergência existe*, é relevante e exigirá produção de prova pericial de alta complexidade para análise meritória. Não é, contudo, unívoca: o que o GATE aponta como

defasagem estrutural do EIA, o INEA caracteriza como processo técnico de ajuste progressivo, devidamente controlado por fases de licenciamento e condicionantes acumulativas. Em *cognição sumária*, não é possível afirmar, com o nível de certeza que a medida extrema requerida exige, que a concepção aprovada na LP seja distinta, para efeitos de responsabilidade ambiental, da concepção que o GATE critica.

2. A controvérsia cartográfica sobre dunas e restinga fixadora: escala, metodologia e deferência técnica

Trata-se da divergência técnica mais densa e, paradoxalmente, mais reveladora da impossibilidade de solução em sede de *cognição sumária*. O GATE/MPRJ sustenta, com base na Carta Geomorfológica do Município de Maricá (SGB/CPRM, em escala 1:60.000) e em análises laboratoriais do Laboratório de Geologia Sedimentar da UFRJ (LAGESED/UFRJ), que a área de implantação do empreendimento abriga campos de dunas fixas e vegetação de restinga fixadora de dunas — formações que constituem Área de Preservação Permanente nos termos do art. 4º, VI, do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e do art. 3º, II, da Resolução CONAMA nº 303/2002 —, cujo regime jurídico proíbe, como regra geral, qualquer intervenção, admitindo apenas as exceções taxativas de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

O INEA responde ao quesito i) com clareza: declara que não há previsão de intervenção direta ou indireta em área tecnicamente caracterizada como restinga fixadora de dunas nos instrumentos de controle ambiental atualmente emitidos, e que nenhuma autorização dessa natureza foi concedida ou tolerada administrativamente. As dunas frontais e a vegetação associada foram reconhecidas como áreas a preservar, abrangidas pela ZPVS-A da APA de Maricá.

A divergência reside na identificação das feições geomorfológicas: o órgão ambiental afirma que as formações vegetais situadas nos cordões internos, onde o empreendimento prevê sua implantação, não foram enquadradas como restinga fixadora de dunas pela ausência de feições dunares morfologicamente configuradas naqueles setores.

Para sustentar essa conclusão, o INEA invoca o estudo específico de morfologia costeira elaborado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), sob coordenação do Prof. Dr. Lauro Júlio Calliari, realizado em escala local 1:1.000, com levantamento topográfico dedicado, curvas de nível com equidistância vertical de 1 metro, imagem WorldView-2 com resolução espacial de 50 cm, análise granulométrica de sedimentos, abertura de trincheiras e análise do regime de ventos regionais.

Trata-se de base técnica com nível de detalhe consideravelmente superior ao dos mapeamentos regionais utilizados pelo GATE, elaborados em escala 1:60.000, voltados à contextualização territorial e não à identificação de feições geomorfológicas de detalhe em área específica de implantação. A diferença de escala, como assinala o próprio INEA, é decisiva: feições de pequena dimensão, como dunas frontais de baixa amplitude, podem não ser representadas com precisão em mapeamentos regionais, e a identificação de duna, nos termos da própria Resolução CONAMA nº 303/2002, exige análise específica da unidade geomorfológica, da granulometria, da morfologia do terreno e da origem eólica da feição.

Diante desse quadro, o que se tem não é uma parte certa e outra errada, mas duas leituras técnicas metodologicamente distintas, assentadas em bases cartográficas de escalas, finalidades e origens diversas. O GATE utiliza cartas regionais para demonstrar a existência de campos de dunas; o INEA utiliza estudo local de detalhe para concluir pela ausência de feições dunares configuradas nas áreas de intervenção efetivamente licenciadas.

Qual dessas metodologias prevalece, ao menos para os fins de delimitação de APP, é questão que somente uma prova pericial técnica de altíssima complexidade, produzida sob contraditório, com vistoria em campo, campanhas topográficas e avaliação comparativa de metodologias, será capaz de responder com a segurança que a consequência jurídica pretendida — a suspensão integral das licenças — exige. O que não se afigura possível é presumir, em juízo liminar, que a perspectiva do órgão técnico de uma das partes deve prevalecer sobre a do órgão administrativo constitucionalmente investido na função de licenciamento ambiental, sem que sequer haja prova pericial judicial como parâmetro de contraste.

3. A Faixa Marginal de Proteção: a divergência sobre largura e a autorização fundada em utilidade pública

O GATE/MPRJ questiona a adequação das Faixas Marginais de Proteção demarcadas para o Sistema Lagunar de Maricá, sustentando que as larguras estabelecidas — 30 metros para a Lagoa de Maricá, 30 e 15 metros para o Canal de São Bento e 50 metros para o Canal da Costa — seriam insuficientes em relação à proteção anteriormente prevista, e que as intervenções de infraestrutura viária e drenagem projetadas sobre as FMPs configurariam intervenção em APP não devidamente autorizada.

O INEA esclarece que a FMP nº (05-07) 3.2.4-5453, com as larguras citadas, foi oficialmente demarcada no âmbito do processo administrativo nº E-07/001.205/2016 e aprovada pelo Decreto Estadual nº 47.372/2020, por meio do Plano de Alinhamento de Orla (PAO) nº 40. Trata-se de ato normativo vigente, emanado da autoridade administrativa competente, dotado de presunção de legitimidade.

As interfaces pontuais de infraestrutura viária e drenagem admitidas sobre a FMP, totalizando 55.987,23 m², foram expressamente avaliadas no âmbito da LI nº IN052448 e condicionadas à compensação ambiental em proporção mínima de 5:1, nos termos da Resolução INEA nº 143/2017 ou da Resolução SEAS nº 12/2019. A admissibilidade jurídica dessas intervenções assenta-se na Declaração de Utilidade Pública conferida ao empreendimento pelo Decreto Estadual nº 45.630/2016, que enquadra o projeto na hipótese do art. 8º da Lei nº 12.651/2012, autorizando intervenções e supressão de vegetação nativa em APP quando configurada a utilidade pública.

A questão posta é, portanto, de *dupla natureza*: jurídica, quanto à validade da declaração de utilidade pública e à suficiência da FMP demarcada; e técnica, quanto à extensão e à adequação da compensação ambiental imposta. Ambas as dimensões requerem *cognição exauriente*. A redução da FMP de uma suposta proteção anterior para as dimensões atualmente vigentes, se ofensiva ao ordenamento, configura vício do ato normativo instituidores da demarcação — questão que transcende a esfera do licenciamento em si —, não do licenciamento que operou dentro dos limites normativos estabelecidos.

4. O peixe-das-nuvens (*Leptopanchax citrinipinnis*): o reconhecimento do risco e a resposta condicionada

A situação do peixe-das-nuvens, espécie classificada como Criticamente em Perigo (CR) pelo ICMBio e integrante do Plano de Ação Nacional para Conservação dos Peixes Rivulídeos Ameaçados de Extinção (PAN Rivulídeos), constitui o ponto de maior convergência entre as posições do GATE/MPRJ e do INEA — embora com implicações díspares. O GATE sustenta que o risco de extinção local da espécie não foi adequadamente avaliado, que a presença de oito pontos de ocorrência comprovada na área do empreendimento não encontra resposta mitigadora suficiente e que a supressão de áreas brejosas e alagáveis — habitats da espécie — configura risco de dano irreversível.

O INEA, longe de minimizar esse risco, confirma os oito pontos de ocorrência comprovada e reconhece, no Parecer Técnico nº INEA/COOEAMPT/1353/2026, que as áreas alagadas e brejos associados à espécie constituem ambientes de elevada sensibilidade ecológica. Em razão disso, o órgão ambiental impôs medidas específicas de proteção: (i) proibição expressa de intervenções nas áreas alagadas da região do empreendimento; (ii) proibição da translocação ou retirada de indivíduos da família Rivulidae de seus biótopos de origem, em consonância com manifestação do ICMBio/CEPTA; (iii) realização de campanhas periódicas de monitoramento com coleta de dados bióticos e abióticos; (iv) apresentação de relatórios geoespaciais das áreas alagadas monitoradas; e (v) elaboração de estudos hidrológicos demonstrando que as estruturas de drenagem não promoverão alterações no regime hidrológico dos ambientes utilizados pela espécie.

De modo especialmente relevante para a avaliação desta tutela, o INEA determinou que, em relação ao ponto de ocorrência comprovada interceptado pelo traçado do sistema viário — coordenada UTM 23K 715341 m E / 7459696 m S —, a eventual implantação do trecho projetado somente poderá ser reavaliada após a conclusão do monitoramento específico e mediante comprovação técnica consistente acerca da situação da espécie no local.

Essa constatação é processualmente significativa: o INEA não ignora o risco ao peixe-das-nuvens — ao contrário, o reconhece expressamente e estabelece condicionantes que proíbem intervenção no ponto crítico antes da conclusão do monitoramento. A diferença entre o GATE e o INEA não é, portanto, sobre a existência do risco, mas sobre a suficiência das medidas de controle. Essa é, precisamente, a modalidade de divergência que não pode ser resolvida por presunção judicial em cognição sumária: exige análise pericial sobre se as condicionantes impostas são, ou não, suficientes para garantir a sobrevivência da espécie — análise que pressupõe conhecimento técnico especializado em ecologia de peixes anuais, dinâmica hidrológica de brejos intercordões e metodologia de monitoramento de rivulídeos.

5. Fragmentação de *habitats*, conectividade ecológica e supressão vegetal: condicionantes vs. riscos residuais

O GATE/MPRJ aponta que a implantação do empreendimento gerará fragmentação irreversível dos habitats de restinga, ruptura de corredores ecológicos, barreiras ao deslocamento da fauna e perda de conectividade ecológica, comprometendo a integridade do ecossistema. Sustenta que a Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680, que autoriza a supressão de 43,197 hectares para implantação do sistema viário, representa dano irreversível ao ecossistema de restinga da APA de Maricá, não suficientemente compensado pelas medidas de reposição florestal.

O INEA responde que os riscos de fragmentação e perda de conectividade foram avaliados na fase de LP, no contexto da concepção global do empreendimento, e que as medidas estabelecidas para mitigação incluem: a preservação de parcela significativa da gleba, a criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) abrangendo área de restinga expressiva, a manutenção de remanescentes de vegetação nativa, a previsão de corredores verdes e passagens de fauna, o reordenamento de acessos internos e programas de recuperação de áreas degradadas. Informa que a ASV nº 2033.8.2026.95680 é dotada de 8 condicionantes gerais e 17 condicionantes específicas, incluindo compensação florestal de 103,6896 hectares — proporção de aproximadamente 2,4:1 em área —, medidas de resgate de fauna, proteção de espécies ameaçadas da flora e obrigações de monitoramento.

A questão da suficiência dessas medidas compensatórias e da adequação da proporção de compensação florestal imposta não é respondível em juízo liminar. Determinar se a supressão de 43,197 hectares de restinga, compensada por 103,6896 hectares de reposição florestal, com as condicionantes estabelecidas, é ambientalmente aceitável ou insuficiente — e se as passagens de fauna projetadas são adequadas para as espécies locais — exige avaliação técnica especializada que vai muito além do que se pode fazer com documentos unilaterais de uma das partes.

6. As comunidades tradicionais: o quadro das condicionantes e os pontos ainda em aberto

O GATE/MPRJ sustenta que o licenciamento não assegurou adequadamente os direitos territoriais, culturais, sociais e econômicos da Comunidade Pesqueira Tradicional de Zacarias e da Comunidade Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã/Mata Verde Bonita, aduzindo que ambas as comunidades ocupam áreas sobrepostas ao empreendimento sem que os procedimentos de consulta e participação exigidos pela Convenção nº 169 da OIT e pela CF/88 tenham sido observados.

O INEA apresenta extenso rol de condicionantes estabelecidas em favor da Comunidade de Zacarias: delimitação territorial do espaço pesqueiro, Programa de Comunicação, Responsabilidade e Interação Social, Programa de Melhoria da Infraestrutura Urbana, Programa de Apoio à Pesca de Galho, e condicionante expressa exigindo anuência da comunidade para quaisquer demolições ou intervenções em espaços de uso comum.

Em relação à Aldeia Indígena, a LI nº IN052448 estabelece restrição expressa impedindo qualquer intervenção no espaço territorial da aldeia sem autorização prévia da FUNAI. O INEA informa ainda que, no processo SEI-070002/006735/2026, encaminhou Ofício PRESI nº 612/2026 à FUNAI solicitando manifestação sobre a delimitação territorial da aldeia — sem resposta até a data do Ofício Técnico nº 1143/2026.

A questão subsiste em dois planos: **(i)** a suficiência das condicionantes impostas, cotejada com os standards da Convenção OIT 169 e da jurisprudência do STJ sobre consulta prévia, livre e informada a comunidades tradicionais; e **(ii)** a

adequação do tratamento conferido à aldeia indígena diante da ausência de pronunciamento da FUNAI. Esses pontos exigem dilação probatória e eventuais manifestações de órgãos federais competentes. A divergência entre o GATE e o INEA nesse campo não é, novamente, sobre a existência de impactos ou sobre a necessidade de proteção das comunidades — que ambos reconhecem —, mas sobre a suficiência do arcabouço protetivo já estabelecido.

7. A síntese das divergências e a conclusão epistêmica

O exame ponto a ponto das divergências técnicas entre o GATE/MPRJ e o INEA revela um padrão estrutural comum: em nenhum dos pontos levantados o GATE afirma que o INEA simplesmente ignorou o problema. O que o GATE sustenta, em todos os casos, é que as respostas do órgão ambiental são insuficientes: que a avaliação das dunas subestimou a extensão real das feições; que a compensação florestal é inadequada; que as condicionantes sobre o peixe-das-nuvens não garantem sua sobrevivência; que as medidas de proteção das comunidades aquém dos *standards* internacionais. Essa modalidade de impugnação — insuficiência qualitativa das medidas adotadas — é, por definição, dependente de avaliação pericial. Não se trata de ausência absoluta de análise ou de licenciamento concedido sem fundamento técnico; trata-se de disputa sobre o grau de adequação de uma análise vasta, densa e documentada.

O licenciamento ambiental do Complexo Maraey resultou em EIA com mais de 2.000 páginas elaborado por mais de 70 especialistas; análise técnica interna conduzida por grupo de trabalho de 14 técnicos do INEA designados por portarias; Licença Prévia com 18 condicionantes; Licença de Instalação com 58 condicionantes; Autorização de Supressão de Vegetação com 25 condicionantes (8 gerais e 17 específicas); Autorização para Manejo de Fauna com 42 condicionantes; deliberação do CECA — órgão colegiado com participação da sociedade civil e representante do IBAMA —; e Relatório de Vistoria Técnica Ambiental de janeiro de 2026.

Esse acervo constitui produto institucional do órgão dotado, pelo ordenamento jurídico, de **competência técnica e administrativa** para aferir a viabilidade ambiental do

empreendimento. Não se trata de mera formalidade burocrática, mas de manifestação qualificada de capacidade institucional especializada.

Invocar, em sede de cognição sumária, a Informação Técnica do GATE/MPRJ para afastar esse acervo e paralisar o empreendimento equivaleria a presumir que o padrão técnico do órgão de assessoramento de uma das partes supera, de plano e sem contraditório, o resultado de quinze anos de análise técnica institucional do órgão licenciador. Essa presunção invertida viola a lógica do art. 300 do CPC e a jurisprudência do STJ e do STF sobre deferência à capacidade institucional dos órgãos técnicos da Administração (STF, ADPF 825/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 03/08/2021). Como precisamente delineado naquele precedente, o afastamento das razões do órgão técnico competente, sem a necessária base cognitiva exauriente, pode representar **usurpação da competência** do agente legitimado para resolver questões de alta complexidade técnica e elevada repercussão socioeconômica.

A divergência técnica entre o GATE e o INEA é, repita-se, real, relevante e merecedora de aprofundamento na fase de instrução. Cada um dos pontos examinados tem densidade científica suficiente para justificar a produção de prova pericial especializada de alta complexidade para análise de mérito.

O que esses pontos não têm — individualmente ou em conjunto — é a inequívocidade, a evidência manifesta e a incontrovérsia que seriam necessárias para que, em juízo sumário, sem prova pericial produzida sob contraditório, o Juízo pudesse afastar a presunção de legitimidade de um processo administrativo exaustivo e impor a paralisação imediata de empreendimento cujo licenciamento envolveu décadas de análise especializada. A instrução processual que se inicia, com a produção de prova técnica pericial e o exame contraditório do acervo documental do licenciamento, é o caminho institucional correto e proporcional para a formação da convicção judicial exigida pela magnitude das questões postas.

Nesse contexto:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL . RESERVAS DO LAGO CONDOMÍNIO CLUBE. SUSPENSÃO DAS OBRAS. IMPOSSIBILIDADE. Por ser um ato administrativo, a licença goza de presunção de legitimidade e de veracidade, a qual poderá ser elidida mediante prova em contrário, a ser produzida pelo administrado, ônus do qual a parte autora, no caso, não logrou se desincumbir .Ausentes elementos a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo, já que a prova produzida demonstra que a execução do empreendimento ocorreu de forma regular, observadas as licenças respectivas, impõe-se a manutenção da decisão agravada. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (TJ-RS - AI: 70085264620 RS, Relator.: Newton Luís Medeiros Fabrício, Data de Julgamento: 10/11/2021, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 18/11/2021)

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR – LICENÇA AMBIENTAL AUTORIZANDO A DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE CLASSE A – PEDIDO DE SUSPENSÃO DA LICENÇA CONCEDIDA – IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – TUTELA ANTECIPADA INDEFERIDA – AUSÊNCIA DE VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES – NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA – DECISÃO MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. Considerando-se que há Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo versando sobre o mesmo objeto da ação popular ajuizada pelos agravantes, da qual foi tirado este recurso, aliado à documentação fornecida pela CETESB e ao parecer do órgão ministerial na origem, tem-se por ausentes elementos de convicção suficientemente seguros, ao menos neste momento de cognição sumária, para suspender as licenças concedidas à

mineradora agravada, principalmente em razão da presunção de legitimidade da licença ambiental concedida pelo órgão responsável. Assim, ausente a verossimilhança das alegações, requisito exigido pelo art. 300 do Código de Processo Civil, de rigor o indeferimento da tutela antecipada pleiteada, mormente ante a necessidade de produção de provas sob o crivo do contraditório (TJ-SP - Apelação Cível: 2273520-72.2023.8.26 .0000 Suzano, Relator.: Paulo Ayrosa, Data de Julgamento: 04/03/2024, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 04/03/2024)

DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. SUSPENSÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS E INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA . AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 300 DO CPC/15. DECISÃO REFORMADA. I. CASO EM EXAME 1 . Agravado de instrumento interposto por empresas responsáveis pelo loteamento "Praia Grande 1 e 2", em Governador Celso Ramos, contra decisão proferida em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina que suspendeu as licenças ambientais expedidas pelo IMA e inverteu o ônus da prova em desfavor das agravantes. Sustentam a regularidade do processo de licenciamento ambiental e a ausência de fundamento para a inversão probatória. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 2 . A controvérsia recursal envolve duas questões principais: (i) saber se estão presentes elementos técnicos idôneos a justificar a suspensão judicial das licenças ambientais regularmente expedidas pelo órgão competente; e (ii) saber se, no caso concreto, é juridicamente válida a inversão do ônus da prova determinada de ofício, sem fundamentação específica e sem demonstração de hipossuficiência técnica ou dificuldade probatória do Ministério Público. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O empreendimento foi submetido a longo e rigoroso processo de licenciamento ambiental, com mais de trinta estudos técnicos analisados pelo IMA e auditados internamente . 4. Os elementos

apresentados pelo Ministério Público não demonstram, com suficiência, irregularidades substanciais que autorizem a desconstituição da presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados pelo órgão ambiental. 5. A jurisprudência do STJ e deste Tribunal reafirma a presunção de legitimidade das licenças ambientais regularmente expedidas, exigindo demonstração inequívoca de vícios técnicos para sua suspensão liminar. 6. A decisão agravada inverteu o ônus da prova sem apresentar fundamentação concreta, sem demonstrar a existência de assimetria probatória entre as partes e sem indicação de que o Ministério Público enfrentaria dificuldade para a produção de provas, o que afasta a validade da medida no caso específico. IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Recurso provido. Tese de julgamento: "1. As licenças ambientais regularmente expedidas por órgão competente gozam de presunção de legitimidade e só podem ser suspensas mediante demonstração inequívoca de erro técnico ou ilegalidade" ; "2. A inversão do ônus da prova, ainda que possível em hipóteses específicas, exige fundamentação concreta e compatível com as circunstâncias do caso, não se justificando quando ausente qualquer assimetria probatória ou dificuldade objetiva de produção de prova ." Dispositivos legais relevantes citados: Lei n. 9.605/1998, arts. 66 e 69-A. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1.451.545/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, j. 16.10.2014, DJe 27.06.2018; TJSC, AI n. 2014.045575-8, Rel. Des. Carlos Adilson Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 30.11.2015; TJSC, AI n. 5033624-09.2023.8.24.0000, Rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 26.9.2023. (TJ-SC - AI: 50074352320258240000 SC, Relator.: MARIA DO ROCIO LUZ SANTA RITTA, Data de Julgamento: 09/09/2025, 2ª Câmara de Direito Público)

Nesses termos, sem desconsiderar que o Poder Judiciário não só pode, como deve, rever atos administrativos que **incontroversamente** sejam contrários à legislação, o que

não ocorre no caso dos autos, deve, portanto, prevalecer a *presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados pelo órgão ambiental* responsável pela emissão do licenciamento, o qual subsistirá até quando (e se) sobrevier prova robusta e inequívoca de sua ilegalidade, a ser produzida sob o crivo do contraditório.

Como já averbou a jurisprudência do STJ,

O licenciamento emitido pelo Poder Público local para a construção de edifício goza de presunção de legitimidade e veracidade. Por isso, esta Corte Superior não tem admitido a paralisação de obra autorizada pelo ente governamental competente para a emissão da licença ambiental, salvo quando existentes razões suficientes para tanto, como a desconformidade da construção com o projeto apresentado à autoridade pública, a ocorrência de ilegalidade no licenciamento ou a comprovação do potencial dano ao meio ambiente (STJ - REsp n. 1.451.545/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 16/10/2014, DJe de 27/6/2018).

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PARALISAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE VIADUTO IMPRESCINDÍVEL PARA A CONCLUSÃO DE OBRAS DO SISTEMA METROVIÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR/BA. DETERMINAÇÃO JUDICIAL QUE LESIONA GRAVEMENTE A ORDEM PÚBLICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO . HIPÓTESE ANTECEDIDA DA REGULAR AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE QUE NÃO PODE SER CONSTATADA ANTES DA TRAMITAÇÃO DA CAUSA ORIGINÁRIA. INTERESSE PÚBLICO PREJUDICADO. INTERRUPÇÃO DE OBRA PÚBLICA RELEVANTE PARA A COLETIVIDADE QUE ACARRETA TAMBÉM ACENTUADA LESÃO À ECONOMIA

PÚBLICA . AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA GASTOS EXTRAORDINÁRIOS. ATRASO NA CONSTRUÇÃO QUE OCASIONARÁ O CONSUMO DE MAIS VERBAS, NÃO PREVISTAS PELO GOVERNO. DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL: IMPOSSIBILIDADE, SALVO SE IMBRICADAS COM OS REQUISITOS DA PRÓPRIA VIA SUSPENSIVA, VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A SAÚDE, A SEGURANÇA E A ECONOMIA PÚBLICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO . 1. Espécie em que foi proferido ato judicial contra o Poder Público, para interromper as obras de implantação de elevado projetado para servir de retorno da Avenida Paralela e de acesso ao Bairro Stella Maris (Viaduto Stella Maris) - construção necessária para viabilizar a implantação da Linha 2 do sistema metroviário de Salvador/BA. 2. A interferência judicial ocorrida viola gravemente a ordem pública . A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min . DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.), cuja necessidade foi constatada pelo Poder Público em benefício do interesse coletivo. 3 . A precaução impede a paralisação de obras, mormente em hipóteses como a presente, em que houve regular autorização administrativa para o início da construção, antecedida inclusive de audiência pública e de licença ambiental. Postura tão drástica poderia 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. 4. O atraso na construção ocasionaria o consumo de mais verbas por parte do governo local, em razão do aumento das despesas com pessoal, maquinário e fornecedores, conforme contrato celebrado sem a perspectiva de óbice às atividades . O Supremo Tribunal Federal e esta

Corte, por diversas vezes, já reconheceram que a interrupção de obras públicas relevantes para a coletividade acarreta não só lesão à ordem, mas também à economia pública, por acarretar gastos extraordinários sem dotação orçamentária. 5. A análise do fundo da causa originária, a princípio, não constitui atribuição jurisdicional da Presidência desta Corte, caso não seja imbricada com os requisitos da própria via suspensiva - vocacionada a tutelar apenas os preceitos previstos na legislação de regência. É possível um mínimo juízo de delibação sobre a questão meritória somente quando se confunde com o exame da violação da ordem, saúde, segurança ou economia públicas. No caso, o debate em primeiro grau (em que se discute a justa indenização a particulares por área desapropriada ou impactada pela obra) versa sobre controvérsia revestida de complexidade e que não se refere a tais bens, razão pela qual não pode ser apreciada no presente feito. 6. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt na SLS: 2282 BA 2017/0149340-5, Relator.: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 20/11/2017, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 27/11/2017 RSTJ vol . 249 p. 25)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DANOS AMBIENTAIS. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. 1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público. 2. A suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. 3. As questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de ser profundamente

realizado no ambiente processual adequado 4. Não se desconhece que "compete ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito do ato administrativo, ainda que discricionário, para averiguar os aspectos de legalidade do ato, mormente quando as questões de cunho eminentemente ambientais demonstram a incúria da Administração em salvaguardar o meio ambiente" (AgRg no AREsp n . 476.067/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 28/5/2014).5. Contudo, no caso concreto, não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar a presunção de legitimidade do ato administrativo, sobretudo tendo em vista que a suspensão de liminar e de sentença não configura o ambiente processual adequado para realização de instrução probatória, que poderia culminar numa conclusão diversa da defendida pela parte requerente .6. Não apontou a parte agravante situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência. Agravos internos improvidos. (STJ - AgInt na SLS: 2854 PR 2020/0331291-7, Relator.: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 07/06/2023, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 30/10/2023)

Federação: No mesmo sentido os demais Tribunais da

AÇÃO POPULAR. AMBIENTAL. EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL. O empreendimento em questão foi licenciado pela Fundação Municipal do Meio Ambiente - FUNDEMA, órgão ambiental do Município de Joinville, Santa Catarina, de modo que **somente após o exame das provas e a eventual constatação, de forma inequívoca, de que as atividades em tela oferecem risco de dano irreparável ao ambiente, não se pode afastar a presunção de legitimidade das licenças ambientais expedidas pelo órgão municipal (TRF-4 - AG: 50117239320114040000 5011723-**

93.2011.4.04 .0000, Relator.: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 08/02/2012, TERCEIRA TURMA)

ADMINISTRATIVO. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. EMBARGO À EXPLORAÇÃO DE SAIBRO.PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMORA NA DECISÃO. DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DA LICENÇA AMBIENTAL. 1 . A Lei n. 9.874/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, dispôs, em seu art. 49, um prazo de trinta dias para a Administração decidir, prazo esse prorrogável por igual período mediante motivação expressa. 2. A inércia do Ibama em efetuar o julgamento da defesa prévia, apresentada pelo impetrante há um ano atrás, fere o direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação. 3. **A licença ambiental expedida pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA, goza de presunção de legitimidade.** (TRF-4 - AMS: 3920 SC 2006.72.00.003920-0, Relator.: MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA, Data de Julgamento: 09/05/2007, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D .E. 21/05/2007).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. RESERVAS DO LAGO CONDOMÍNIO CLUBE. SUSPENSÃO DAS OBRAS. IMPOSSIBILIDADE.

Por ser um ato administrativo, a licença goza de presunção de legitimidade e de veracidade, a qual poderá ser elidida mediante prova em contrário, a ser produzida pelo administrado, ônus do qual a parte autora, no caso, não logrou se desincumbir .Ausentes elementos a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo, já que a prova produzida demonstra que a execução do empreendimento ocorreu de forma regular,

observadas as licenças respectivas, impõe-se a manutenção da decisão agravada. AGRADO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO (TJ-RS - AI: 70085264620 RS, Relator.: Newton Luís Medeiros Fabrício, Data de Julgamento: 10/11/2021, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 18/11/2021).

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENÇA PRÉVIA. CONSTRUÇÃO DE ESTALEIRO . AUSÊNCIA DE PROVA DE VÍCIO. OAB/ES. ILEGITIMIDADE. 1 .Ação Civil Pública postulando anulação da Licença Prévia, concedida pelo Instituto Estadual do Meio Ambiente à empresa JURONG, para construção de estaleiro na região de Aracruz - ES. As atividades que, sob qualquer forma, causarem a degradação ambiental estão sujeitas ao licenciamento ambiental do órgão estadual integrante do SISNAMA. Lei nº 6.938/1981 e Resolução CONAMA nº 237/1997 . No caso, nada de ilegal foi caracterizado no procedimento concessivo da Licença Ambiental. O ato administrativo goza de presunção de legitimidade e, assim, apenas é viável anular o procedimento de concessão de licenças ambientais se indicada e demonstrada, especificamente, a ilegalidade. O IEMA aprovou a localização e concepção do empreendimento, atestou a viabilidade ambiental e estabeleceu condicionantes a serem cumpridas pela JURONG, e nada se mostrou irregular, à luz da prova. 2 .Não se conhece de apelo da OAB/ES, que, após a sentença, pretendeu ser litisconsorte ativa, pois falta pertinência temática e interesse. Apelação da OAB/ES não conhecida e apelo do MPF desprovido. Agravo retido prejudicado. (TRF-2 - AC: 201050040001843, Relator.: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 12/04/2012, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 19/04/2012)

Assim também caminha o TJRJ:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICENÇA AMBIENTAL. INSTALAÇÃO DE UNIDADES DE TRATAMENTO DE RIOS (UTR). ALEGAÇÃO DE RISCO DE POLUIÇÃO DAS ÁGUAS POR AGENTES QUÍMICOS. RIOS DOS POÇOS/QUEIMADOS E IPIRANGA. EXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL INTEGRADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. LIMITES DA JURISDIÇÃO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL PRÉVIA. IMPOSSIBILIDADE CONCLUSÃO TÉCNICA SOBRE A ALEGADA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO IMEDIATA DAS UTRS. DECISÃO FUNDAMENTADA QUE POSTERGOU A ANÁLISE DA TUTELA DE URGÊNCIA. MANUTENÇÃO. SÚMULA 59 TJRJ. NÃO PROVIMENTO. (TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00677799820228190000 202200293109, Relator.: Des(a). EDUARDO ANTONIO KLAUSNER, Data de Julgamento: 13/09/2023, QUINTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 24ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 02/10/2023)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE (AUTORA) QUE SE INSURGE CONTRA DECISÃO QUE DEFERIU EM PARTE A TUTELA DE URGÊNCIA PARA DETERMINAR QUE A RÉ NÃO RECEBA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO EMPREENDIMENTO QUESTIONADO (ATERRO LOCALIZADO EM PINHEIRAL), ATÉ A ELABORAÇÃO DE NOVO ESTUDO PELO INEA . PLEITO RECURSAL PARA QUE SEJA SUSPENSA A LICENÇA AMBIENTAL COMO UM TODO, OU SEJA, INCLUSIVE EM RELAÇÃO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS INDUSTRIAIS, POIS

TERIA SIDO CONCEDIDA INDEVIDAMENTE SEM A REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO (EIA E RIMA - ART. 225, § 1º, IV DA CRFB). DECISUM QUE SE MANTÉM. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NO INEA QUE, COMO ÓRGÃO LICENCIADOR E FISCALIZADOR, CONSIDEROU QUE OS RESÍDUOS SÓLIDOS INDUSTRIAIS MANEJADOS PELA RÉ, INORGÂNICOS, NÃO SÃO POLUENTES AO PONTO DE EXIGIR O LICENCIAMENTO QUALIFICADO . EMPREENDIMENTO QUE VISA À RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS POR EROSÃO QUE NÃO SE QUALIFICA COMO DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO. MATÉRIA CONTROVERTIDA QUE DEMANDA DILAÇÃO PROBATÓRIA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00592360920228190000, Relator.: Des(a). FERNANDO FERNANDY FERNANDES, Data de Julgamento: 15/12/2022, DÉCIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL)

Dessa forma o respeito às diretrizes técnicas busca justamente garantir o princípio da separação de poderes, um dos pilares de sustentação da República.

Essa deferência à capacidade institucional dos órgãos técnicos da Administração não é mera cortesia institucional nem reverência acrítica ao poder burocrático: é, antes, expressão qualificada do princípio constitucional da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal como fundamento estrutural da República.

A separação de poderes, na sua dimensão funcional contemporânea — que vai muito além da rígida tripartição de Montesquieu e incorpora, como anota Gilmar Mendes, a noção de freios e contrapesos e a especialização de funções segundo critérios de aptidão institucional —, impõe ao Poder Judiciário o reconhecimento de que certas decisões de alta densidade técnica, nas quais a validade do raciocínio depende de conhecimento científico especializado cujo domínio

a formação jurídica não confere, pertencem funcionalmente ao espaço decisório do órgão administrativo competente (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 216-220).

O licenciamento ambiental, com sua arquitetura multidisciplinar de estudos de impacto, diagnósticos ecológicos, cartografia de detalhe, avaliações de fauna e flora, análise de recursos hídricos e modelagem de impactos cumulativos, é paradigma exato dessa categoria decisória.

Quando o Juízo intervém sobre o mérito técnico de um licenciamento em cognição sumária, substituindo a avaliação especializada do órgão ambiental pela leitura de pareceres unilaterais de uma das partes, sem instrução pericial produzida sob contraditório, não exerce controle judicial: usurpa competência técnico-administrativa que o ordenamento jurídico atribuiu, com exclusividade funcional, aos órgãos dotados de capacidade institucional específica.

O respeito às conclusões técnicas do INEA, nas condições processuais atuais, não é, portanto, conivência com eventual irregularidade administrativa; é, ao contrário, a forma constitucionalmente correta de o Judiciário exercer sua função sem transbordar os limites que a separação de poderes lhe impõe.

Nessa perspectiva, a correta leitura do princípio da separação dos Poderes em matéria de revisão judicial de licenciamento ambiental conduz a uma distinção operacional indispensável: o controle jurisdicional é legítimo, necessário e inafastável — art. 5º, XXXV, da CF —, mas sua intensidade deve ser inversamente proporcional ao grau de especialização técnica envolvida e diretamente proporcional à clareza da violação normativa identificada.

O Poder Judiciário está plenamente habilitado — e constitucionalmente obrigado — a intervir quando o órgão ambiental atua manifestamente fora do quadro normativo que lhe confere competência: quando licencia sem EIA exigível, quando ignora APP de delimitação incontroversa, quando descumpre norma federal cogente, quando não observa o devido

processo de participação pública, quando viola frontalmente direitos fundamentais de comunidades tradicionais sem qualquer procedimento compensatório.

Essas são as hipóteses de violação ostensiva em que a intervenção liminar encontra base cognitiva suficiente. O que não se admite — e o que o caso dos autos não configura — é a substituição judicial da avaliação técnica do órgão licenciador por uma leitura alternativa, ainda que igualmente qualificada, de divergência científica ainda pendente de contraditório pleno.

Como assevera Marçal Justen Filho, o controle judicial da atividade administrativa técnica deve limitar-se à verificação da observância dos pressupostos formais, da competência, do procedimento e dos limites normativos da discricionariedade, abstendo-se de substituir o mérito técnico da decisão administrativa, cuja avaliação pressupõe conhecimento especializado que o julgador não detém (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13^a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 247).

No presente feito, nenhum **vício formal** ou procedimental de envergadura manifesta foi demonstrado: o EIA foi elaborado, a audiência pública foi realizada, as licenças foram expedidas pelo órgão competente com condicionantes específicas, a CECA deliberou favoravelmente, o INEA respondeu tecnicamente aos questionamentos do GATE. O que existe é divergência de mérito técnico — e divergência de mérito, em sede de cognição sumária, não autoriza a paralisação.

Fixadas essas premissas — a divergência técnica como questão de instrução e não de urgência, a deferência institucional como expressão da separação de poderes, e a inadequação da cognição sumária para resolver controvérsias científicas pendentes de contraditório —, impõe-se enfrentar, sob a mesma perspectiva de proporcionalidade e responsabilidade decisória, a dimensão concreta das consequências que a medida requerida produziria caso deferida.

É que a integridade do raciocínio jurídico sobre tutelas de urgência em matéria ambiental não se esgota na análise da probabilidade do direito: ela exige, também, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do

Direito Brasileiro — acrescentados pela Lei nº 13.655/2018 como imperativo metodológico de responsabilidade decisória —, que o Juízo examine as consequências práticas, concretas e mensuráveis de sua decisão, e não apenas os valores jurídicos abstratos invocados em seu suporte.

A suspensão integral das licenças ambientais e a paralisação imediata do Complexo Maraey, pretendidas pelo Ministério Público, não produziriam apenas a proibição de intervenção no local enquanto se instrui o processo: produziriam consequências reais, imediatas e potencialmente irreversíveis sobre múltiplos planos da realidade social, econômica e ambiental — e é precisamente sobre elas que se impõe uma avaliação proporcionalmente rigorosa.

A suspensão integral das licenças ambientais e a paralisação do Complexo Maraey, fundadas em tese de inconstitucionalidade não confirmada por nenhum tribunal superior e em divergência técnica ainda pendente de contraditório qualificado e prova pericial de alta complexidade, produziriam consequências sérias e imediatas: paralisação de investimento estrangeiro direto da ordem de R\$ 11 bilhões anunciados ao mercado; desativação do projeto de saneamento básico previsto para a área, incluindo tratamento de esgoto (que pode impactar seriamente no meio ambiente); interrupção do processo de regularização fundiária e social da Comunidade de Zacarias no âmbito do empreendimento; impacto ao erário municipal pela perda de tributos e empregos projetados; e, paradoxalmente, manutenção da área em situação de ocupação desordenada (o que, diga-se de passagem, é comum e corriqueiro na cidade – a título de exemplo: hoje mesmo após essa audiência outras tantas irão discutir ocupação de terrenos na comarca), sem saneamento, sem proteção assegurada por RPPN e sem as medidas compensatórias que o próprio licenciamento exige. Isso não significa subordinar o meio ambiente à economia. Significa reconhecer que a tutela judicial proporcional exige equilíbrio entre a gravidade da medida e a solidez da convicção em que se funda.

Nesse ponto, necessário deixar expressamente consignado que todas as questões levantadas pelo Ministério Público – a inconstitucionalidade do Decreto nº 41.048/2007, a existência de APPs não mapeadas, o risco às espécies ameaçadas, o EIA desatualizado, os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a adequação das condições – são

questões de alta relevância que serão objeto de exame exauriente no mérito desta Ação Civil Pública, após instrução probatória completa, inclusive com a indispensável produção de prova técnica pericial e, se o caso, a declaração de inconstitucionalidade. O indeferimento da tutela de urgência não pré-julga o mérito, não afasta a responsabilidade ambiental dos requeridos. Significa apenas que, no estágio atual do processo e com os elementos disponíveis, não há base cognitiva suficiente para a medida mais gravosa possível. Essa base deverá ser construída ao longo da instrução, com instrução técnica de matéria que foge *completamente do conhecimento* deste subscritor.

Essa confissão de limite não traduz fragilidade, mas método. Há, na dogmática constitucional, uma sabedoria que Alexander Bickel (BICKEL, Alexander M. *The passive virtues*. **Harvard Law Review**, v. 75, p. 40-79, 1961). cunhou como *virtudes passivas*:⁸ a compreensão de que a autoridade do julgador se preserva tanto pelo que decide quanto pelo que, com prudência, se abstém de decidir antes da hora.

A humildade judicial de reconhecer a ausência de expertise não é abdicação da jurisdição, mas o seu exercício lúcido. E, no caso concreto, os pontos que verdadeiramente separam as partes não são jurídicos, e sim técnico-científicos, situados muito além do saber ordinário de um magistrado. Não cabe a este subscritor afirmar, por intuição togada, se determinada feição do terreno configura ou não *restinga fixadora de dunas* — controvérsia que os próprios órgãos técnicos travam a partir de análise geomorfológica em escala de detalhe, avaliação sedimentológica, interpretação de fotografias aéreas e leitura topográfica, e cuja divergência entre o GATE/MPRJ e o INEA repousa, em boa medida, na própria escala cartográfica adotada — regional ou de detalhe — para a identificação das dunas frontais de baixa amplitude.

Tampouco dispõe este Juízo do instrumental para dizer se o traçado viário projetado compromete a sobrevivência do *peixe das nuvens* (*Leptopanchax citrinipinnis*)⁹ — rivulídeo anual, ameaçado de extinção e integrante do Plano de Ação Nacional para a Conservação dos Peixes Rivulídeos, cujos ovos resistem ao dessecação do solo e cuja perpetuação depende da integridade dos ambientes brejosos e alagáveis e da conectividade hídrica que os alimenta —, nem para aferir se as estruturas de drenagem alterarão, ou não, o regime hidrológico

natural desses corpos d'água e a disponibilidade hídrica da área. São questões de geomorfologia costeira, sedimentologia, hidrologia e biologia da conservação, e não de hermenêutica jurídica; reclamam trabalho de campo, ensaio laboratorial, georreferenciamento e modelagem, e não o repertório do jurista.

Precisamente porque tais indagações desbordam o conhecimento jurídico, a prudência, aqui, não é conveniência retórica, mas imposição normativa.¹⁰ Os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na redação conferida pela Lei nº 13.655/2018, vedam ao julgador decidir com esteio em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências *práticas da decisão*, impondo-lhe a mensuração dos efeitos reais do provimento — dever de cautela consequencialista que se agrava, e não se atenua, quando a intervenção judicial se projeta sobre cenários complexos, plurívocos e de impactos ambivalentes.

Tanto a *paralisação precipitada* de um empreendimento regularmente licenciado quanto a chancela açodada de sua continuidade podem produzir danos graves e, no limite, irreversíveis — o primeiro de ordem econômica, social e institucional; o segundo, de ordem ambiental. Entre esses dois riscos, a decisão responsável não é a mais veemente, mas a mais bem instruída. E não há instrução idônea, nessa seara, sem a indispensável *oitiva de técnicos imparciais* — peritos equidistantes das partes, sem vínculo com o empreendedor nem com o órgão ministerial —, únicos aptos a delimitar, com a precisão georreferenciada que a matéria exige, onde principia e onde termina cada Área de Preservação Permanente, qual porção do solo se qualifica efetivamente como restinga fixadora de dunas, em que pontos se dá a ocorrência comprovada do peixe das nuvens e de que modo o regime hídrico será concretamente afetado. É esse contraditório técnico qualificado, e não a antecipação intuitiva do julgador, que edificará a base cognitiva segura sobre a qual — e somente sobre a qual — se poderá, no momento oportuno, resolver o mérito com a gravidade que a causa impõe.

Dessa forma, nesse momento processual, ante a inexistência prova de violação, ilicitude ou extrapolação dos limites legais e constitucionais, deve prevalecer a legitimidade dos atos praticados pelos órgãos técnicos do Estado responsáveis pelo licenciamento.

III.2 – PERIGO DA DEMORA: PERICULUM IN MORA INVERSO E AUSÊNCIA DE IMINÊNCIA CONCRETA DEMONSTRADA

O pedido de antecipação de tutela formulado pelo Ministério Público ancora o *periculum in mora* em três premissas encadeadas: (i) *o anúncio de retomada das obras em junho de 2026, veiculado por notícias jornalísticas*; (ii) *a afirmação genérica de que qualquer intervenção na área da Fazenda de São Bento da Lagoa representa risco iminente e irreversível ao ecossistema de restinga*; e (iii) *a invocação, por analogia, da tutela cautelar deferida pelo STJ em 2023 como evidência da persistência do risco*.

Nenhuma dessas premissas, examinada à luz do conjunto probatório efetivamente carreado aos autos, sustenta a configuração do *periculum in mora* com a concretude, a atualidade e a iminência que a jurisprudência exige para justificar a medida mais gravosa do arsenal cautelar. Ao contrário: a documentação técnica apresentada pelo INEA no Evento 48, em cumprimento específico à determinação deste Juízo, demonstra que o risco invocado, na extensão e na imediatidade em que formulado, não corresponde ao quadro fático e jurídico atual das intervenções autorizadas.

1. O escopo estrito da Licença de Instalação vigente: o que está e o que não está autorizado

O ponto de partida indispensável para a aferição do *periculum in mora* é o exame rigoroso do que efetivamente se encontra licenciado para execução imediata. O MPRJ descreve o risco como se todas as estruturas do Complexo Maraey estivessem prontas para ser implantadas — hotéis de luxo, condomínios residenciais, equipamentos turísticos, marinas, centro de convenções —, sugerindo que a retomada das obras equivale ao início da implantação integral do empreendimento. Essa **descrição não corresponde à realidade jurídico-administrativa** documentada nos autos.

Conforme esclarece o Ofício Técnico INEA/COOEAM SEI nº 1143/2026 (Evento 48), **a única Licença** de Instalação vigente — LI nº IN052448, expedida em 25/10/2021 e válida até 24/10/2027 — *tem objeto estritamente delimitado*: autoriza **exclusivamente** a execução da rede viária e do desenho urbano, das redes externas de pavimentos e calçadas, das redes externas de drenagem, do sistema de abastecimento de água potável, das redes externas de energia elétrica, do sistema de iluminação pública, das redes de telecomunicações, do sistema de gás, da rede de coleta e tratamento de esgoto, da rede de irrigação e das sinalizações em geral, além dos canteiros de obra.

Em linguagem direta: a LI nº IN052448 **autoriza a implantação da infraestrutura de base e do sistema viário** — e nada mais. As edificações turísticas, os hotéis, os condomínios residenciais, os equipamentos de lazer e os demais complexos que compõem a concepção geral do empreendimento não estão autorizados pela licença vigente e sequer foram objeto de requerimento de licença de instalação perante o INEA.

Para tornar ainda mais preciso esse quadro, o INEA informa que há seis processos administrativos relativos a futuras estruturas ainda em análise, sem qualquer licença de instalação expedida: Processo SEI-070007/000794/2022 (Centro de Referência Ambiental), SEI-070007/000789/2022 (*Hotel Rock in Rio Autograph Collection*), SEI-070007/000796/2022 (*Hotel Ritz Carlton Reserve Hotel & Residences*), SEI-070007/000790/2022 (Hotel JW Marriott Hotel & Residences), SEI-070007/001272/2022 (outorga de captação superficial no Canal de São Bento) e SEI-070002/013267/2026 (Autorização Ambiental para Projetos de Restauração Florestal). Esses processos encontram-se em fase de análise técnica inicial, sem decisão de viabilidade. Significa dizer que o risco de dano irreversível pela implantação das estruturas turísticas e residenciais de maior impacto — que é o núcleo do argumento do GATE/MPRJ — **não é atual** nem *iminente*: depende de processos administrativos ainda em curso, cujo resultado é incerto e sobre os quais o INEA preserva plena capacidade de indeferimento, condicionamento ou exigência de estudos complementares.

2. A natureza e a extensão das intervenções efetivamente em curso: supressão vegetal autorizada, delimitada e condicionada

As intervenções materialmente em curso na área, comunicadas pelo empreendedor ao INEA por meio das Cartas MAS.RJ-055/2026 (SEI nº 133463885) e MAS.RJ-056/2026 (SEI nº 133965273), consistem em atividades de supressão de vegetação e início das obras de implantação do sistema viário — atividades expressamente autorizadas pela ASV nº 2033.8.2026.95680, emitida em 31/03/2026, e pela AA nº IN1232296, de 27/03/2026, ambas dotadas de condicionantes específicas.

A ASV nº 2033.8.2026.95680 autoriza a supressão de 43,197 hectares, correspondentes à área de implantação do sistema viário e do desenho urbano do empreendimento, dos quais 13,98 hectares correspondem a vegetação nativa — delimitada cartograficamente por polígonos específicos no processo SINAFLOR nº 23319000, excluídas as Zonas de Preservação da Vida Silvestre e quaisquer áreas protegidas incompatíveis, com compensação florestal de 103,6896 hectares já determinada.

Não se trata, portanto, de supressão irrestrita, genérica ou clandestina: trata-se de intervenção autorizada por ato administrativo específico, com objeto delimitado, área georreferenciada, condicionantes próprias e obrigações de compensação já estabelecidas.

O próprio INEA adotou postura de fiscalização ativa diante da comunicação de retomada das obras. Em resposta imediata à Carta MAS.RJ-055/2026, o órgão expediu a Notificação INEA/COOEAMNOT/5219/2026 (SEI nº 133526306), exigindo da empreendedora a comprovação do cumprimento de condicionantes que ainda não constavam como atendidas — especialmente a Condicionante 4 (instalação da Base de Apoio antes do início das atividades) e a Condicionante 26 (realização de campanha amostral prévia para o *Leptopanchax citrinipinnis* antes de qualquer supressão vegetal).

Após a resposta da empreendedora, o INEA expediu nova notificação exigindo quadro atualizado de acompanhamento de todas as condicionantes. Essa sequência revela que o órgão licenciador não está inerte diante do reinício das obras: está exercendo, de forma ativa e documentada, seu poder-dever de fiscalização e controle do cumprimento das condicionantes ambientais. A existência e a efetividade desse

controle administrativo são dados relevantes para a avaliação do *periculum in mora*: a intervenção judicial de urgência se justifica quando o controle administrativo é ausente, omissis ou manifestamente insuficiente — não quando está funcionando dentro da normalidade institucional esperada.

3. A ausência de iminência concreta do risco alegado: notícias jornalísticas como fundamento insuficiente

O fundamento fático do *periculum in mora* apresentado pelo MPRJ apoia-se, em larga medida, em matérias jornalísticas publicadas em junho de 2026 nos portais LeisecaMaricá e Maricá Info, que noticiam a retomada das obras e um acordo entre a Prefeitura de Maricá e a IDB Brasil para investimentos em infraestrutura.

Esses elementos, embora demonstrem que o assunto está em evidência pública, não constituem prova de risco iminente e concreto ao ecossistema, pelos seguintes motivos: (i) as notícias referem-se à retomada de obras de infraestrutura que, como demonstrado, são expressamente autorizadas pelas licenças vigentes; (ii) nenhuma matéria jornalística demonstra intervenção em área não autorizada, supressão de APP, intervenção em restinga fixadora de dunas ou qualquer ato contrário às condicionantes estabelecidas; (iii) o acordo entre o Município e a empreendedora para obras de infraestrutura é compatível com as licenças ambientais vigentes; e (iv) a Vistoria Técnica Ambiental INEA/COOEAMRVT/278/2026, realizada em 27/01/2026 — a mais recente disponível nos autos —, certificou que as obras estavam paralisadas e que não havia indícios de atividades recentes.

O *periculum in mora*, para justificar a medida cautelar mais gravosa, deve ser demonstrado com concretude e atualidade: não basta a afirmação de que existe risco potencial associado ao tipo de empreendimento. Exige-se a demonstração de que a atividade em curso, no momento do pedido, produz ou está prestes a produzir o dano específico que se pretende evitar, de forma que a intervenção judicial seja a única forma de preveni-lo.

O argumento de que o risco é análogo ao que motivou a tutela cautelar do STJ em 2023 tampouco prospera. A tutela provisória deferida pelo Ministro Relator do AREsp

2028649 em maio de 2023 foi subsequentemente cassada pela Corte Especial do STJ, que reconheceu que o exame da adequação da medida, à luz dos fatos e das provas do licenciamento concreto, deveria ser realizado na instância originária — este Juízo. Essa cassação significa, precisamente, que a analogia com aquela decisão não pode ser invocada como fundamento automático: o STJ reconheceu que a avaliação da urgência, neste caso específico, é dependente dos elementos técnicos e documentais do processo administrativo, não de uma presunção geral de risco associada ao tipo de empreendimento. E esses elementos, agora disponíveis, demonstram que as intervenções autorizadas têm escopo delimitado, controle ativo pelo INEA e são distintas, qualitativa e quantitativamente, das que motivaram a tutela de 2023.

4. A bilateralidade do *periculum in mora*: o risco inverso e sua caracterização documental

Ainda que se admitisse algum grau de risco ambiental nas intervenções autorizadas — o que não se concede em grau suficiente para a medida extrema requerida —, o *periculum in mora*, em matéria de tutela de urgência, deve ser avaliado em sua dimensão bilateral. A paralisação integral do empreendimento pela via cautelar produziria consequências reais, imediatas e igualmente sérias, documentadas nos autos pelas manifestações do Estado do Rio de Janeiro, do Município de Maricá e da IDB Brasil S/A, e que compõem o denominado *periculum in mora inverso*:

- i. interrupção de investimento estrangeiro direto da ordem de R\$ 11 bilhões anunciados ao mercado e com efeitos sobre a credibilidade do ambiente de negócios do Estado do Rio de Janeiro;
- ii. geração de desemprego imediato dos trabalhadores contratados para a etapa de obras de infraestrutura, com impacto sobre renda e tributos municipais;
- iii. suspensão do processo de implantação das medidas sociais e compensatórias vinculadas ao licenciamento, incluindo os Programas de Melhoria da Infraestrutura Urbana da

Comunidade de Zacarias e as condicionantes relacionadas à Aldeia Indígena Tekoa Ka'Aguy Ovy;

- iv. manutenção da área sem o saneamento básico que o empreendimento prevê e sem a implantação da RPPN de 437 hectares, cuja criação é condicionante da LP; e
- v. risco, documentado pelo Município de Maricá, de ocupação desordenada e clandestina da área, que na ausência de uso controlado e planejado pode resultar em degradação ambiental de maior extensão e irreversibilidade do que a decorrente das intervenções licenciadas.

A nota paradoxal que o conjunto desses elementos revela é que a paralisação do empreendimento, formulada sob o argumento de proteção ambiental, poderia, na prática, produzir consequências ambientais e sociais mais graves do que a continuidade das intervenções dentro dos limites autorizados: a área permaneceria sem a RPPN projetada, sem as medidas de restauração florestal já condicionadas, sem os programas de monitoramento e sem o controle sistemático previsto no licenciamento, ao mesmo tempo em que ficaria exposta ao avanço desordenado que a ausência de uso regulado tipicamente favorece.

O fenômeno, já observado em situações análogas pela jurisprudência, é o do dano ambiental paradoxal: a interdição cautelar de empreendimento ambientalmente condicionado pode converter-se em vetor de degradação superior àquela que pretendeu evitar. Não há automatismo na equação precaução igual a paralisação: há, ao contrário, um exercício de proporcionalidade que requer base cognitiva sólida, equilibrada e submetida a contraditório — e não a inferência de risco a partir de notícias de jornal e de analogia com situações processuais superadas.

5. Síntese: a inexistência de *periculum in mora* apto a justificar a medida requerida

Em síntese: o *periculum in mora*, tal como formulado pelo Ministério Público, não se configura com a concretude, a atualidade e a iminência que a medida requerida exige. As intervenções em curso são autorizadas pelas licenças e autorizações vigentes, cujo escopo é estritamente delimitado à infraestrutura e ao sistema viário — excluídas as estruturas turísticas, hoteleiras e residenciais que constituem o núcleo do risco ambiental invocado pelo GATE/MPRJ. O INEA exerce fiscalização ativa, tendo expedido notificações exigindo a comprovação de condicionantes pendentes antes de autorizar o prosseguimento das atividades de supressão vegetal.

Os processos relativos às estruturas de maior impacto potencial encontram-se ainda em análise técnica inicial. E o *periculum in mora inverso* foi caracterizado com solidez pelos requeridos, revelando que a paralisação imediata produziria danos econômicos, sociais e, paradoxalmente, ambientais de extensão considerável. A ausência de probabilidade suficiente do direito, já demonstrada, é reforçada pela inexistência de *periculum in mora* qualificado: os dois requisitos do art. 300 do CPC, de exigência cumulativa, não estão presentes no grau necessário à concessão da medida mais gravosa do arsenal cautelar.

III.3 – PROPORCIONALIDADE: A MEDIDA MAIS GRAVOSA NÃO É A MAIS ADEQUADA

Ainda que se transpusessem, por hipótese, os dois obstáculos anteriores — a ausência de probabilidade suficiente do direito e a inexistência de *periculum in mora* qualificado —, subsistiria um terceiro fundamento autônomo e suficiente para o indeferimento da tutela requerida: a flagrante desproporcionalidade entre a medida cautelar pretendida e o quadro fático e jurídico efetivamente demonstrado nos autos. A proporcionalidade, consagrada como princípio constitucional implícito extraído dos arts. 5º, LIV e LV, e 1º da CRFB/88, e operacionalizada pela doutrina e pela jurisprudência em três subprincípios — *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade em sentido estrito* —, exige que toda medida restritiva de direitos satisfaça, cumulativamente, a aptidão para alcançar o fim visado, a menor onerosidade possível dentre os meios

disponíveis, e a relação de equilíbrio entre os benefícios que proporciona e os custos que impõe. O pedido formulado pelo Ministério Público não supera nenhum desses três testes quando confrontado com os elementos concretos do processo.

1. Subprincípio da adequação: a suspensão integral como resposta a uma situação parcialmente licenciada

O pedido do MPRJ requer a suspensão integral de todas as licenças, autorizações e atos municipais relacionados ao empreendimento, com paralisação de qualquer atividade na área. A formulação é global e indiscriminada: alcança tanto a LI n° IN052448 — objeto único das intervenções em curso — quanto a LP n° IN030651 — ato de viabilidade ambiental da concepção geral expedido há mais de uma década —, e ainda seis processos administrativos em análise cujas estruturas sequer possuem licença de instalação expedida, bem como os atos do Município de Maricá, sem que qualquer ato municipal concreto, contemporâneo e causalmente vinculado ao risco alegado tenha sido identificado na petição inicial. Essa amplitude global é **inadequada** à medida do problema identificado pelo próprio Autor.

O risco ambiental articulado pelo GATE/MPRJ — supressão de restinga fixadora de dunas, impacto sobre o *Leptopanchax citrinipinnis*, interferência em Faixa Marginal de Proteção, pressão sobre comunidades tradicionais — refere-se, em sua essência, a impactos vinculados às estruturas que ainda não foram objeto de licença de instalação: os hotéis, os condomínios residenciais, os equipamentos turísticos de grande porte.

Essas estruturas dependem dos seis processos administrativos em curso no INEA (Processos SEI-070007/000794/2022, SEI-070007/000789/2022, SEI-070007/000796/2022, SEI-070007/000790/2022, SEI-070007/001272/2022 e SEI-070002/013267/2026), cujos objetos vão do Centro de Referência Ambiental aos hotéis JW Marriott, Ritz Carlton e *Rock in Rio Autograph Collection*, ainda sem qualquer decisão de viabilidade para a etapa de instalação.

A LI nº IN052448 — a única vigente — restringe-se, por definição, à infraestrutura e ao sistema viário: rede viária, pavimentos, calçadas, drenagem, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação pública, telecomunicações, gás, esgoto, irrigação e canteiros de obra. A suspensão dessa licença não impede o dano que o Autor descreve; impede a implantação da infraestrutura de base que, paradoxalmente, inclui as próprias redes de saneamento que a área atualmente não possui. A medida, na sua formulação atual, não é adequada porque não guarda *relação de aptidão entre o meio escolhido* — suspensão integral de todas as licenças — e **o fim pretendido** — prevenção dos impactos específicos das estruturas de alto potencial degradante.

2. Subprincípio da necessidade: existem medidas menos gravosas igualmente aptas a preservar o resultado útil do processo

Mesmo que se entendesse que alguma intervenção cautelar é necessária — o que este Juízo não reconhece, pelos fundamentos já expostos —, o subprincípio da necessidade, ou vedação ao excesso, exige que o Juízo identifique se há medidas menos restritivas igualmente aptas a tutelar o interesse invocado. No caso concreto, o próprio sistema de licenciamento ambiental, com sua estrutura de fases, condicionantes e fiscalização contínua, já oferece o *instrumental técnico e jurídico para a proteção dos bens jurídicos* que o MPRJ invoca, tornando a paralisação cautelar uma medida excessiva e desnecessária.

Em primeiro lugar, a Notificação INEA/COOEAMNOT/5219/2026 (SEI nº 133526306), expedida em 19/06/2026, demonstra que o próprio órgão licenciador já determinou a suspensão das atividades de supressão vegetal até que o empreendedor comprove o atendimento da Condicionante 4 (instalação da Base de Apoio) e da Condicionante 26 (realização de campanha amostral prévia para o peixe-das-nuvens). Trata-se de medida de cautela administrativa, proporcional, tecnicamente fundamentada e já em vigor, que responde especificamente ao único risco concreto e imediato demonstrado nos autos — a supressão vegetal potencialmente antecipada.

Em segundo lugar, a estrutura de condicionantes da LI nº IN052448 estabelece 58 obrigações específicas que delimitam, condicionam e controlam cada etapa da intervenção autorizada, incluindo vedação expressa de edificações na FMP, exigência de compensação florestal na proporção de 5:1, proteção das áreas de ocorrência do peixe-das-nuvens e proibição de intervenção no território da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy* sem autorização da FUNAI.

Em terceiro lugar, a Autorização Ambiental nº IN1232296 impõe 42 condicionantes específicas para o manejo de fauna, incluindo proibição de translocação do *Leptopanchax citrinipinnis* e vedação expressa de implantação do trecho viário no ponto de coordenada UTM 23K 715341 m E / 7459696 m S até a conclusão do monitoramento específico da espécie.

Em quarto lugar, a instrução processual determinada por este Juízo no Evento 6 — com juntada integral do processo administrativo de licenciamento, realização de audiência especial e produção de prova técnica — é o mecanismo proporcional para a formação da convicção judicial necessária ao exame do mérito.

Diante desse conjunto de medidas já operativas, a suspensão cautelar integral das licenças configura *excesso manifesto*: a proteção dos bens jurídicos invocados pelo MPRJ está sendo assegurada, em grande medida, pelas próprias condicionantes do licenciamento e pela ação fiscalizatória ativa do INEA. A jurisdição de urgência não deve substituir instrumentos administrativos funcionando dentro de sua normalidade institucional; deve intervir quando esses instrumentos se revelam ausentes, insuficientes ou sistematicamente descumpridos — circunstâncias que não foram demonstradas nos autos.

3. Proporcionalidade em sentido estrito: o cotejo entre os bens constitucionais em tensão e a assimetria das consequências

O teste de proporcionalidade em sentido estrito — que consiste na ponderação entre os benefícios da medida para o bem jurídico que protege e os custos que impõe aos demais bens constitucionalmente protegidos — revela, no caso concreto, uma assimetria que o pedido do MPRJ não enfrenta.

De um lado, os bens ambientais invocados: a integridade da restinga, a conservação das dunas, a proteção do peixe-das-nuvens, a preservação das comunidades tradicionais. *De outro*, o conjunto de bens constitucionais que a paralisação imediata comprometeria, documentados nos autos com concretude: investimento estrangeiro direto da ordem de R\$ 11 bilhões anunciados ao mercado; geração de empregos diretos e indiretos na fase de implantação da infraestrutura; implantação de sistema de tratamento de esgoto em nível terciário para área atualmente carente de saneamento básico — sistema que o próprio EIA demonstra representará melhoria da qualidade das águas da Lagoa de Maricá em relação à situação atual de lançamentos in natura; criação de RPPN abrangendo 437 hectares de restinga — que seria a segunda maior reserva desse ecossistema no Estado do Rio de Janeiro e que somente será formalizada se o empreendimento avançar; compensação florestal de 103,6896 hectares vinculada à ASV n° 2033.8.2026.95680; e implementação das condicionantes de proteção da Comunidade de Zacarias e da Aldeia *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã, cuja efetividade depende do prosseguimento do processo.

Essa assimetria não se resolve pela prevalência automática do argumento ambiental. A Constituição não consagrou hierarquia absoluta entre a proteção ambiental e os demais valores que tutela: o art. 225 convive, no mesmo texto constitucional, com o art. 3º (desenvolvimento nacional, redução de desigualdades), com o art. 170, VI (defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, não como seu veto) e com o art. 170, parágrafo único (liberdade de iniciativa econômica). O Supremo Tribunal Federal, na ACO 876 MC-AgR (Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. 19/12/2007), ao apreciar pedido de suspensão cautelar de grande obra de infraestrutura com impacto ambiental relevante — a transposição do Rio São Francisco —, assentou que o meio ambiente não é incompatível com projetos de desenvolvimento que cuidem de preservá-lo, e que, se o projeto não pode ser considerado inviável do ponto de vista ambiental e ausente violação potente de norma constitucional ou legal, a opção por ele escapa do âmbito do controle judicial.

EMENTA Agravo regimental. Medida liminar indeferida. Ação civil originária. Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Periculum

in mora não evidenciado. 1. Como assentado na decisão agravada, a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção da Bahia, AATR - Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, GAMBA - Grupo Ambientalista da Bahia, IAMBA - Instituto de Ação Ambiental da Bahia, Associação Movimento Paulo Jackson - Ética, Justiça e Cidadania, PANGEA - Centro de Estudos Socioambientais e da AEABA - Associação dos Engenheiros Agrônomos da Bahia, não detêm legitimidade ativa para a ação prevista no art. 102, I, "f", da Constituição Federal. 2. A Licença de Instalação levou em conta o fato de que as condicionantes para a Licença Prévia estão sendo cumpridas, tendo o IBAMA apresentado programas e planos relevantes para o sucesso da obra, dos quais resultaram novas condicionantes para a validade da referida Licença de Instalação. A correta execução do projeto depende, primordialmente, da efetiva fiscalização e empenho do Estado para proteger o meio ambiente e as sociedades próximas. 3. Havendo, tão-somente, a construção de canal passando dentro de terra indígena, sem evidência maior de que recursos naturais hídricos serão utilizados, não há necessidade da autorização do Congresso Nacional. 4. O meio ambiente não é incompatível com projetos de desenvolvimento econômico e social que cuidem de preservá-lo como patrimônio da humanidade. Com isso, pode-se afirmar que o meio ambiente pode ser palco para a promoção do homem todo e de todos os homens. 5. Se não é possível considerar o projeto como inviável do ponto de vista ambiental, ausente nesta fase processual qualquer violação de norma constitucional ou legal, potente para o deferimento da cautela pretendida, a opção por esse projeto escapa inteiramente do âmbito desta Suprema Corte. Dizer sim ou não à transposição não compete ao Juiz, que se limita a examinar os aspectos normativos, no caso, para proteger o meio ambiente. 6. Agravos regimentais desprovidos. (ACO 876 MC-AgR, Relator(a): MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em

A mesma lógica se aplica, com ainda maior rigor, a um pedido liminar fundado em divergência técnica pendente de contraditório, sem instrução pericial e sem demonstração de descumprimento de qualquer condicionante.

O Município de Maricá, em sua manifestação (Evento 28), aponta ainda a dimensão paradoxal que a paralisação cautelar pode produzir sob o ângulo ambiental: a ausência de uso controlado e planejado da área, historicamente, não resulta em preservação espontânea, mas em ocupação desordenada, loteamentos clandestinos, extração ilegal de recursos naturais e ausência de qualquer medida compensatória.

O risco de favelização, documentado como possibilidade concreta pelo Município, não é argumento econômico: é argumento ambiental. Uma área de restinga em processo de ocupação irregular e desordenada, sem saneamento e sem fiscalização, pode sofrer impactos de extensão e irreversibilidade superiores aos decorrentes de empreendimento submetido a licenciamento ambiental exaustivo, a condicionantes específicas e ao controle contínuo do órgão ambiental competente.

Acrescente-se, na perspectiva dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, acrescentados pela Lei nº 13.655/2018, que o dever de considerar as consequências práticas da decisão não é recomendação programática: é imperativo normativo de responsabilidade decisória.

A suspensão integral de licenças emitidas após quinze anos de análise técnica, fundada em divergência científica ainda pendente de contraditório, sem instrução pericial e sem demonstração de descumprimento concreto de condicionante, produziria o precedente de que pareceres técnicos unilaterais de órgão de assessoramento de uma das partes são suficientes, em cognição sumária, para paralisar processos administrativos de licenciamento de alta complexidade — com efeito dissuasório sobre a segurança jurídica dos processos de licenciamento e sobre a confiança dos

agentes econômicos no sistema de regulação ambiental do Estado, efeito que a própria proteção ambiental não pode ignorar.

4. A medida proporcional: a instrução qualificada como caminho adequado e suficiente

A proporcionalidade, em sua expressão positiva, não condena este Juízo à inação: ao contrário, indica o caminho correto. O processo já possui instrução em curso, com o acervo documental do licenciamento determinado pelo Juízo (Evento 6) e apresentado pelo INEA (Evento 48); com a presente audiência especial realizada; com o sistema de condicionantes vigentes, cujo cumprimento é monitorado ativamente pelo INEA, inclusive com suspensão administrativa de atividades de supressão vegetal pendentes de comprovação de condicionantes (Notificação INEA/COOEAMNOT/5219/2026); e com a possibilidade de produção de prova técnica pericial no mérito da Ação Civil Pública, instância adequada para a resolução das divergências científicas identificadas.

Essas medidas são, conjuntamente, adequadas, necessárias e proporcionais à complexidade da causa. A paralisação integral do empreendimento, ao contrário, é medida desproporcional à base cognitiva disponível, ao risco concretamente demonstrado e à extensão dos bens constitucionais que comprimiria. O indeferimento da tutela requerida não é, portanto, uma escolha entre o meio ambiente e a economia: é o reconhecimento de que a proteção ambiental eficaz, legítima e sustentável se faz com instrução probatória qualificada, com contraditório técnico pleno e com decisões fundadas em convicção sólida — não com presunções de ilicitude extraídas de divergência científica ainda em aberto.

Dessa forma, mesmo que se vislumbrasse algum grau de probabilidade do direito – o que, como demonstrado, não se verifica –, a medida requerida pelo MPRJ, em sua formulação máxima, seria desproporcional à base cognitiva disponível. A suspensão integral de todas as licenças, autorizações e atos municipais relacionados ao empreendimento, com paralisação de qualquer atividade, representa a medida mais gravosa do arsenal cautelar.

Por fim, vale lembrar que as lições de Daniel Sarmiento que “a utilização do método da ponderação de bens e interesses não [pode] importar em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, entre os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente” (SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 193-203). Que também ensina que a ponderação deve ser proporcional e não pode sacrificar outros direitos constitucionais igualmente relevantes sem a segurança cognitiva adequada. O que se exerce aqui, ao indeferir a tutela, não é a desconsideração do direito ambiental. É o reconhecimento de que a proteção do meio ambiente, para ser eficaz e legítima, deve fundar-se em decisões instruídas, tecnicamente embasadas e submetidas ao contraditório – e não em presunções de ilicitude derivadas de divergência técnica ainda em aberto.

IV – EPÍLOGO

Dezessete anos. Instâncias ordinárias percorridas. Tribunais Superiores alcançados. Suprema Corte acionada. Dezenas de técnicos, advogados, promotores, juízes e Desembargadores. Mais de quinze mil páginas. E a restinga de Maricá ainda espera — como esperou sempre — por uma decisão que lhe faça justiça sem lhe fazer mal.

Este processo chegou a este Juízo como um espelho: reflete, com clareza quase perturbadora, a tensão mais profunda do direito ambiental contemporâneo. *De um lado*, a urgência real de proteger um dos últimos remanescentes contínuos de restinga do litoral fluminense — com suas dunas, suas lagoas, sua fauna endêmica, seu peixe-das-nuvens que sobrevive nos brejos temporários como um milagre da adaptação, suas comunidades tradicionais que pescam há gerações nas margens da Lagoa de Maricá, sua aldeia indígena que fincou raízes naquele território e lá reconhece seu lugar no mundo.

De outro, a realidade igualmente concreta de um licenciamento ambiental construído ao longo de quinze anos por mais de setenta especialistas, submetido ao crivo técnico do

INEA, deliberado pelo CECA com participação da sociedade civil, estruturado em fases progressivas com noventa e oito condicionantes cumulativas, e dotado de presunção de legitimidade que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos atos administrativos regularmente expedidos.

Entre esses dois polos — que não são opostos, mas dimensões do mesmo problema — o Juízo foi chamado a decidir. E decidiu. Mas não da forma que alguns esperavam, nem da forma que outros temiam. Decidiu da única forma que a jurisdição honesta pode ofertar: a clareza sobre o que sabe e a honestidade sobre o que ainda não sabe.

O que este Juízo sabe, com a segurança que os autos permitem em cognição sumária, pode ser enunciado em sete proposições.

Primeira: a Área de Proteção Ambiental de Maricá é, por definição legal e constitucional, uma unidade de conservação de uso sustentável — não um santuário intocável, não uma zona de exclusão econômica absoluta, mas um território onde a diversidade biológica deve ser protegida mediante a disciplina do processo de ocupação e a garantia da sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Sua natureza jurídica, estabelecida pelo art. 15 da Lei nº 9.985/2000, não proíbe toda presença humana organizada; exige que ela seja compatível com os objetivos de proteção ambiental. Essa distinção não é tecnicismo: é a chave que separa a proteção ambiental eficaz da proteção ambiental retórica.

Segunda: o Decreto Estadual nº 41.048/2007, que instituiu o Plano de Manejo da APA de Maricá, não foi declarado inconstitucional por nenhum tribunal — nem pelo Órgão Especial do TJRJ, que examinou o tema na Representação de Inconstitucionalidade nº 0061211-13.2015.8.19.0000 e reconheceu que o ato institui zoneamento interno compatível com a natureza jurídica das APAs; nem pelo STF, que não afirmou a invalidade constitucional do decreto no RE nº 1.142.895 AgR. A alegação de inconstitucionalidade, por mais relevante que seja para o mérito, não ostenta, neste momento, a evidência manifesta e inequívoca que autorizaria seu acolhimento liminar como premissa automática de paralisação de empreendimento.

Terceira: a divergência técnica entre o GATE/MPRJ e o INEA é real, documentada e merecedora de aprofundamento — sobre dunas e escalas cartográficas, sobre restinga fixadora e metodologia geomorfológica, sobre o peixedas-nuvens e seus oito pontos de ocorrência, sobre a Faixa Marginal de Proteção e sua largura, sobre comunidades tradicionais e seus direitos territoriais. Mas divergência técnica **não é sinônimo de ilicitude**, e a perspectiva do órgão técnico de assessoramento de uma das partes **não pode substituir**, em cognição sumária, o resultado de quinze anos de análise institucional especializada. A divergência é questão de instrução probatória — não de urgência cautelar.

Quarta: as intervenções materialmente em curso na área são autorizadas pelos instrumentos de controle ambiental vigentes. A Licença de Instalação nº IN052448 autoriza exclusivamente a infraestrutura e o sistema viário. As estruturas turísticas, hoteleiras e residenciais de maior impacto potencial não possuem licença de instalação e dependem de processos administrativos ainda em análise técnica inicial. O risco de dano irreversível pelas estruturas que motivaram a controvérsia técnica não é atual — **é hipotético**, *condicionado a licenciamentos futuros* sobre os quais o INEA preserva plena capacidade de indeferimento, exigência e condicionamento.

Quinta: o *periculum in mora*, avaliado em sua dimensão bilateral, não favorece a concessão da tutela. O risco alegado pelo MPRJ não é iminente nas intervenções atualmente autorizadas; o risco inverso caracterizado pelos requeridos é real, documentado e multidimensional — econômico, social, comunitário e, paradoxalmente, ambiental, pois a paralisação do empreendimento suspenderia a RPPN de 437 hectares, a compensação florestal de 103,6896 hectares, o sistema de saneamento terciário e as condicionantes de proteção das comunidades de Zacarias e da Aldeia *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã.

Sexta: a medida requerida — suspensão integral de todas as licenças e paralisação de qualquer atividade — não supera nenhum dos três testes da proporcionalidade. Não é adequada, porque não guarda relação de aptidão entre o meio escolhido e o fim pretendido: suspender a infraestrutura de saneamento não previne o impacto das estruturas hoteleiras. Não é necessária, porque medidas menos gravosas já estão operando — condicionantes, notificações administrativas, fiscalização ativa do INEA, instrução processual em curso. E

não é proporcional em sentido estrito, porque os custos que imporia — econômicos, sociais, comunitários e ambientais — superam os benefícios que produziria em relação ao risco concreto e atual demonstrado.

Sétima: a separação dos Poderes, em sua dimensão funcional contemporânea, impõe ao Judiciário o reconhecimento dos limites de sua aptidão institucional em matéria de licenciamento ambiental de alta complexidade técnica. Substituir, em cognição sumária e sem prova pericial, a avaliação de setenta especialistas e quinze anos de análise institucional pela leitura de pareceres unilaterais de uma das partes não é controle judicial: é **usurpação da função** que o ordenamento atribuiu, com competência exclusiva, aos órgãos dotados de capacidade técnica especializada.

Essas **sete proposições** convergem para uma única conclusão, que este Juízo enuncia sem hesitação: o pedido de tutela de urgência formulado pelo Ministério Público *deve ser indeferido, neste momento*, não porque a restinga de Maricá não mereça proteção — ela merece, e a merecerá ainda mais após a instrução probatória exauriente que se inicia —, mas porque a proteção que ela exige é maior do que a que uma decisão liminar, fundada em cognição sumária e divergência técnica aberta, é capaz de oferecer com segurança, proporcionalidade e legitimidade.

Há, porém, uma dimensão desta causa que transcende o binômio técnico-jurídico e que não se pode silenciar: a *dimensão da responsabilidade intergeracional*.

A restinga de Maricá não pertence a este processo. Não pertence ao MPRJ, nem ao INEA, nem à IDB Brasil, nem ao Município. Não pertence sequer aos que hoje vivem em suas margens — os pescadores de Zacarias, a comunidade indígena da Mata Verde Bonita, os moradores de Boqueirão e São José do Imbassáí. A restinga pertence, como o art. 225 da Constituição proclama com a solenidade que o tema exige, às *presentes e futuras* gerações. E é em nome dessas gerações — de todas elas, incluindo as que ainda não nasceram e não podem comparecer a nenhuma audiência — que este Juízo se recusa a decidir de forma rápida, simples e definitiva sobre algo que é lento, complexo e talvez irreversível.

Sustentabilidade, no sentido mais profundo que essa palavra pode carregar, não é um princípio de preservação: é um *princípio de responsabilidade*. Responsabilidade de não destruir o que não nos pertence; mas também responsabilidade de não paralisar, por precipitação, processos que podem — se adequadamente controlados — resultar em proteção efetiva, em saneamento real, em emprego digno, em reserva ambiental permanente, em comunidades tradicionais fortalecidas e reconhecidas. A Encíclica *Laudato Si'*, do Papa Francisco, formulou com precisão o desafio que este processo encarna: não existem duas crises separadas, uma ambiental e outra social. Existe uma única e complexa crise socioambiental, que só pode ser enfrentada com respostas igualmente complexas — não com soluções que resolvam uma dimensão às custas da outra.

A análise conglobada que esse desafio exige não se confunde com relativização da proteção ambiental. Significa, ao contrário, que proteger a restinga de Maricá implica também proteger os pescadores que dela dependem; que preservar as dunas implica garantir que a comunidade indígena não seja expulsa de seu território para o vazio do abandono; que defender o peixe-das-nuvens implica assegurar que as redes de drenagem que circundam seus brejos temporários sejam construídas sob controle técnico rigoroso, e não deixadas à dinâmica imprevisível da ocupação clandestina. Proteger o meio ambiente de forma dissociada da realidade social e econômica do território não é preservação: é nostalgia de uma natureza que nunca existiu sem o ser humano, e que não existirá sem ele.

Essa lide tem dezessete anos. A restinga de Maricá tem milhares. O peixe-das-nuvens, que sobreviveu à última glaciação nos brejos da restinga fluminense, merece uma decisão que esteja à altura de sua resiliência: uma decisão instruída, tecnicamente fundamentada, submetida ao contraditório pleno, capaz de dizer com segurança e com justiça o que o direito exige — e o que ele proíbe. Essa decisão está por vir. Ela será proferida no mérito da Ação Civil Pública, após instrução probatória completa, com prova técnica pericial, com o exame exauriente de todas as questões suscitadas pelo Ministério Público e com toda a gravidade que um ecossistema insubstituível merece.

O indeferimento desta tutela de urgência não é o fim da história. É, como escreveu Guimarães Rosa, o meio da travessia. E o Judiciário estará presente — como sempre esteve

— até que a travessia se complete.

V – DISPOSITIVO

Ante o exposto, e considerando que: (i) a tese de inconstitucionalidade incidental do Decreto Estadual nº 41.048/2007 não ostenta, em cognição sumária, evidência constitucional manifesta e incontrovertida que autorize a presunção de ilicitude das licenças expedidas com base nesse instrumento, tanto mais que o Órgão Especial do TJRJ e o Supremo Tribunal Federal, cada qual em sua esfera de competência, não declararam a invalidade do ato;

(ii) a Área de Proteção Ambiental de Maricá é unidade de conservação de uso sustentável, cujo regime jurídico, na forma do art. 15 da Lei nº 9.985/2000, admite o uso econômico compatível com os objetivos de proteção ambiental, distinguindo-se estruturalmente das situações apreciadas pelo STF nas ADIs relativas a unidades de proteção integral com redução territorial;

(iii) o processo de licenciamento ambiental do Complexo Turístico-Residencial Maraey, conduzido pelo INEA ao longo de quinze anos com extensa participação técnica especializada, resultando em EIA/RIMA com mais de 2.000 páginas, análise por grupo de 14 técnicos, Licença Prévia com 18 condicionantes, Licença de Instalação com 58 condicionantes, Autorização de Supressão de Vegetação com 25 condicionantes e Autorização Ambiental para Manejo de Fauna com 42 condicionantes, goza de presunção de legitimidade que não pode ser afastada, em cognição sumária, com base exclusivamente nos pareceres do órgão de apoio técnico de uma das partes do processo, sem submissão ao contraditório pleno;

(iv) a divergência técnica entre o GATE/MPRJ e o INEA sobre dunas, restinga fixadora, escala cartográfica, metodologia geomorfológica, proteção do *Leptopanchax citrinipinnis*, Faixa Marginal de Proteção e impactos sobre comunidades tradicionais é real, relevante e merecedora de aprofundamento na instrução do mérito, mas não configura, em

nenhum dos pontos examinados, inequívoca suficiente para afastar, em juízo sumário, a presunção de legitimidade dos atos administrativos contestados;

(v) o *periculum in mora*, avaliado em sua dimensão bilateral, não está configurado com a concretude, a atualidade e a iminência que a medida mais gravosa do arsenal cautelar exige: as intervenções em curso são autorizadas pelos instrumentos ambientais vigentes, cujo escopo é estritamente delimitado à infraestrutura e ao sistema viário, sendo que as estruturas turísticas, hoteleiras e residenciais de maior impacto potencial dependem de processos administrativos ainda em análise técnica inicial;

(vi) o *periculum in mora inverso* foi suficientemente caracterizado pelos requeridos, revelando que a paralisação integral do empreendimento produziria consequências econômicas, sociais, comunitárias e, paradoxalmente, ambientais de extensão considerável, incluindo a suspensão da RPPN de 437 hectares, da compensação florestal de 103,6896 hectares e dos programas de proteção das comunidades de Zacarias e da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy Porã*;

(vii) a medida requerida pelo MPRJ, em sua formulação máxima, não supera os três subprincípios da proporcionalidade — não é adequada, porque não guarda relação de aptidão entre o meio escolhido e o fim pretendido; não é necessária, porque instrumentos menos gravosos já estão operando, incluindo as condicionantes das licenças vigentes, a Notificação INEA/COOEAMNOT/5219/2026 e a instrução processual em curso; e não é proporcional em sentido estrito, porque os custos que importaria superam os benefícios que produziria em relação ao risco concreto e atual demonstrado; e

(viii) a separação dos Poderes, em sua dimensão de deferência à capacidade institucional dos órgãos técnicos especializados, impõe contenção ao controle judicial de mérito técnico de licenciamento ambiental de alta complexidade em sede de cognição sumária e sem prova pericial produzida sob contraditório;

INDEFIRO o pedido de antecipação de tutela de urgência formulado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro — MPRJ/GAEMA, nos termos do art. 300 do

CPC/2015.

**DA NATUREZA PRECÁRIA DA DECISÃO E
DAS HIPÓTESES DE REVISÃO**

CONSIGNO expressamente que a presente decisão tem *natureza precária, provisória* e funcionalmente instrumental, sujeita a revisão a **qualquer tempo**, nos termos do art. 296 do CPC/2015, nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras que o curso da instrução possa revelar:

(a) superveniência de prova pericial ou documental que demonstre, com o grau de certeza compatível com a medida requerida, a existência de intervenção em Área de Preservação Permanente não autorizada, supressão de restinga fixadora de dunas, impacto irreversível sobre o *Leptopanchax citrinipinnis* e outras espécies, ou violação concreta e atual de condicionante ambiental relevante fixada pelo órgão competente;

(b) descumprimento, pela IDB Brasil S/A, de qualquer das condicionantes impostas na Licença de Instalação nº IN052448, na Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680 ou na Autorização Ambiental nº IN1232296, especialmente as condicionantes 3 (vedação de intervenção no território da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy* Porã sem autorização prévia da FUNAI), 9 (vedação de edificações, edículas ou qualquer construção na Faixa Marginal de Proteção), 26 (realização de campanha amostral prévia para o *Leptopanchax citrinipinnis* antes de qualquer supressão vegetal) e 34 a 36 (asseguramento dos direitos socioambientais da Comunidade Pesqueira de Zacarias);

(c) realização de intervenção física em área não abrangida pelo escopo da LI nº IN052448, tal como definido em seu próprio texto, que restringe o objeto autorizado à infraestrutura viária, redes externas e canteiros de obra;

(d) alteração substancial do estado de fato da área antes da apreciação do mérito, notadamente supressão de vegetação nativa não autorizada, drenagem de áreas úmidas, intervenção em áreas de possível APP, avanço sobre territórios de comunidades tradicionais sem os procedimentos legais cabíveis, ou qualquer ação que implique degradação ambiental ou social além dos limites expressamente autorizados; ou

(e) aprofundamento do nível de cognição judicial resultante da instrução probatória que altere, substancialmente, o quadro fático e jurídico atualmente delineado. Ocorrendo qualquer dessas hipóteses, o pedido de tutela de urgência poderá ser imediatamente reapreciado por este Juízo, inclusive de ofício, independentemente de novo requerimento da parte.

DAS OBRIGAÇÕES IMEDIATAS DA IDB BRASIL S/A

DETERMINO à INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO — IDB BRASIL S/A o cumprimento fiel, irrestrito e imediato de todas as condicionantes, restrições, obrigações e determinações constantes dos instrumentos ambientais vigentes, em especial:

(a) Licença de Instalação nº IN052448 (Processo E-07/002.823/2020), cujo escopo autorizado restringe-se, exclusivamente, às obras de rede viária e desenho urbano, redes externas de pavimentos e calçadas, drenagem, abastecimento de água potável, energia elétrica, iluminação pública, telecomunicações, gás, coleta e tratamento de esgoto, irrigação e sinalizações, bem como canteiros de obra — sendo expressamente vedada qualquer intervenção que exceda esse escopo sem a prévia obtenção de nova licença de instalação específica expedida pelo INEA;

(b) Autorização de Supressão de Vegetação nº 2033.8.2026.95680 (Processo SINAFLO n° 23319000 / Processo SEI-070002/006902/2026), cujas autorizações de supressão restringem-se aos polígonos cartograficamente delimitados no processo administrativo, sendo vedada qualquer supressão além dos limites georreferenciados, especialmente nas Zonas de Preservação da Vida Silvestre, sendo obrigatória a compensação florestal de 103,6896 hectares nos termos determinados no processo SEI-070002/013267/2026;

(c) Autorização Ambiental nº IN1232296 (manejo e transporte de fauna silvestre), observando-se, em particular, a proibição de translocação ou retirada de indivíduos do *Leptopanchax citrinipinnis* de seus biótopos naturais, e a vedação expressa de implantação do trecho do sistema viário projetado sobre o ponto de ocorrência comprovada da espécie na coordenada UTM 23K 715341 m E / 7459696 m S até a

conclusão do monitoramento específico e a comprovação técnica acerca da situação da espécie no local, nos termos do Parecer Técnico nº INEA/COOEAMPT/1353/2026;

(d) Condicionante 3 da LI nº IN052448, que veda qualquer intervenção no espaço territorial da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy Porã* (Mata Verde Bonita) sem autorização prévia da FUNAI e observância das exigências do órgão indigenista federal, sendo esta proibição absoluta e insuscetível de flexibilização unilateral pelo empreendedor;

(e) Condicionantes 34 a 36 e 40 a 41 e 55 da LI nº IN052448, que asseguram os direitos socioambientais da Comunidade Pesqueira Tradicional de Zacarias, incluindo a delimitação espacial de seu território, a implementação do Programa de Comunicação, Responsabilidade e Interação Social, do Programa de Melhoria da Infraestrutura Urbana, do Programa de Apoio à Pesca de Galho, e a exigência de anuência comunitária prévia para quaisquer demolições ou intervenções em espaços de uso comum da comunidade.

DETERMINO, ainda, à IDB BRASIL S/A que:

(i) comunique imediata e previamente ao INEA qualquer pretensão de início de nova etapa de obra ou intervenção física não expressamente abrangida pelos instrumentos de controle ambiental vigentes;

(ii) apresente ao INEA, nos prazos estabelecidos nas respectivas condicionantes, o quadro atualizado de acompanhamento de todas as condicionantes da LI nº IN052448, da ASV nº 2033.8.2026.95680 e da AA nº IN1232296, conforme exigido pela Notificação INEA/COOEAMNOT/5737/2026;

(iii) abstenha-se, em qualquer hipótese, de realizar intervenção material que exceda o escopo dos instrumentos ambientais vigentes, nos seus limites, ainda que sob alegação de necessidade técnica construtiva, urgência, preservação ou de continuidade de obras, sendo certo que na dúvida a regra será **não fazer**; e

(iv) não realize qualquer intervenção, obra, modificação, alteração sem esta **expressamente** autorizado pelos órgãos ambientais, de controle e fiscalização competentes

e nos seus precisos limites.

O descumprimento dos itens acima - previstos neste tópico (DAS OBRIGAÇÕES IMEDIATAS DA IDB BRASIL S/A) implicará em multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sem prejuízo da paralisação imediata de qualquer intervenção, da recomposição do meio ambiente e demais providências cabíveis.

Por fim, esclareço que toda e qualquer atividade que venha a desenvolver na área da Fazenda de São Bento da Lagoa ocorre sob sua exclusiva conta e risco, ciente de que o julgamento final desta Ação e da Ação Civil Pública nº 0039606-97.2018.8.19.0002 poderá determinar a recomposição integral do dano ambiental eventualmente causado, a demolição de estruturas e a recuperação da área ao estado anterior, independentemente dos investimentos realizados.

DAS DETERMINAÇÕES AO INEA

DETERMINO ao INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE — INEA que: (i) mantenha e intensifique a fiscalização ativa sobre o cumprimento das condicionantes da LI nº IN052448, da ASV nº 2033.8.2026.95680 e da AA nº IN1232296, procedendo a vistorias regulares em campo e comunicando a este Juízo qualquer descumprimento, irregularidade ou extrapolação dos limites autorizados verificada; (ii) exerça, de forma contínua e sem solução de continuidade, o poder-dever de fiscalização que lhe é atribuído pela Lei nº 6.938/1981 e pela legislação estadual aplicável, adotando as medidas administrativas cabíveis — incluindo notificações, autuações, embargos e revogação ou suspensão dos instrumentos de controle ambiental — caso verifique descumprimento de condicionantes, intervenção em área não autorizada ou qualquer ação contrária aos termos dos atos administrativos expedidos; (iii) apresente a este Juízo, no prazo de 30 (trinta) dias, relatório circunstanciado sobre o cumprimento atual de todas as condicionantes da LI nº IN052448, da ASV nº 2033.8.2026.95680 e da AA nº IN1232296, com indicação expressa das que estão atendidas, das que estão em atendimento, das que estão pendentes e das que foram descumpridas, acompanhado das evidências documentais e fotográficas pertinentes; (iv) informe a este

Juízo, em tempo real, qualquer nova vistoria técnica realizada na área do empreendimento, encaminhando cópia do respectivo relatório no prazo de 5 (cinco) dias após sua conclusão; e (v) que atue em conjunto com o Ministério Público, para na medida do possível, sanar as questões técnicas levantadas.

DA PRESERVAÇÃO DAS QUESTÕES DE MÉRITO

CONSIGNO, expressamente e sem qualquer margem de dúvida, que o indeferimento desta tutela de urgência não pré-julga o mérito da Ação Civil Pública, não chancela a validade, a suficiência ou a integralidade das licenças ambientais expedidas, não declara a conformidade do empreendimento com a legislação ambiental, e não afasta nem restringe a responsabilidade ambiental dos requeridos.

Todas as questões suscitadas pelo Ministério Público — a constitucionalidade do Decreto Estadual nº 41.048/2007, a existência de APPs não mapeadas, o risco às espécies ameaçadas de extinção, a atualidade e a suficiência do EIA/RIMA, a adequação das condicionantes impostas ao empreendedor, os direitos territoriais, culturais e econômicos das comunidades tradicionais de Zacarias e da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy Porã*, e a disponibilidade hídrica — são questões de elevada relevância constitucional, ambiental e social que serão objeto de exame exauriente no mérito, após instrução probatória completa, com eventual produção de prova técnica pericial e, se o caso exigir, a declaração de inconstitucionalidade.

O indeferimento desta tutela significa apenas que, no estágio atual do processo e com os elementos disponíveis em cognição sumária, não há base cognitiva suficiente, segura e incontrovertida para a medida mais gravosa possível. Essa base será construída ao longo da instrução.

DA TRANSPARÊNCIA, DA COERÊNCIA JUDICIAL E DO CHAMAMENTO À ATUAÇÃO COOPERATIVA

Antes de encerrar, um dever de transparência se impõe, e este magistrado o cumpre sem reservas. Há mais de uma década, quando esta mesma controvérsia se apresentava sob outra designação — o então denominado projeto da Fazenda de São Bento da Lagoa —, foi precisamente o subscritor desta

decisão o primeiro a *deferir a medida liminar* pleiteada. Fê-lo, à época, diante de um quadro fático inteiramente diverso, de um projeto de contornos distintos e, sobretudo, na ausência do robusto acervo técnico que hoje instrui os autos: não existiam, então, a extensa documentação, os estudos, os pareceres e os instrumentos de controle ambiental atualmente produzidos e detalhadamente documentados pelo Instituto Estadual do Ambiente — INEA, com EIA/RIMA, licenciamento estruturado em fases, condicionantes ambientais e fiscalização continuada.

Faço, aqui, apenas a devida ressalva: aquela decisão foi prolatada em outra época, em outro contexto e sob provas substancialmente distintas das que agora se apresentam. E é exatamente nessa circunstância que reside — não a contradição, mas — a coerência. O juiz não é senhor de uma convicção imutável, imune ao tempo e à prova; é servidor do que os autos, a cada momento, lhe revelam. Decidir de modo diverso diante de um acervo probatório profundamente transformado não traduz inconstância, mas fidelidade ao método: a mesma independência que, ontem, autorizou o deferimento diante da precariedade da informação é a que, hoje, recomenda a contenção diante de um licenciamento tecnicamente instruído e documentado. Mudam as provas; muda, legitimamente, a resposta jurisdicional. O que não muda é o compromisso com a verdade possível em cada estágio do processo.

Feita a ressalva, permito-me uma palavra final, dirigida a todos os que hoje comparecem a esta sala. A preservação ambiental é imperativa — e ninguém nesta sala, acredito, discorda dessa premissa. As restingas de Maricá, as dunas, o ecossistema lagunar são patrimônio de todos os brasileiros. Mas preservação não se faz no vácuo. Preservação se faz com as pessoas, para as pessoas e entre as pessoas. Esse é o sentido profundo da sustentabilidade.

O conflito aqui instaurado não pode ser compreendido sob uma única lente. Ele exige o que a doutrina ambiental contemporânea denomina o tripé da sustentabilidade¹¹: a convergência indissociável entre a dimensão ambiental, a dimensão social e a dimensão econômica. Não se pode preservar contra a sociedade. Não se pode desenvolver contra a natureza. Não se pode promover justiça social sem garantir a base ecológica que sustenta a vida.

Nenhuma dessas dimensões é soberana sobre as demais; é da sua tensão equilibrada, e não do predomínio de uma sobre as outras, que nasce a verdadeira e duradoura proteção.

É por isso que encerro esta decisão não com uma ordem, mas com um chamamento. Convoco o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Estado, o Município e o Instituto Estadual do Ambiente — INEA a deporem a lógica do confronto e a assumirem a lógica da **cooperação**. Não são adversários: são, ambos, guardiães do mesmo desígnio constitucional inscrito no art. 225 da Constituição da República — o Ministério Público, no seu nobre múnus de defesa da ordem jurídica e dos interesses difusos e coletivos; o órgão ambiental, no seu poder-dever técnico de licenciar, condicionar e fiscalizar; o Estado e o Município na função de administrar os interesses sociais e ambientais.

O processo civil contemporâneo, e o art. 6º do Código de Processo Civil é expresso nesse ponto, é um processo **cooperativo**, no qual todos os sujeitos concorrem para uma decisão de mérito justa e efetiva. Que a energia institucional hoje dispersa no litígio seja **reconvertida** em trabalho conjunto: fiscalização rigorosa, produção de prova técnica idônea e imparcial, aprimoramento das condicionantes e adequação plena dos atos administrativos aos princípios legais e constitucionais que regem a matéria.

Que o desfecho desta causa não seja a vitória de uma instituição sobre a outra, mas a vitória do meio ambiente, das comunidades tradicionais de Zacarias e da Aldeia Indígena *Tekoa Ka'Aguy Ovy Porã*, do desenvolvimento verdadeiramente responsável e, em última análise, do próprio Estado de Direito. É a esse resultado — e não à perpetuação do conflito — que este Juízo se dedica e para o qual, com serenidade e firmeza, convoca todos os que aqui se fazem presentes.

Decisão prolatada em audiência. Intimados os presentes.

Cumpra-se com prioridade máxima.

Nada mais havendo, encerrou-se a presente onde eu, Monique Campanhin Santos, digitei e li em voz alta para todos os presentes a assentada, sendo registrado no sistema audiovisual, dispensada as assinaturas das partes, que exararam o ciente e o de acordo devidamente registrado no sistema de áudio e vídeo deste E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

FABIO RIBEIRO PORTO

Juiz de Direito

1 O advento do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) consolidou a transição do direito brasileiro rumo a um sistema de valorização dos precedentes judiciais. Nesse cenário, o instituto do *distinguishing* (ou método da distinção) surge como uma ferramenta hermenêutica indispensável para garantir a flexibilidade, a justiça e a evolução do ordenamento jurídico, evitando a aplicação mecânica do direito. O *distinguishing* é o instrumento jurídico pelo qual o magistrado afasta a aplicação de um precedente judicial obrigatório ao caso concreto, demonstrando que a situação fática ou jurídica sob julgamento possui particularidades que a diferenciam substancialmente da tese jurídica firmada no paradigma. (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Tutela dos Direitos Mediante Procedimento Comum**, volume 2. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018).

2 No histórico julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, o STF firmou a posição de que a proteção ambiental não pode engessar a atividade do legislador, desde que o núcleo essencial do direito ao meio ambiente seja preservado e medidas compensatórias sejam adotadas. Sendo essa a hipótese dos autos.

3 No julgamento da ADI nº 4.903/DF e da ADC nº 42/DF, o STF declarou a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 12.651/12 que regulamentam a aplicação da nova disciplina legal na regulamentação de situações consolidadas em momento pretérito

4 A jurisprudência também reforça que a proteção ambiental deve andar lado a lado com a justiça social e o desenvolvimento, alinhando-se à função socioambiental da propriedade. O licenciamento ambiental, nesse contexto, é um instrumento para adequar a proteção à realidade social e econômica, sem que isso signifique retrocesso. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional,

nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI: 5547 DF 4001523-31.2016.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2020)

5 Princípio do usuário-pagador a) Definição: aquele que se utiliza de recursos ambientais deve pagar por isso b) Instrumento: Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) 8. Princípio do protetor-recebedor a) Definição: aquele que protege o meio ambiente deve receber um benefício por tal comportamento b) Contexto: direito premial 9. Princípio da reparação “in integrum” a) Definição: no âmbito da reparação ambiental, deve-se restituir as condições ambientais ao “status quo ante” b) Apresenta caráter prioritário 10. Princípio do limite a) Definição: fixação de parâmetros ambientais pelo Estado b) Sinônimo: princípio do controle 11. Princípio da vedação do retrocesso a) Definição: é proibida a diminuição da proteção ambiental (efeito “cliquet”) b) Principal destinatário: legislador 12. Princípio da ubiquidade a) Definição: os impactos ambientais repercutem globalmente b) Relação com o direito ambiental internacional 13. Princípio da cooperação entre os povos a) Definição: necessidade de integração entre os países b) Não implica a abdicação da soberania 14. Princípio da participação a) Definição: a coletividade deve preservar o meio ambiente b) Fundamento: princípio democrático c) Repercussões: c.1) Informação ambiental; c.2) Educação ambiental 3.4. QUESTÕES COMENTADAS 3.4.1. PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL 1. (XII EXAME UNIFICADO OAB FGV – 2013) O estado Y pretende melhorar a qualidade do ar e da água em certa região que compõe o seu território, a qual é abrangida por quatro municípios. Considerando o caso, assinale a alternativa que indica a medida que o estado Y deve adotar. (A) Instituir Região Metropolitana por meio de lei ordinária, a qual retiraria as competências dos referidos municípios para disciplinar as matérias. (B) Por iniciativa da Assembleia Estadual, editar lei definindo a região composta pelos municípios como área de preservação permanente, estabelecendo padrões ambientais mínimos, de acordo com o plano de manejo... Aponte-se que o Supremo

Tribunal Federal, no âmbito do julgamento do Código Florestal (Lei 12.651/2012), apontou que 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” (ADC 42 e ADIN 4901 , 4902 , 4903 , 4937 , Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13/08/2019). Assim, o princípio não detém caráter absoluto, não impedindo a competência do Parlamento para conformar o conteúdo das leis na área ambiental . Isso não significa que a atribuição do Legislativo seja amplamente livre, porquanto o respectivo limite encontra-se no “núcleo duro dos direitos e garantias socioambientais”. A fórmula foi sintetizada pelo Ministro Roberto Barroso, para quem o princípio constitucional da proibição do retrocesso, embora represente uma importante exigência de vinculação do legislador ao “núcleo essencial dos direitos fundamentais”, não pode ser compreendido como “vedação absoluta a escolhas legislativas cujos propósitos podem ser considerados razoáveis para a garantia e a efetivação de interesses constitucionais relevantes”. 3.2.12. Princípio da ubiquidade De acordo com o princípio da ubiquidade (proveniente da palavra ubíquo = onipresente), o “bem ambiental não encontra qualquer fronteira, seja espacial, territorial ou mesmo temporal”. É nesse sentido que se deve compreender os bens ambientais como transnacionais. A ubiquidade detém relação com outros princípios, como o da solidariedade intergeracional. Com efeito, o meio ambiente equilibrado encontra como beneficiário não só as presentes gerações, como também as futuras. Inexiste, assim, um limite temporal de aplicação: tanto o presente quanto o futuro estão contemplados. Com base na ubiquidade é que o direito ambiental internacional ganha acentuado destaque (BORDALO, Rodrigo. Capítulo 3 – Princípios de Direito Ambiental In: BORDALO, Rodrigo. **Manual Completo de Direito Ambiental**. Editora Foco. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-completo-de-direito-ambiental/5424998630>. Acesso em: 27 de Junho de 2026.)

6 AGRADO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICENÇA AMBIENTAL. INSTALAÇÃO DE UNIDADES DE TRATAMENTO DE RIOS (UTR). ALEGAÇÃO DE RISCO DE POLUIÇÃO DAS ÁGUAS POR AGENTES QUÍMICOS. RIOS DOS POÇOS/QUEIMADOS E IPIRANGA. EXISTÊNCIA DE

AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL INTEGRADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. LIMITES DA JURISDIÇÃO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL PRÉVIA. IMPOSSIBILIDADE CONCLUSÃO TÉCNICA SOBRE A ALEGADA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO IMEDIATA DAS UTRS. DECISÃO FUNDAMENTADA QUE POSTERGOU A ANÁLISE DA TUTELA DE URGÊNCIA. MANUTENÇÃO. SÚMULA 59 TJRJ. NÃO PROVIMENTO.

(0067779-98.2022.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). EDUARDO ANTONIO KLAUSNER - Julgamento: 13/09/2023 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 24ª CÂMARA CÍVEL))

7 AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA ILEGALIDADE DA CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL E DE SUSPENSÃO DE TODA E QUALQUER ATIVIDADE RELACIONADA AO EMPREENDIMENTO OBJETO DOS AUTOS ATÉ QUE SE TENHA TODAS AS AUTORIZAÇÕES APONTADAS PELO AGRAVANTE. RECURSO CONTRA DECISÃO QUE INDEFERIU A TUTELA ANTECIPADA, ENTENDENDO O JUÍZO A QUO PELA NECESSIDADE DE COGNIÇÃO EXAURIENTE.

1. Foi interposto agravo interno em desfavor da decisão que indeferiu o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento.

2. Considerando que o feito encontra-se maduro para julgamento, julgo prejudicado o Agravo Interno, ante o julgamento do Agravo de Instrumento.

3. As decisões concessivas ou não de tutela antecipada somente devem ser reformadas quando manifestamente contrárias à lei ou às provas existentes nos autos.

4. No caso em exame, a decisão recorrida mostra-se adequada ao momento processual e compatível com o direito, sendo fruto da avaliação do juiz de primeiro grau.

5. O agravante busca com a tutela antecipada uma parcial tutela satisfativa de seus pedidos na Ação Civil Pública, antes de oportunizada uma melhor instrução probatória dos fatos alegados.

6. Em sede de contrarrazões, INEA e o Estado do Rio de Janeiro pontuaram que o corpo técnico do INEA concluiu que a característica do empreendimento e sua natureza temporária não o qualificam, em concreto, como de significativo impacto ambiental, pressuposto que determina a elaboração do EIA.

7. O art. 3º, parágrafo único da Resolução CONAMA nº 237/1997 permite que seja dispensado o EIA-RIMA quando se verifica que o empreendimento não causa, concretamente, significativo impacto ambiental.

8. Ao contrário do alegado pelo Agravante, foi requerida a apresentação de estudos ambientais, os quais foram colacionados nos autos da Ação Civil Pública originária.

9. Notadamente em relação à Autorização Ambiental prevista na Instrução Normativa nº 16 de 26/08/2013 do IBAMA, há manifestação técnica do INEA no sentido de que parte da operação da empreendedora não envolve operações ship to ship e a parte que envolve se encontra abarcada pela exceção prevista nos incisos do art. 2º, da referida Instrução Normativa.

10. As informações prestadas pelos responsáveis técnicos nos processos de licenciamento, nos pareceres e nos demais procedimentos de controle ambiental gozam de presunção de boa-fé e veracidade.

11. Nesse contexto, as alegações da agravante demandam dilação probatória, a fim de desconstituir o entendimento dos responsáveis técnicos do órgão ambiental competente para o licenciamento do empreendimento, o que é inviável em sede cognição sumária que caracteriza a apreciação dos pedidos formulados em sede de tutela antecipada.

12. Em que pese o esforço argumentativo do agravante, entendo prematuro concluir, por ora, pela concessão da medida pleiteada, por carecer os autos de elementos que comprovem, de forma inequívoca, o direito alegado.

13. Ademais, não se pode olvidar que os Magistrados devem estar atentos aos possíveis efeitos econômicos e sociais provenientes de suas decisões judiciais (art. 5º LINDB);

14. In casu, mostra-se mais adequado e seguro respeitar a ordem natural do processo, facultando às partes a oportunidade de produção de provas para fins de defesa dos seus interesses.

15. A decisão recorrida se encontra em consonância com o momento processual, sendo fruto da análise criteriosa do Juízo monocrático, não se tratando, em nenhuma hipótese, de decisão teratológica.

16. Manutenção da decisão.

17. Desprovimento do Agravo de Instrumento.

18. Agravo Interno prejudicado.

(0045156-06.2023.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). ISABELA PESSANHA CHAGAS - Julgamento: 10/10/2023 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL))

8 A expressão foi cunhada por BICKEL, Alexander M. *The Supreme Court, 1960 term — Foreword: the passive virtues*. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 75, n. 1, p. 40-79, 1961; e desenvolvida em BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1962, esp. cap. 4 (2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986). A tese das *passive virtues* designa o conjunto de técnicas de autocontenção mediante as quais o órgão judicante, sem abdicar de sua competência, difere o pronunciamento sobre questões cuja maturação depende de melhor instrução, reservando a decisão de mérito para o momento em que os elementos de convicção estejam efetivamente consolidados — precisamente a postura aqui adotada diante da controvérsia técnica ainda em aberto.

9 O Plano de Ação Nacional para a Conservação dos Peixes Rivulídeos Ameaçados de Extinção (PAN Rivulídeos) foi originalmente aprovado pela Portaria ICMBio nº

198/2013 (publicada no DOU de 19 de junho de 2013), encontrando-se atualmente em seu 2º ciclo de gestão, aprovado pela Portaria MMA nº 148, de 7 de junho de 2022, com vigência até julho de 2027. Os rivulídeos — vulgarmente denominados “peixes-das-nuvens” ou “peixes anuais” — habitam ambientes aquáticos sazonais (brejos, veredas, banhados e charcos), formados nas estações chuvosas e sujeitos a longos períodos de dessecação; a persistência das populações depende da resistência dos ovos à seca do substrato, circunstância que torna tais espécies extremamente vulneráveis ao aterramento e à drenagem de áreas úmidas — principal vetor de perda de habitat —, o que confere especial gravidade técnica à controvérsia sobre a alteração do regime hidrológico dos corpos d’água da área. **Informação colhida em pesquisa na rede mundial de computadores.**

10 Vale aqui por referência a sábia advertência do Ministro Fux, feita a época da pandemia “Está na ordem do dia a virtude passiva dos juízes e a humildade judicial de reconhecer, em muitos casos, a ausência de *expertise* em relação à Covid-19. É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário. Nesse contexto, impõe-se aos juízes atenção para as consequências das suas decisões, recomendando-se prudência redobrada em cenários nos quais os impactos da intervenção judicial são complexos, incalculáveis ou imprevisíveis. Antes de decidirem, devem os juízes ouvir os técnicos, porque uma postura judicial diversa gera decisões passionais que desorganizam o sistema de saúde, gerando decisões trágicas e caridade injusta. (FUX, Luiz. **Justiça infectada? A hora da prudência.** Publicado no Jornal O GLOBO).

11 A noção de desenvolvimento sustentável como equilíbrio intergeracional foi consagrada pela COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988 — o célebre “Relatório Brundtland” (ed. original: WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT — WCED. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987) —, que definiu o desenvolvimento sustentável como aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”. A decomposição desse ideal em três dimensões interdependentes — ambiental, social e econômica — foi sistematizada por ELKINGTON, John.

Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business. Oxford: Capstone, 1997, sob a fórmula do *triple bottom line* (o “tripé” da prosperidade econômica, da qualidade ambiental e da justiça social), segundo a qual nenhuma das três dimensões pode ser sacrificada em favor das demais sem comprometer a própria ideia de sustentabilidade.

Documento assinado eletronicamente por **FABIO RIBEIRO PORTO, Juiz de Direito**, em 01/07/2026, às 19:47:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc1g.tjrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **190003290455v6** e o código CRC **cc4d1d78**.

3002684-35.2026.8.19.0031

190003290455.V6