

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA 4ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DA COMARCA DE GOIÂNIA, GOIÁS.

REF.: AUTOS N.º 5569834-31.2021.8.09.0051
REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO / GOIÁS
REQUERIDO: ESTADO DE GOIÁS

O **ESTADO DE GOIÁS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF n.º 01.409.580/0001-38, com sede na Praça Pedro Ludovico Teixeira, nº 001, Palácio das Esmeraldas, Goiânia, Goiás, neste ato representado pelo Procurador do Estado que esta subscreve, judicial (art. 132 da Constituição da República [CF1988], art. 118 da Constituição do Estado de Goiás [CEGO]; art. 75, inciso II, do Código de Processo Civil [CPC]), infra-assinado, regularmente inscrito na OAB-GO sob n.º 17.680, vem, à ínlita presença de Vossa Excelência, com o respeito e acatamento costumeiros apresentar

CONTESTAÇÃO no curso da ação ajuizada por

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS, qualificado na petição inicial, e o faz pelos seguintes argumentos fáticos e jurídicos.

Pede-se recebimento e acolhimento dos argumentos apresentados nesta contestação.

Pede-se a total improcedência da ação.

CONTESTAÇÃO

I - DOS FATOS

1. Versam os autos sobre **AÇÃO CIVIL PÚBLICA c/c PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA.**

2. A parte autora ajuíza a presente ação buscando obrigar o Requerido Estado de Goiás a dar cumprimento à legislação constitucional e infraconstitucional vigente voltada para a proteção do meio ambiente e à saúde da população, mediante a concretização das ações necessárias para melhorar a qualidade do ar e, por consequência, salvaguardar a saúde de seus cidadãos, mediante a **implantação dos instrumentos mínimos da política pública ambiental de monitoramento e controle da poluição atmosférica e de mudanças climáticas, mais especificamente:**

- a. **PLANO DE CONTROLE DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS - PCEA**
- b. **REDE DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DO AR**
- c. **PLANO DE CONTROLE DE POLUIÇÃO VEICULAR – PCPV**
- d. **PROGRAMA DE INSPEÇÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS EM USO (I/M)**
- e. **INVENTÁRIO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS E DE GASES DO EFEITO ESTUFA – GEE**
- f. **AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS SOBRE O MICROCLIMA E MACROCLIMA**, dentre outras medidas de controle da poluição do ar no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental.

3. Eis o resumo do pedido.

II – A - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PRELIMINARES – INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO E NECESSIDADE DE CHAMAMENTO DA UNIÃO E MUNICÍPIOS A INTEGRAR A LIDE

4. Diante da matéria submetida à apreciação judicial, especialmente no tocante à fiscalização de desempenho ambiental da frota circulante, é imprescindível que sejam chamados ao feito o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/GO), a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), a União, para atuar em defesa dos órgãos federais de trânsito e os Municípios contidos na base territorial de Goiás, em defesa do âmbito de sua competência fiscalizatória de trânsito.

5. Nos termos do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, a receita arrecadada com cobrança de multas de trânsito destina-se, entre outras coisas, à melhoria das condições do desempenho ambiental da frota circulante:

LEI Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997
Institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

[...]

§ 5º Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente.

6. Além disso, a competência fiscalizatória não se limita ao Estado de Goiás, alcançando órgãos federais e municipais, além de autarquias estaduais, conforme segue:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

[...]

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

XIII - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas dos órgãos ambientais locais, quando solicitado;

[...]

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

XV - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais;

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)

[...]

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito, em melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e da segurança e do desempenho ambiental da frota circulante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.112, de 2022)

§ 1º O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)

§ 2º O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação. (Incluído pela Lei nº 13. 281, de 2016) (Vigência)

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)

7. Além da destinação das multas de trânsito, existe também, como visto, a definição das competências fiscalizatórias, que não recaem única ou exclusivamente sobre o **ESTADO DE GOIÁS**. De fato, há competência fiscalizatória atribuída a entes federais e municipais, devendo haver, nos termos do que prevê o Código de Processo Civil, arts. 114 a 118, estabelecimento de litisconsórcio necessário, vez que não é possível, pela natureza da relação jurídica controvertida, que haja desenvolvimento válido do processo sem que haja participação da União e Municípios envolvidos em cada limite territorial, conforme segue:

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II - ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.

Parágrafo único. Nos casos de litisconsórcio passivo necessário, o juiz determinará ao autor que requeira a citação de todos que devam ser litisconsortes, dentro do prazo que assinar, sob pena de extinção do processo.

Art. 116. O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.

Art. 117. Os litisconsortes serão considerados, em suas relações com a parte adversa, como litigantes distintos, exceto no litisconsórcio unitário, caso em que os atos e as omissões de um não prejudicarão os outros, mas os poderão beneficiar.

Art. 118. Cada litisconsorte tem o direito de promover o andamento do processo, e todos devem ser intimados dos respectivos atos.

8. Com base em tais argumentos, é que se invocam em sede preliminar, a incompetência absoluta do juízo, ante a necessidade de a União integrar o polo passivo e falta de condição da ação, vez que se trata de hipótese de litisconsórcio necessário e unitário, com necessidade de que cada município, no limite de sua circunscrição territorial, possa dispor em defesa sobre as matérias tratadas no CTB.

9. Imprescindível, pelos mesmos fundamentos, que sejam também chamados a integrar a lide o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/GO) e a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), a União Federal e os municípios presentes na base territorial de Goiás.

II – B - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE MÉRITO

10. A matéria sob análise é disciplinada por normas de direito internacional nacionalizadas, pela Constituição da República Federativa do

Brasil de 1988, por normas infraconstitucionais, atos normativos e regulamentares. No âmbito estadual, rege a matéria a [Lei nº 16.497, de 10 de fevereiro de 2009](#) que “*Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas*”.

11. Os fatos narrados e as pretensões deduzidas em juízo, por demais abrangentes, compreendem inúmeras ações e políticas públicas a serem implantadas pelo Estado de Goiás na seara ambiental.

12. Conforme enunciado na Declaração de Princípios da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo entre os dias 05 e 16 de junho de 1972, a vida num ambiente sadio e não degradado é considerada direito fundamental das gerações presentes e futuras. O legislador constituinte, por sua vez, enunciou o que segue: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

13. No caso dos autos, porém, há uma evidente usurpação da competência para definir e gerir políticas públicas com a utilização da via judicial.

14. De fato, o Poder Judiciário pode exercer o controle da legalidade dos atos administrativos, mediante provocação. Apesar disso, há uma clara delimitação do alcance dessa possibilidade, que não pode ensejar a substituição do Poder Executivo pelo Poder Judiciário.

15. É nesse sentido que o Decreto-lei nº 4.657, de 04 de dezembro de 1942, Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro, com as inovações promovidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, inseriu no ordenamento jurídico disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público.

16. Dentre os dispositivos inovadores vale mencionar o art. 22 que expressamente enuncia:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

17. O preceito jurídico é muito importante ao esclarecer que mesmo diante de situações como a versada nos autos, é imprescindível considerar os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, devendo-se sempre ponderar as circunstâncias práticas que criem limites ou condicionantes à atuação dos agentes públicos.

18. A propósito da legitimação do poder público para adotar medidas para proteção, mitigação e reparação dos danos ambientais, emerge de preceito constitucional (art. 225 da CF 1988). No tocante à responsabilidade da Administração Pública Sirvinskas esclarece:

3. RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Toda pessoa física ou jurídica é responsável pelos danos causados ao meio ambiente (art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/81). Não é diferente em relação à pessoa jurídica de direito público interno. Esta, com maior razão, deve ser responsabilizada pelos danos causados ao ambiente por omissão na fiscalização ou pela concessão irregular do licenciamento ambiental. [...] A pessoa jurídica de direito público interno também é responsável pelos danos que diretamente causar ao meio ambiente por meio de suas funções típicas¹.

19. Ocorre que o Ministério Público Estadual realiza imputação de responsabilidade abstrata desconsiderando todas as políticas públicas já existentes ou em implantação, e por outro lado, desconsiderando que toda política pública depende do atendimento prévio às condições de

1 Sirvinskas, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. .

possibilidade orçamentária, administrativa, de pessoal, de meios e recursos que devem ser alocados para sua execução.

20. A pretensão deduzida em juízo envolve diversas políticas públicas complexas, muitas delas onerosas, dependentes de disponibilidade orçamentária, outras dependentes da contratação de pessoal, outras da realização de licitações e outras formas de contratação, o que implica cenário sobremaneira complexo, a exigir atuação igualmente complexa do Poder Executivo.

21. O **ESTADO DE GOIÁS** como ente político estatal, no âmbito do território goiano, é o maior interessado no atendimento aos princípios do meio ambiente equilibrado, à sadia qualidade de vida, sustentabilidade, acesso equitativo aos recursos naturais, usuário pagador, poluidor-pagador, precaução, prevenção, reparação, informação, participação, e especialmente ao princípio da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público.

22. Em que pese a legislação especificar a obrigação do Poder Público quanto à realização das políticas a serem implementadas, o que não se desconhece, pois se trata de Lei elaborada pelo próprio Estado de Goiás, cabe ao Poder Executivo, no âmbito de suas esferas política e jurídica, e jungida às prerrogativas e sujeições que lhe são impostas, determinar o que, quando, o modo, a que custo, enfim, aspectos que não podem ser adequadamente tratados em uma demanda judicial.

23. Sem o respeito à autonomia constitucional conferida ao **ESTADO DE GOIAS**, especialmente no que se refere à definição do mérito administrativo, à capacidade do próprio ente político de especificar e definir no sentido concreto, o tempo, modo e local de implantação das políticas públicas, com estrita observância de suas capacidades, mas também de suas limitações, estar-se-á, em verdade, violando os preceitos da Lei Complementar nº 140/2011, especialmente o art. 6º que prevê: “As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais”. Dessa forma, o **ESTADO DE GOIÁS** deve cumprir os preceitos da [Lei nº 16.497, de 10 de fevereiro de 2009](#) que *“Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas”*, mas deve fazê-lo também se atentando para todas as demais regras jurídicas vigentes, na medida das possibilidades concretas, o que não foi levado em consideração pela parte autora na apresentação de suas pretensões.

24. **Feitas tais considerações, é importante adentrar na seara do controle dos atos administrativos, vez que a pretensão deduzida em juízo busca impor à Administração Pública a realização de atos administrativos. Controle do ato administrativo é uma forma de se estabelecer a viabilidade sustentável da atividade estatal em prol do cidadão, sem a qual perderia sentido conceder-lhe poder para realização das tarefas públicas. Nesse mesmo trilho, o controle do ato administrativo precisa ser exercido mediante um determinado objetivo de verificação de adequação entre os meios empregados e os fins esperados, com a conclusão de concretização de um determinado interesse público.** Nesse sentido, controla-se o Estado em nome do cidadão, das presentes e futuras gerações, especialmente para a promoção do interesse público primário.

25. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, **abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos**

discricionários da atuação administrativa². (O grifo não consta do original).

26. Esse controle, porém, exige como condição, que algum princípio ou valor constitucional ou legal seja violado ou ameaçado. A rigor combatem-se a discricionariedade excessiva, abusiva e arbitrária, o ato administrativo exclusivamente político (sem fundamentação jurídica adequada), o ato administrativo ausente de motivação e fundamentos consistentes acerca da escolha realizada.

27. Fernanda Marinela a propósito do tema leciona:

No que tange ao controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, este é possível em qualquer tipo de ato, porém, no tocante à sua legalidade. Vale lembrar que tal análise deve ser feita em sentido amplo, abrangendo a análise das regras legais e normas constitucionais, incluindo todos os seus princípios. **De outro lado, não se admite análise da conveniência e oportunidade dos atos administrativos, ou seja, não se pode reapreciar o mérito dos atos discricionários [...]** No atual cenário do ordenamento jurídico, reconhece-se a possibilidade de análise pelo Judiciário dos atos administrativos que não obedeçam à lei, bem como daqueles que ofendam princípios constitucionais, tais como: a moralidade, a eficiência, a razoabilidade, a proporcionalidade, além de outros. Dessa forma, o Poder Judiciário poderá, por vias tortas, atingir a conveniência e a oportunidade do ato administrativo discricionário, mas tão somente quando essas forem incompatíveis com o ordenamento vigente, portanto, quando for ilegal [...]. Também revendo os atos administrativos no que tange aos princípios constitucionais, o Supremo Tribunal Federal já fixou orientação, no tocante à possibilidade de tal controle pelo Poder Judiciário, quanto à escolha e à implementação das diversas políticas públicas. O assunto foi discutido em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF n. 45. Cita-se um breve trecho:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador,

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 351-352.

nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível, consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.³ (O grifo não consta do original).

28. Marçal Justen Filho, ao dispor sobre o tema esclarece:

É usual, no entanto, afirmar-se que o mérito do ato discricionário não comporta controle por parte do Poder Judiciário. Essa afirmação deve ser entendida em termos. Se a competência discricionária consiste na atribuição intencional por uma lei de uma margem de autonomia para a escolha do administrador, é evidente que a escolha concretamente realizada não comporta ampla revisão por outra autoridade. Se comportasse, desapareceria a discricionariedade.

Portanto, a escolha realizada pelo administrador deve, como regra, ser reputada como insuscetível de revisão. No entanto, a discricionariedade consiste numa autonomia limitada do administrador [...] Portanto, cabe o controle para verificar se o administrador escolheu nos limites da competência recebida. Defeitos formais podem ser identificados, tal como se passa, por exemplo, quando o administrador não tiver observado o procedimento administrativo necessário. **Mas também existem defeitos de mérito suscetíveis de revisão. Assim se configurará, por exemplo, quando a decisão for desarrazoada, arbitrária ou destituída de qualquer aptidão a realizar de modo adequado a finalidade buscada.**⁴ (O grifo não consta do original).

29. O Superior Tribunal de Justiça, ao analisar caso envolvendo dever de agir em cotejo com o princípio da razoabilidade, assim se manifestou:

³ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 262.

(...) 3. Há limites para a discricionariedade administrativa, especialmente quando o dispositivo legal é peremptório a respeito da obrigatoriedade no fornecimento de alojamento e alimentação. 4. Se o Poder Público insiste em desconsiderar a norma, fazendo dessa previsão letra morta, caberá controle e intervenção do Judiciário, uma vez que, nestes casos, deixa-se o critério da razoabilidade para adentrar-se a seara da arbitrariedade, fato que, em último grau, caracteriza a omissão como ilegal. 5. **A partir do momento em que opta pela inércia não autorizada legalmente, a Administração Pública se sujeita ao controle do Judiciário da mesma forma que estão sujeitas todas as demais omissões ilegais do Poder Público, tais como aquelas que dizem respeito à consecução de políticas públicas** (v., p. ex., STF, AgR no RE 410.715/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJU 3.2.2006). (...) (REsp 813.408/RS, STJ – Segunda Turma, Rel. Min.

Mauro Campbell Marques, julgamento 02.06.2009, DJe 15.06.2009).

30. A propósito do controle judicial repressivo, vale destacar, por sua importância, o art. 2º da Lei de Ação Popular, que dispõe sobre os atos administrativos nulos, como segue:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

31. A legislação, pois, explicita de forma clara as hipóteses de nulidade de atos administrativos.

32. Em trabalho produzido para a Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Phillip Gil França⁵ destaca quatro posturas fundamentais dos Tribunais pátrios em se tratando de controle do mérito administrativo:

Há, pelo menos, cinco situações estabelecidas no STF e no STJ sobre o controle do ato administrativo (observe-se que um mesmo julgador se encontra em diversos posicionamentos sobre mérito administrativo): (a) não se aceita, simplesmente, a sindicabilidade do mérito administrativo; (b) utiliza-se do controle do mérito administrativo quando se trata de mero controle de legalidade; (c) faz-se um controle do mérito administrativo indireto, sem assumir frontalmente que o realiza, tentando preservar o máximo dos princípios constitucionais, por meio de um exercício de ponderação de valores envolvidos; (d) aceita-se o controle do mérito administrativo de forma regular e em casos excepcionais; (e) afasta-se o controle do mérito administrativo em razão de inadequação de meio processual utilizado no exercício da pretensão jurisdicional.

5 FRANÇA, Phillip Gil. Controle do ato administrativo. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/13/edicao-1/controle-do-ato-administrativo>

33. Adiante, o autor apresenta numerosos julgados nos quais cada uma das situações é trabalhada pelas cortes nacionais, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

34. Em síntese, não há uma posição uniforme ou consolidada sobre os limites de intervenção do Poder Judiciário no tocante ao mérito administrativo de atos do Poder Executivo. Nos julgados arrolados pelo pesquisador, encontram-se as seguintes situações:

a. Situação 1: casos que o Judiciário nega o controle do mérito administrativo:

“(…) 3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. 4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026). 5. Recurso extraordinário não conhecido” (STF, RE 344.331/PR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 11.02.2003) (grifos nossos).

“(…) 3. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento” (STF, AgR no RE 480.107/PR, rel. Min. Eros Grau, j. 03.03.2009) (grifos nossos).

“1. Este Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacificado no sentido de que, nos casos de licenciamento ex officio de militar não estável, a bem da disciplina, não é necessária a instauração de processo administrativo, bastando a cientificação do militar para que exerça o seu direito de defesa. 2. É inviável a incursão pelo Poder Judiciário sobre o mérito administrativo. 3. Recurso ordinário improvido” (STJ, RMS 16.946/PE 2003/0149.177-7, 6.^a T, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 28.04.2009, DJe 18.05.2009) (grifos nossos).

“1. A atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos limita-se aos aspectos da legalidade e moralidade, obstaculizado o adentrar do âmbito do mérito administrativo, da sua conveniência e oportunidade. 2. Se o Tribunal a quo, com base na análise do acervo probatório produzido nos autos, reconheceu que a remoção do servidor ocorreu como represália, com desvio de finalidade, infirmar tal entendimento ensejaria o reexame de provas, o que encontra óbice no verbete da Súmula 7

deste Tribunal. Recurso não conhecido” (STJ, REsp 616.771/CE 2003/0222.386-4, 5.^a T., rel. Min. Felix Fischer, j. 19.05.2005) (grifos nossos).

“1. O ato de redistribuição de servidor público é instrumento de política de pessoal da Administração, que deve ser realizada no estrito interesse do serviço, levando em conta a conveniência e oportunidade da transferência do servidor para as novas atividades. 2. O controle judicial dos atos administrativos discricionários deve-se limitar ao exame de sua legalidade, eximindo-se o Judiciário de adentrar na análise de mérito do ato impugnado. Precedentes. Segurança denegada” (STJ, MS 12.629/DF 2007/0029.109-0, 3.^a Seção, rel. Ministro Felix Fischer, j. 22.08.2007) (grifos nossos).

b. Situação 2: utiliza-se do controle do mérito administrativo quando se trata de mero controle de legalidade:

“Expulsão. Estrangeiro condenado por tráfico de entorpecentes. Filha brasileira. Reconhecimento ulterior à expedição do Decreto de expulsão. Inexistência, ademais, dos requisitos simultâneos da guarda e da dependência econômica. Não ocorrência de causa impeditiva. HC denegado. Interpretação do art. 75, caput, II, b, e § 1.^o, da Lei 6.815/80. A existência de filha brasileira só constitui causa impeditiva da expulsão de estrangeiro, quando sempre a teve sob sua guarda e dependência econômica, mas desde que a tenha reconhecido antes do fato que haja motivado a expedição do decreto expulsório. 2. Estrangeiro condenado por tráfico de entorpecentes. Decreto presidencial. Existência de causa legal. Conveniência e oportunidade. Ato discricionário do Presidente da República. Sujeição a controle jurisdicional exclusivo da legalidade e constitucionalidade. É discricionário do Presidente da República, que lhe avalia a conveniência e oportunidade, o ato de expulsão, o qual, devendo ter causa legal, só está sujeito a controle jurisdicional da legalidade e constitucionalidade” (STF, HC 82.893/SP, rel. Min. Cezar Peluso, j. 17.12.2004) (grifos nossos).

“1. Inexiste discricionariedade (juízo de conveniência e oportunidade) no ato administrativo que impõe sanção disciplinar, razão pela qual o controle jurisdicional, nesses casos, é amplo e não se limita a aspectos formais. 2. Na hipótese dos autos, a aplicação da pena de demissão ao recorrente não se revela desproporcional ou inadequada, porquanto aplicada após regular procedimento administrativo, em que restaram comprovadas irregularidades de natureza grave. Recurso ordinário desprovido” (STJ, Rec. em MS 21.259/SP 2006/0026.257-4, rel. Min. Felix Fischer) (grifos nossos).

“1. A jurisprudência do STJ admite, excepcionalmente, a concessão de efeito modificativo ao julgado em embargos de

declaração. 2. É sabido que em tema de controle judicial dos atos administrativos, a razoabilidade, assim como a proporcionalidade, fundadas no devido processo legal, decorrem da legalidade, por isso que podem e devem ser analisadas pelo Poder Judiciário, quando provocado a fazê-lo. 3. A pena de demissão deve ser revista pelo Poder Judiciário, quando desarrazoada e desproporcional ao fato apurado no PAD, o que ocorreu nos presentes autos. Precedentes do STJ. 4. Embargos de declaração acolhidos com efeito modificativo para conceder a ordem de segurança” (STJ, EDcl no MS 9.526/DF 2004/0012.356-8, 3.^a Seção, rel. Min. Celso Limongi, j. 24.06.2009, DJe 03.08.2009) (grifos nossos).

“1. Tendo em vista o regime jurídico disciplinar, especialmente os princípios da dignidade da pessoa humana, culpabilidade e proporcionalidade, inexistente aspecto discricionário (juízo de conveniência e oportunidade) no ato administrativo que impõe sanção disciplinar. 2. Inexistindo discricionariedade no ato disciplinar, o controle jurisdicional é amplo e não se limita a aspectos formais. 3 e 4 (...) Ordem denegada, sem prejuízo das vias ordinárias” (STJ, MS 12.983/DF, 3.^a Seção, rel. Min. Felix Fischer, DJ 15.02.2008) (grifos nossos).

“1. Por força dos princípios da proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e culpabilidade, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a Servidor Público em razão do cometimento de infração disciplinar, de sorte que o controle jurisdicional é amplo, não se limitando, portanto, somente aos aspectos formais. Precedente” (STJ, MS 13.083/DF -2007/0217.736-7, 3.^a Seção, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 13.05.2009, DJe 04.06.2009) (grifos nossos).

“3. Os atos discricionários legitimam espaço de liberdade para o administrador, insindicável pelo Poder Judiciário, porquanto nessas hipóteses interdita a intervenção no mérito do ato administrativo. 4. É cediço na doutrina que: ‘(...) Já se tem reiteradamente observado, com inteira procedência, que não há ato propriamente discricionário, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos. Isto porque nenhum ato é totalmente discricionário, dado que, conforme afirma a doutrina prevalente, será sempre vinculado com relação ao fim e à competência, pelo menos. Com efeito, a lei sempre indica, de modo objetivo, quem é competente com relação à prática do ato – e aí haveria inevitavelmente vinculação. Do mesmo modo, a finalidade do ato é sempre e obrigatoriamente um interesse público, donde afirmarem os doutrinadores que existe vinculação também com respeito a este aspecto. (...) Em suma: discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como: ‘A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso

concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal'. (...) Nada há de surpreendente, então, em que o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, se estenda necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato. Nenhum empeco existe a tal proceder, pois é meio – e, de resto fundamental – pelo qual se pode garantir o atendimento da lei, a afirmação do direito. (...) Assim como ao Judiciário compete fulminar todo o comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária' (Celso A. B. de Mello, Curso de direito administrativo, 15. ed., Malheiros, p. 395-396 e 836-837). 5. Deveras, contexto fático encartado nos autos denota a ausência de direito líquido e certo da impetrante, ora recorrente, a uma: porque o juiz, ora impetrado, no exercício de competência discricionária, nenhuma ilegalidade praticou ao nomear interventor, imparcial para administração do cartório em comento, a fim de resguardar o bom andamento das investigações acerca do oficial titular; a duas: porque a impetrante, ora recorrente, é casada com o oficial titular, então afastado por supostas irregularidades cartorárias e seria difícil a mesma colaborar na devassa a ser realizada na serventia, em especial quando as provas apresentadas são contrárias ao seu esposo e filho, escrevente no referido cartório e acusado de falsidade no reconhecimento de firma. 6. In casu, o Tribunal a quo decidiu em consonância com o preceito legal (art. 36, § 1.º, da Lei 8.935/94), (...) o magistrado agiu com discricionabilidade, entre várias possibilidades de solução, acolheu a que melhor correspondia, no caso concreto, ao desejo da lei (fls. 103/104). 7. Recurso ordinário desprovido" (STJ, RMS 20.271/GO 2005/0105.910-7, 1.ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. 26.05.2009, DJ 06.08.2009) (grifos nossos).

c. Situação 3: faz-se um controle do mérito administrativo indireto, sem assumir que o faz, tentando preservar o máximo dos princípios constitucionais, por meio de um exercício de ponderação de valores envolvidos:

“A exclusão de policial militar, mesmo que não estável, não prescinde da instauração de procedimento administrativo em que lhe sejam asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa. Não viola o princípio da separação dos Poderes a anulação de ato administrativo que fere as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Agravo

desprovido” (STF, AI 509.213 no AgR/AL, rel. Min. Carlos Britto, j. 09.08.2005) (grifos nossos).

“A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2.º, da CF) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República [decisão anterior à EC 53/2006], e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (art. 208, IV, da CF) [decisão anterior à EC 53/2006], não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostre-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à ‘reserva do possível’” (STF, Ag no RE 410.715/SP, 2.ª T., rel. Min. Celso de Mello, j. 22.11.2005, DJ 03.02.2006) (grifos nossos).

“1. O art. 5.º, LV, da CF ampliou o direito de defesa dos litigantes, para assegurar, em processo judicial e administrativo, aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes. Precedentes. 2. Cumpre ao Poder Judiciário, sem que tenha de apreciar necessariamente o mérito administrativo e examinar fatos e provas, exercer o controle jurisdicional do cumprimento desses princípios. 3. Recurso provido” (STF, RMS 24.823/DF, 2.ª T., rel. Min. Ellen Gracie, j. 18.04.2006, DJ 19.05.2006) (grifos nossos).

d. Situação 4: aceita-se o controle do mérito administrativo como regular dever do judiciário ou em casos excepcionais:

“(…) 2. A autoridade administrativa está autorizada a praticar atos discricionários apenas quando norma jurídica válida expressamente a ela atribuir essa livre atuação. Os atos administrativos que envolvem a aplicação de ‘conceitos

indeterminados' estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário. O controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração (...). Recurso ordinário provido" (STF, RMS 24.699/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 30.11.2004).

"1. Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. 2. Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. 3. Agravo improvido" (STF, Ag no RE 365.368/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22.05.2007) (grifos nossos).

"1. Nos termos do art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal, 'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'. Assim, o controle judicial dos atos administrativos se mostra intimamente atrelado à existência do Estado Democrático de Direito, no qual, em regra, será possível aferir a legalidade e regularidade do ato administrativo. Precedente. 2. O Poder Judiciário deverá ser provocado pelo administrado para que exerça o controle judicial de eventual ato administrativo, sendo certo que essa provocação, em face do Princípio da Segurança Jurídica, pilar do Estado de Direito, deverá ocorrer dentro de um prazo prescricional legalmente previsto (...). 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido" (STJ, REsp 984.946/MG 2007/0212.477-1, 5.ª T., rel. Min. Laurita Vaz, j. 29.11.2007, DJ 17.12.2007, p. 343) (grifos nossos).

"1. Acarreta a nulidade do ato de exoneração a não observância do comando legal que impõe avaliações quadrimestrais mediante relatório circunstanciado. 2. Não atende a exigência de devida motivação imposta aos atos administrativos a indicação de conceitos jurídicos indeterminados, em relação aos quais a Administração limitou-se a conceituar o desempenho de servidor em estágio probatório como bom, regular ou ruim, sem, todavia, apresentar os elementos que conduziram a esse conceito. Recurso ordinário provido" (STJ, RMS 19.210/RS 2004/0161.210-5, 5.ª T., rel. Min. Felix Fischer, DJ 10.04.2006, p. 235).

"1. Na atualidade, a Administração Pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo. 2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-la. 3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade. 4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la. 5. Recurso especial

provido” (STJ, REsp 429.570/GO, 2.^a T., rel. Min. Eliana Calmon, j. 11.11.2003, DJ 22.03.2004) (grifos nossos).

“Irregularidade do processo disciplinar. Mérito administrativo. Ocorrência de erro invencível. Possibilidade de intervenção do Judiciário. 1. No que diz respeito ao controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar, a jurisprudência do Superior Tribunal é firme no sentido de que compete ao Poder Judiciário apreciar, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a regularidade do procedimento sem, contudo, adentrar o mérito administrativo. Havendo, porém, erro invencível, justifica-se a intervenção do Judiciário. 2. Na hipótese, cabia à administração proceder às diligências necessárias para a descoberta da verdade quanto à participação do impetrante na gerência da empresa, e não simplesmente colocar o ônus da prova sobre o servidor, que, por meio de sua curadora, tentou demonstrar a inatividade da empresa desde a fundação. Agindo assim, a administração esquivou-se das suas funções, lançando ao servidor a incumbência de comprovar a ausência de circunstância irregular. Ao final, não ficou nada provado no processo administrativo. A não intervenção se afigura estranho comportamento. Quero, por isso, entender comigo mesmo que, em certas situações e determinados assuntos, é lícita a intervenção judicial (é lícito ao juiz conhecer da provocação). 3. Segurança concedida em parte para se anular a demissão do impetrante, determinando-se, em consequência, a sua reintegração no cargo” (STJ, MS 10.906/DF 2005/0129.244-1, rel. Min. Nilson Naves) (grifos nossos).

e. Situação 5: afasta-se o controle do mérito administrativo em razão de inadequação de meio processual utilizado na pretensão jurisdicional encaminhada – caso de produção de provas em mandado de segurança:

“1. É legítima a verificação, pelo Poder Judiciário, de regularidade do ato discricionário quanto às suas causas, motivos e finalidade. 2. A hipótese dos autos impõe o reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula 279 do STF. Agravos regimentais aos quais se nega provimento” (STF, Ag no RE 505.439/MA, rel. Min. Eros Grau, j. 12.08.2008) (grifos nossos).

“(…) 2. Em sede de mandado de segurança é vedado ao Judiciário promover dilação probatória ou incursão no mérito administrativo. Precedentes. 3. Segurança denegada” (STJ, MS 8.584/DF 2002/0105752-7, 3.^a Seção, rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, j. 24.08.2004, DJ 06.09.2004, p. 163). (Todos os casos e exemplos são transcrições da da pesquisa de França, 2017).

35. Em se tratando de matéria ambiental, é ônus e obrigação do Poder Público implantar medidas e desenvolver políticas públicas que visem a proteger, mitigar riscos ou recuperar danos ambientais. Todavia, de forma alguma é permitido ao Ministério Público, substituindo-se ao Poder Executivo, pretender a imposição ou implementação de diversas políticas públicas ambientais, sem se atentar para as condições mínimas de desincumbência de referidos ônus.

36. **Eventual solução do mérito precisa identificar em que medida o Poder Executivo está agindo com discricionariedade excessiva, abusiva e arbitrária, realizando atos exclusivamente políticos (sem fundamentação jurídica adequada), ou atos administrativos carentes de motivação e fundamentos consistentes acerca da escolha realizada.**

37. De fato, o Poder Executivo Estadual de Goiás não age de forma ilícita ou omissa. Pondera sobre a conveniência e oportunidade, além de atentar-se para as condições mínimas de disponibilidade orçamentária, de estrutura e pessoal, exigidos para a implementação das políticas públicas a seu cargo.

38. Além disso, em diversas políticas públicas já existentes, há efetivo cumprimento das disposições elencadas nos arts. 2º, 3º, 4º [Lei nº 16.497, de 10 de fevereiro de 2009](#) que *“Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas”* a saber:

Art. 2º São princípios da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas –PEMC–:

I – o desenvolvimento sustentável, por meio da implantação de medidas para estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera;

II – a visão sistêmica na gestão dos poluentes que leve em consideração as variáveis ambientais, sociais, culturais, econômicas, tecnológicas e de saúde pública;

III – a prevenção, por meio de medidas capazes de evitar que a mudança do clima afete, de maneira irreversível, o sistema ecológico;

IV – a preocupação, que consiste na adoção de medidas que visem evitar a mudança global do clima;

V – o acesso às informações ambientais na implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e demais leis pertinentes à matéria;

VI – a participação dos diversos segmentos da sociedade civil, interessados na gestão integrada e compartilhada do controle de alterações climáticas;

VII – as responsabilidades comuns, porém, diferenciadas, consistentes na possibilidade do Estado de Goiás, na medida de sua respectiva capacidade, adotar, espontaneamente, ações de estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera;

VIII – a cooperação internacional e nacional, consiste na promoção, pelo Poder Público Estadual, da realização de projetos bilaterais, nos âmbitos regional, nacional e internacional, de forma a alcançar os objetivos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, respeitadas as necessidades de desenvolvimento econômico e de equilíbrio ecológico.

Art. 3º São objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas – PEMC –:

I – incentivar o uso de tecnologias alternativas não poluentes;

II – conscientizar a sociedade sobre a necessidade de preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais;

III – estimular práticas empresariais que visem à redução ou sequestro dos gases de efeito estufa;

IV – compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente e a realização da justiça social;

V – promover a pesquisa e a disseminação do conhecimento sobre as mudanças climáticas;

VI – incentivar a criação de programas de intercâmbio tecnológico ambientalmente adequado.

Art. 4º São diretrizes da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas –PEMC–:

I – o fomento de ações, projetos e iniciativas capazes de contribuir com a proteção do sistema climático;

II – a conscientização e mobilização da sociedade a respeito das causas e impactos da mudança global do clima;

III – a articulação entre ações do Poder Público Estadual com os diversos segmentos do setor privado;

IV – a coordenação com outras políticas e programas que possam contribuir com a proteção do sistema climático;

V – a cooperação entre Municípios, Estados e União no desenvolvimento de programas e ações conjuntas;

VI – o desenvolvimento de ações que promovam maior celeridade na aprovação de projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo, no Estado de Goiás, perante a autoridade nacional designada;

VII – a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado de Goiás, levando-se em consideração as peculiaridades regionais.

Art. 5º Para a consecução dos objetivos da Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC –, poderão ser utilizados os seguintes instrumentos:

I – o incentivo para se disponibilizar linhas de crédito e financiamento para alterações arquitetônicas e construção de edificações sustentáveis, compatíveis com os objetivos estabelecidos por esta Lei;

II – o incentivo para se disponibilizar linhas de crédito e financiamento para implementação de processos industriais que contribuam, efetivamente, para a redução ou supressão de gases de efeito estufa e poluentes que influam na alteração do clima, conforme dispuser órgão ambiental competente;

III – o desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento;

IV – os indicadores de sustentabilidade;

V – os planos de ação, realizados por setores ou categorias de fontes de emissões das atividades econômicas, existentes no Estado de Goiás;

VI – os inventários de emissões de gases causadores do efeito estufa;

VII – o estabelecimento de padrões ambientais;

VIII – a avaliação de impactos ambientais sobre o micro e o macroclima;

IX – a proposição de projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL –;

X – a simplificação do procedimento de licenciamento ambiental para os projetos a que se refere o inciso anterior;

XI – programas de incentivo para a recuperação de matas ciliares;

XII – a criação de mercado de reduções compensatórias de emissões de gases de efeito estufa, vinculadas ao licenciamento ambiental, de acordo com a legislação estadual de controle da poluição.

39. São evidências empíricas da adoção de medidas de efetivação dos preceitos contidos na lei em comento a [Regularização de Passivos Ambientais de Imóveis Rurais e Urbanos com exigência de compensação ambiental](#), [Políticas sobre conscientização do uso racional de água](#), [Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Estado de Goiás](#), Instituição do [Código do Bem-Estar Animal](#), [Estabelecimento de Disposições Gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás](#), [Regulamentação da auditoria ambiental](#), [Definição da metodologia para definição do grau de impacto ambiental para fins de compensação ambiental](#), além de centenas de outras leis, decretos, políticas e ações voltadas à conscientização, prevenção, mitigação e reparação de danos na seara ambiental.

40. **No caso dos autos, o Ministério Público de Goiás, apresenta diversos pedidos para implantação de políticas públicas ambientais valendo-se de Ação Civil Pública em face do Estado de Goiás, mas não indica, nos termos do Decreto-lei nº 4.657, de 04 de dezembro de 1942, Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro, com as inovações promovidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, quais as fontes financeiras, estruturais e de recursos materiais e humanos necessários para implantação das políticas públicas.**

41. **Somente o Poder Executivo, diante da estrita observância do Plano Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais pode identificar os meios e condições necessários para implantação das políticas públicas ambientais.**

42. **Transferir essa temática para o âmbito de um processo judicial, além de não ser a via adequada, interfere no princípio da separação de poderes, no pacto federativo e na limitação à sindicabilidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.**

43. **No caso dos autos, o Estado de Goiás tem buscado a efetivação de todas as políticas públicas ambientais, educacionais, de saúde, de segurança e outras, utilizando de forma estratégica e com inteligência em gestão, os limitados recursos financeiros disponíveis.**

II – C – SOBRE O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

44. **A matéria sob análise é sobremaneira complexa para ser tratada em sede de tutela de urgência.**

45. **Além disso, não restaram demonstradas as condições para concessão da medida. De fato, tratando-se de política pública permanente, deverá integrar o PPA, LDO e LOA, com recursos destacados para custeio permanente das ações estatais.**

46. **Sendo assim, inviável o atendimento da pretensão de urgência, a qual deve ser negada/ revogada.**

III - CONCLUSÃO E PEDIDOS

47. Por tais considerações, é de se concluir que:

- a. A definição do mérito administrativo e o atendimento às condições de conveniência e oportunidade para implantação de políticas públicas em matéria ambiental cabem ao Poder Executivo do **ESTADO DE GOIÁS** não sendo possível que o Ministério Público se arvore do papel de gestor;
- b. a pretensão da parte autora envolve interesse de todos os entes políticos, inclusive União e Municípios, devendo referidos entes integrar a lide;

48. Por tais motivos, pede-se:

a. Preliminarmente:

- i. A declaração de incompetência absoluta do juízo, vez que a matéria objeto da lide envolve competência administrativa da União e Municípios, nos limites de cada circunscrição territorial;
- ii. Ante a natureza lide, que envolve litisconsórcio necessário e unitário, imprescindível que sejam chamados a integrar a lide a União e cada um dos municípios do Estado de Goiás, nos limites de cada circunscrição territorial, o que se requer por força do que prevê o Código de Trânsito Brasileiro, na definição das competências em matéria de fiscalização e meio ambiente;

- iii. Imprescindível, ainda, que sejam chamados a integrar a lide o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/GO) e a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), vez que também alcançadas pelos dispositivos normativos do CTB.
- iv. Por oportuno, pede-se a suspensão do feito por 365 dias, a fim de que as partes autora e ré possam iniciar e desenvolver tratativas, com vistas ao estabelecimento de parâmetros claros e objetivos, com estrita observância às condições mínimas de disponibilidade orçamentária, de estrutura e pessoal, exigidos para a implementação das políticas públicas objeto do litígio, sem violação à separação de poderes ou ao pacto federativo, inclusive com observância dos limites fiscais e de gastos, nos estritos limites do que cabe ao **ESTADO DE GOIÁS**, sem prejuízo da competência atribuída à União e Municípios, nos termos da legislação vigente;
- v. Que eventual Grupo de Trabalho a ser constituído tenha atuação de profissionais com conhecimentos nas áreas objeto da regulamentação, inclusive no tocante aos aspectos sobre disponibilidade orçamentária, de estrutura e pessoal, exigidos para a implementação das políticas públicas objeto do litígio;
- vi. Que os parâmetros de eventual acordo entabulado pautem-se também pelos condicionantes previstos no Decreto-lei nº 4.657, de 04 de dezembro de 1942, Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro, com as inovações promovidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, especialmente art. 22.

b. No mérito:

- i. Que seja indeferido/revogado o pedido de tutela de urgência;
- ii. Caso não se estabeleça termo que ponha fim ao litígio, no mérito, pede-se a **TOTAL IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS** da parte autora, uma vez que resta demonstrado e comprovado que o **ESTADO DE GOIÁS** está buscando meios para efetivo atendimento às exigências normativas aplicáveis à espécie, todavia com total observância dos limitadores orçamentários, financeiros, estruturais, materiais e de pessoal;
- iii. Face à comprovação de que o **ESTADO DE GOIÁS** não está agindo com discricionariedade excessiva, abusiva e arbitrária, não está realizando atos exclusivamente políticos (sem fundamentação jurídica adequada), ou atos administrativos carentes de motivação e fundamentos consistentes acerca da escolha realizada, pede-se a total improcedência da ação e indeferimento de todos os pedidos formulados pela parte autora na petição inicial;
- iv. Pede-se a condenação da parte autora quanto aos ônus de sucumbência;
- v. Na remota hipótese de o MM. Juiz concluir que haja alguma responsabilidade por parte do **ESTADO DE GOIÁS**, pede-se que sejam respeitados os limites impostos pela repartição dos poderes, pacto federativo e limites à sindicabilidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, condições mínimas de disponibilidade orçamentária, de estrutura e pessoal, exigidos para a

implementação das políticas públicas e regras sobre limites de gastos e fiscais;

- vi. Neste sentido, que eventual decisão atenda às disposições do Decreto-lei nº 4.657, de 04 de dezembro de 1942, Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro, com as inovações promovidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, indicando as fontes orçamentárias, financeiras, estruturais, materiais e de pessoal necessárias à implantação das políticas públicas ambientais objeto da lide, pois são exatamente estes os limitadores que têm dificultado a implantação das políticas públicas pelo **ESTADO DE GOIÁS**;
- vii. Que eventual acordo ou julgamento do mérito prefira que custeio e investimentos se deem com utilização de recursos do FEMA a que se a Lei Complementar nº 20, de 10 de dezembro de 1996 e no tocante às questões veiculares, que se utilizem recursos próprios ou transferidos alocados no Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Goiás (DETRAN/GO) e na Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), sempre observando-se os limites de gastos estabelecidos nas leis que tratam da responsabilidade fiscal.

49. Pede-se e aguarda-se deferimento.

MARCELO MARQUES SIQUEIRA

- Procurador do Estado de Goiás –

OAB-GO 17.680