



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA TERCEIRA REGIÃO.**

Processo n.º 026249-75.2014.4.03.0000/SP
2014.03.00.026249-0/SP

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelas Procuradoras Regionais da República que esta subscrevem, nos autos do PEDIDO DE SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE TUTELA ANTECIPADA formulado por ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS, tendo por objeto decisão proferida pelo MM. Juiz Federal da 3ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Piracicaba, não se conformando, **data venia**, com a r. decisão de fls.198/205-vº, que concedeu a suspensão, vem, interpor o presente **AGRAVO**, requerendo seja o mesmo recebido no efeito suspensivo e submetido a julgamento pelo Órgão Plenário, pelas razões a seguir expostas.

Termos em que
P. Deferimento.

São Paulo, 7 de novembro de 2014.

DENISE NEVES ABADE
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA

SANDRA AKEMI SHIMADA KISHI
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA

RAZÕES DO AGRAVO

Eminentes Julgadores,

I – DOS FATOS

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em litisconsórcio em primeiro grau com o Ministério Público do Estado de São Paulo, propôs, perante a 3ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Piracicaba, ação civil pública em face de **AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA, DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA (DAEE) e COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP**, com pedido de tutela antecipada, objetivando fosse determinado 1) a revisão imediata das vazões de retirada da SABESP, a fim de que seja cumprido o horizonte de planejamento da utilização do estoque de água disponível no Sistema Cantareira, estabelecido em 30 DE NOVEMBRO DE 2014 pelos órgãos gestores e SABESP, de forma a assegurar que o VOLUME MORTO I não seja consumido integralmente antes dessa data; 2) fossem definidas, ainda, novas vazões de retirada para

a SABESP, a fim de que o Sistema Cantareira, até 30 de abril de 2015 (início da estiagem de 2015), atinja, no mínimo, O MESMO VOLUME ÚTIL DO SISTEMA EQUIVALENTE DE 30 DE ABRIL DE 2014 (10% do Volume Útil Original do Sistema Equivalente, ou seja, 97,39hm); 3) fossem adotadas as medidas necessárias para assegurar, no menor tempo possível, não ultrapassando o prazo máximo de 05 (cinco) anos, A RECUPERAÇÃO DO SISTEMA CANTAREIRA, EM SEU VOLUME ÚTIL INTEGRAL,112 a fim de alcançar o restabelecimento da regularidade do abastecimento, em níveis aceitáveis de segurança, que não devem ser inferiores a 95% de garantia de abastecimento público, com estabelecimento de metas de recuperação do sistema a serem atingidas visando à recuperação da capacidade de preservação do sistema, considerando os níveis a serem alcançados até ABRIL (início do período de estiagem), e OUTUBRO (início do período das chuvas) de cada ano, até a integral recuperação, naquele prazo máximo estabelecido (5 anos); 4) que, em função das incertezas envolvidas no regime hidrológico futuro e de eventuais imprevistos, fosse definido um VOLUME ESTRATÉGICO A SER PRESERVADO AO FINAL DE CADA PERÍODO DE PLANEJAMENTO; 5) que, independentemente do descumprimento das funções e/ou eventual extinção do GTAG, a fim de garantir a otimização da gestão do Sistema Cantareira e a administração diferenciada de seu armazenamento, enquanto perdurar este período de ocorrências climáticas extraordinárias, fossem integral e rigorosamente ASSUMIDAS PELOS ÓRGÃOS GESTORES (ANA E DAEE), as atribuições definidas na Resolução Conjunta ANA/DAEE nº 120, de 10 de fevereiro de 2014114; em especial no tocante à necessidade de definição SEMANAL, DAS VAZÕES MÉDIAS A SEREM PRATICADAS NOS PRÓXIMOS SETE DIAS nas liberações para jusante dos aproveitamentos Jaguari-Jacareí, Cachoeira, Atibainha e Paiva Castro, nas transferências pelo Túnel 5 e na Estação Elevatória de Santa Inês (EESI), bem como definindo medidas de restrição ou suspensão de usos da água aos usuários; 6) que, na definição das vazões a serem praticadas, fossem OBRIGATORIAMENTE considerados pelos órgãos outorgantes, além do estado de armazenamento

dos reservatórios, as VAZÕES AFLUENTES REAIS, considerando, ainda, nas decisões no tocante à alocação de vazões e às medidas de restrições, os CENÁRIOS MAIS CONSERVADORES (previsões de menores vazões de afluências); 7) que fossem devidamente MOTIVADAS as decisões por parte dos órgãos gestores relativas às vazões de retirada, demonstrando claramente: as PREMISSAS ADOTADAS nas simulações; que as VAZÕES AUTORIZADAS SÃO APTAS A VIABILIZAR O ATENDIMENTO DOS HORIZONTES DE PLANEJAMENTO (30 de novembro de 2014, 30 de abril de 2015 e 01 de outubro de 2015 e assim, sucessivamente), AS METAS PARA A RECUPERAÇÃO DA CAPACIDADE DE RESERVAÇÃO DO SISTEMA CANTAREIRA, a NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DE UM VOLUME ESTRATÉGICO ao final do período de planejamento e o ACOLHIMENTO E/OU REJEIÇÃO DOS PEDIDOS FORMULADOS PELOS COMITÊS DAS BACIAS PCJ (CTMH), NA CONDIÇÃO DE BACIA DOADORA, NO EXERCÍCIO DA GESTÃO COMPARTILHADA

Considerando estarem presentes os requisitos da antecipação de tutela meritória, quais sejam, prova inequívoca do alegado, verossimilhança da alegação e receio de dano irreparável, ou de difícil reparação ao ambiente e ao meio sócio-econômico, conforme amplamente demonstrados na inicial, o juízo *a quo* concedeu a tutela antecipada, nos termos do artigo 273 do Código de Processo Civil.

Inconformados, Estado de São Paulo, SABESP – Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo e Departamento de Águas e Energia do Estado de São Paulo – DAEE – requereram suspensão dos efeitos da tutela antecipada ao dd. Presidente deste E. Tribunal Regional Federal, sob o fundamento de *“risco concreto de dano reverso caso mantidos os efeitos da decisão combatida”* (sic fl. 24), uma vez que, para os requerentes, *“são imensuráveis os danos aos aproximadamente 9 milhões de cidadãos da Região Metropolitana de São Paulo que poderão ser*

privados de regular abastecimento de água, caso persistam os efeitos da decisão liminar que se busca suspender” (sic fl. 24).

Em 16 de outubro de 2014, o dd. Presidente do TRF3 **suspendeu a tutela antecipada concedida na ação civil pública** (decisão de fls. 198/205v⁰), sob fundamento que *“as requerentes, no exercício de suas atribuições administrativas, estão submetidas a juízo manifestamente incompetente”* (sic fl. 198-v⁰), hipótese que configuraria *“manifesto interesse público”* e *“grave lesão à ordem”*.

Após pedido de vista pelo Ministério Público Federal para efetivação da intimação pessoal do MPF e concessão de acesso à integralidade dos autos (fls. 253), o feito veio à esta Procuradoria Regional da República em 5 de novembro de 2014.

II – TEMPESTIVIDADE

Os autos vieram para o Ministério Público Federal para ciência da decisão monocrática em 5 de novembro de 2014 (Lei Complementar 75/93, art 18,II, h)¹.

Nos termos do § 2^o do Art. 279 do Regimento Interno deste Tribunal Regional Federal da 3^a Região, da decisão do Presidente que suspende tutela antecipada cabe agravo, a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias.

¹ Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União:
(...)

II - processuais:

h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar.

E ainda, o artigo 188, I do Código de Processo Civil estabelece que o Ministério Público goza de prazo em dobro para recorrer. Cite-se, nesse sentido, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“O Ministério Público, seja na condição de parte, seja na condição de custos legis, goza do benefício do prazo em dobro para recorrer de que trata o art. 188 do CPC”

(STJ, Segunda Turma, rel. Ministra ELIANA CALMON, REsp 509885 / SP, DJU 09/06/2003 p. 261)

Logo, o presente recurso é manifestamente tempestivo.

Considerando a evidente necessidade de se trazer celeridade e efetividade ao direito pleiteado na ação principal, o Ministério Público Federal vem apresentar o presente recurso o mais rápido possível, considerando o perigo iminente do dano causado pela suspensão da tutela, que pode atingir precisamente a pretensão jurídica de direito material.

III - PRELIMINAR

DA NULIDADE DA DECISÃO POR AFRONTA À COMPETÊNCIA RECURSAL DE TURMA DO E. TRF DA 3ª REGIÃO

A ilustrada decisão de suspensão pautou-se pela revisão de *error in iudicando* do provimento judicial objeto do pedido, cujo conteúdo teria submetido às Requerentes "*a juízo manifestamente incompetente*", uma vez que "*As cidades, as populações, os sistemas ambientais e os interesses jurídicos correlatos abrangidos pelo Sistema Cantareira estão submetidos, em tese, à jurisdição de mais de um juízo federal, inclusive o sediado na Capital deste Estado. Em casos tais, o legislador procurou evitar*

a solução da controvérsia a partir da perspectiva localista. Se, em tese, é regional, o suposto dano, a demanda deve se julgada na Capital do Estado ou no Distrito Federal" (trechos da decisão impugnada).

Com a máxima vênia, a **eventual incompetência do juízo de 1º grau** é matéria jurisdicional a ser decidida na análise de (i) **recurso distinto (por exemplo, recurso de agravo)**, em (ii) **momento processual próprio (julgamento de agravo)** e (iii) por **órgão fracionário (Turma) do E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (e não pela Colenda Presidência da Corte)**.

Em outros termos, o pedido de suspensão **não é instrumento processualmente adequado para a impugnação de eventual ilegalidade da concessão de tutela antecipatória contra o Poder Público.**

De fato, a i. decisão impugnada, ao mencionar que "*As decisões da Presidência - esta e a do último dia 28 de agosto, acima citada - estão alinhadas com a jurisprudência deste Tribunal Federal, cujo veto ao ilegal processamento de ações civis públicas fundadas em perspectiva localista, direcionadas a juízos manifestamente incompetentes - inclusive em ato de usurpação da competência do próprio Plenário do Supremo Tribunal Federal -, tem sido afirmado, sempre e reiteradamente, por unanimidade"* (sic fl. 203) **afrontou os princípios constitucionais do juiz natural e do devido processo legal por violar clara competência jurisdicional** do órgão fracionário desta Corte.

Combatendo o uso do **pedido de suspensão como sucedâneo ilegítimo de recurso existente** (no caso, o recurso de agravo) **há forte orientação doutrinária**, a saber:

*"Neste passo, insistimos em que o expediente excepcional e cautelar dos pedidos de suspensão, cujos fundamentos e finalidades circunscrevem-se aos legalmente dispostos pela legislação de regência, não é apropriado para se conseguir um pronunciamento judicial a respeito do acerto ou desacerto, legalidade ou ilegalidade de decisões que insistem em deferir, antecipadamente, a tutela jurisdicional nas ações intentadas contra o Poder Público. Tal atribuição, repita-se, fica a cargo dos meios recursais ou outros meios autônomos de impugnação das decisões judiciais. **A especial medida cautelar de suspensão, como visto, não se presta a substituir qualquer provimento judicial.***

Ao requerer o Poder Público, por intermédio dos pedidos de suspensão, a sustação da eficácia de liminares e sentenças antecipatórias que lhe desfavorecem, sob o argumento da existência de óbices legais e judiciais à prestação de tal forma de tutela, em verdade está subvertendo o regime jurídico processual, transformando o instrumento suspensão em meio de impugnação, coisa que, como demonstrado à saciedade neste estudo, não é.

(VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público. 2ª Edição. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010, p. 289-290 - destaques do MPF)

Novamente, **a presente decisão de suspensão agiu como sucedâneo recursal, o que é vedado na via eleita, pois o pedido de suspensão não serve para verificação do acerto ou desacerto de decisões judiciais, como se vê da jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça colacionada:**

STJ. AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OFENSA À ORDEM ADMINISTRATIVA E À ECONOMIA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA UTILIZAÇÃO DO INCIDENTE COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. EFEITO MULTIPLICADOR. ALEGAÇÃO NÃO COMPROVADA. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do c. Pretório Excelso, somente será cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

II - In casu, não ficou evidenciada a grave lesão a quaisquer dos interesses tutelados pela legislação de regência, notadamente a alegada lesão à ordem econômica, como quer ver reconhecida o ora agravante, porquanto a alegação de que a r. decisão teria o condão de causar "vários prejuízos financeiros", não se mostra suficiente para o deferimento do pedido.

III - Ademais, o debate suscitado nestes autos possui caráter eminentemente jurídico, revelando-se o presente pedido de suspensão como sucedâneo recursal, o que é vedado na via eleita, pois não se vale o incidente para verificação do acerto ou desacerto de decisões judiciais.

IV - Finalmente, no caso em análise, a existência de "outra decisão semelhante em caso idêntico" não se revela apta a comprovar que a manutenção do ato emanado do e. Tribunal de origem terá como conseqüência o efeito multiplicador das demandas sobre o tema.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg na SS 2.634/PB, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 17/04/2013, DJe 29/04/2013. Grifos nosso)

Assim, pugna o *parquet* federal, preliminarmente, pela **declaração de nulidade da r. decisão de suspensão impugnada**, por ter utilizado **fundamentação inadequada ao instrumento da suspensão de tutela antecipatória**, com a conseqüente **restauração imediata da tutela antecipatória concedida no juízo a quo**.

IV. MÉRITO

Como apontado, a decisão ora impugnada é **nula**, pois se utilizou de fundamentação inadequada para o instrumento de suspensão da tutela antecipada, usurpando competência do órgão fracionário desta Corte.

Contudo, caso a preliminar seja superada, o Ministério Público Federal vem demonstrar que, no mérito, não estão presentes os requisitos legais da suspensão da tutela antecipada.

IV.A - DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE QUESTIONA A GESTÃO HÍDRICA DO SISTEMA CANTAREIRA E A CAPTAÇÃO DE USO DO VOLUME MORTO DO SISTEMA

Segundo entendimento do dd. Presidente, os requerentes “*no exercício de suas atribuições administrativas, estão submetidas a juízo manifestamente incompetente*”, uma vez que o dano apontado na inicial da ACP seria *regional*.

A afirmada incompetência do juízo *a quo* para conhecer o julgar a ação civil pública que questiona a gestão hídrica do Sistema Cantareira e a captação de uso do volume morto do sistema, no entender de Sua Excelência, ensejaria na caracterização, em concreto, de grave lesão à ordem e manifesto interesse público a justificar o deferimento do pedido de suspensão.

Os argumentos, **data venia**, não se sustentam.

Conforme frisado na petição inicial, os impactos ambientais combatidos na ação, bem como aqueles que se pretende evitar, repercutem diretamente na área da Subseção Judiciária de Piracicaba, embora a ela não se limitem.

Entende-se, assim, a incidência de competência "*ratione loci*" funcional em relação ao local do dano. Isso porque o Sistema Cantareira é formado por uma série de reservatórios, túneis e canais que efetuam a transposição de águas das Bacias PCJ para a Bacia do Alto Tietê. Conforme demonstrado na ação, a transferência de recursos hídricos entre bacias somente pode ocorrer se não houver prejuízo à quantidade e à qualidade dos usos da Bacia Doadora, no caso Bacia do Rio Piracicaba, a qual, por sua vez, não dispõe de mananciais de grande porte disponíveis para seu abastecimento.

Nesse sentido, o Ministério Público logrou demonstrar na ação que a os órgãos gestores desconsideraram as curvas de aversão ao risco dos reservatórios ao autorizar os chamados "Limites de Retirada de Vazão" em volume muito além do estipulado inicialmente.

Assim, as vazões de retirada muito superiores às de afluência ocasionaram rápida redução do volume disponível no Sistema Cantareira. Tudo com a finalidade de priorizar o abastecimento da RMSP, comprometendo a segurança e a disponibilidade hídrica da Bacia PCJ.

Portanto, persistindo as baixas vazões de afluência e a falta de

limitação da exploração das águas para o Sistema Cantareira, tornar-se-á inviável a descarga por gravidade de vazão para a Bacia do Piracicaba, causando o colapso que já se apresenta no abastecimento de diversos municípios das bacias PCJ.

Destarte, resta caracterizado nos autos que a transposição do Sistema Cantareira tem imposto regime muito mais severo e penoso às Bacias PCJ, cuja região tem suportado incomensuráveis prejuízos à manutenção de sua sustentabilidade ambiental e em seu desenvolvimento.

Diante do que foi exposto sobre a configuração do dano na região das Bacias PCJ, passa-se à análise de abalizados precedentes doutrinários e jurisprudenciais que corroboram o entendimento deste Órgão Ministerial no sentido de que a manutenção da jurisdição na Subseção de Piracicaba privilegia a acurácia na prestação jurisdicional. Essa a exegese que se faz do sistema de proteção dos direitos difusos e coletivos implementado por meio da integração da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990).

Nesse sentido, traz-se à colação pertinente julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA A UNIÃO E AUTARQUIAS FEDERAIS, OBJETIVANDO IMPEDIR DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL. EVENTUAIS DANOS AMBIENTAIS QUE ATINGEM MAIS DE UM ESTADO-MEMBRO. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LOCAL DO DANO. 1.

Conflito de competência suscitado em ação civil pública, pelo juízo federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, no qual se discute a competência para o processamento e julgamento dessa ação, que visa obstar degradação ambiental na Bacia do Rio Paraíba do Sul, que banha mais de um Estado da Federação.² **O Superior Tribunal de Justiça tem o pacífico entendimento de que o art. 93, II, da Lei n. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor não atrai a competência exclusiva da justiça federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, quando o dano for de âmbito regional ou nacional.** Conforme a jurisprudência do STJ, nos casos de danos de âmbito regional ou nacional, cumpre ao autor optar pela Seção Judiciária que deverá ingressar com ação. Precedentes: CC 26842/DF, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Seção, DJ 05/08/2002; CC 112.235/DF, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, DJe 16/02/2011.³ Isso considerado e **verificando-se que o Ministério Público Federal optou por ajuizar a ação civil pública na Subseção Judiciária de Campos dos Goytacazes/RJ, situada em localidade que também é passível de sofrer as consequências dos danos ambientais que se querem evitados, é nela que deverá tramitar a ação.** A isso deve-se somar o entendimento de que "a ratio essendi da competência para a ação civil pública ambiental, calca-se no princípio da efetividade, por isso que, o

juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide" (CC 39.111/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJ 28/02/2005). A respeito, ainda: AgRg no REsp 1043307/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20/04/2009; CC 60.643/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJ 08/10/2007; CC 47.950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, DJ 07/05/2007.4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no CC: 118023 DF 2011/0153025-9, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 28/03/2012, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 03/04/2012)

Outro julgado paradigmático é encontrado na jurisprudência do Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DANOS DE ÂMBITO REGIONAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DO ARTIGO 93, II, DO CDC EM HARMONIA COM O PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA ADEQUADA. LOCAL DO DANO. PROXIMIDADE. EFETIVA E ADEQUADA PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL. 1 - Trata-se de conflito negativo de competência suscitado pelo Juízo da 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro em face do Juízo da 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes, em ação

civil pública, cuja celeuma gira em torno de qual Juízo seria o competente para processar e julgar o feito tendo em vista o local do dano ambiental. 2 - O pedido formulado na exordial é a declaração de nulidade do licenciamento ambiental do empreendimento Terminal Portuário - Distrito do Açú, concedido pelo INEA, pretendendo que este seja dado pelo IBAMA, bem como o ressarcimento pelos danos ao causados pela construção do referido Terminal. 3 - Já há, com relação à região de Minas Gerais, ação civil pública discutindo a questão do licenciamento do Minereoduto Minas-Rio junto àquela Seção Judiciária respectiva. Além do mais, na ação civil pública originária do presente conflito, não fora aduzida causa de pedir ou formulado qualquer pedido que incluísse eventuais danos causados por este empreendimento. 4 - Ainda que a implção do empreendimento em tela possa causar também algum dano à área costeira do Estado do Espírito Santo, o dano em si concentra-se em área sob a jurisdição da Subseção Judiciária de Campos dos Goytacazes, sendo certo que, caso haja repercussão sobre a região capixaba, esta será residual. 5 - Tentar identificar o juízo competente do •local do dano– não significa que o dito local seja onde o dano tenha ocorrido ou vá ocorrer, mesmo porque, tratando-se de dano ao meio ambiente, é regra que os prejuízos alcançam sempre mais de uma área distinta. **6 - O que vale é tentar identificar o juízo competente pelo local**

onde ele, o juízo, possa, de forma mais eficaz, efetivar a tutela jurisdicional. 7 - Em consonância com o disposto no artigo 93, inciso II, do CDC, encontra-se o Princípio da Competência Adequada, aplicável ao caso, ou seja, quando o dano for de âmbito regional ou nacional, levando-se em consideração a facilitação da produção da prova e da defesa do réu, a publicidade da ação coletiva e a facilitação da adequada notificação e conhecimento pelo grupo, deve a competência ser estabelecida com base em no Juízo mais adequado. 8 - A competência territorial absoluta, ou funcional, justifica-se também pela proximidade do juiz em relação aos fatos, supondo a lei que ele possua melhores condições de compor adequadamente o conflito de interesses. 9 - Conflito de competência conhecido, declarando-se competente o Juízo suscitado. (TRF-2 - CC: 201202010071591 , Relator: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 23/07/2012, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 30/07/2012)

Tal entendimento também é adotado pela doutrina de Álvaro Luiz Valery Mirra, que vê como instância legítima o **foro do local do dano** por enxergar ali a viabilidade de acesso aos autos pela população diretamente afetada, possibilitando, também, maior contato do órgão jurisdicional com a realidade dos fatos. O renomado autor, referindo-se ao

artigo 2º da Lei n. 7.347/1985, comenta:

Trata-se, portanto, de regra de competência jurisdicional destinada, entre outros fins, a propiciar o mais amplo, cômodo e participativo acesso à justiça. De fato, “O local do dano”, argumenta Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, “coincide comumente com o do lugar onde estão domiciliadas as pessoas diretamente afetadas, maiores interessadas na propositura da demanda coletiva e que poderão ajuizá-la ou encaminhar o caso para que outros legitimados, presentes e também sensíveis ao problema local, como associações, sindicatos, o Ministério Público ou demais entes ou órgãos do Poder Público, assim o façam.” MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente. 1ª. ed. Letras Jurídicas: São Paulo, 2011. p. 397]

Com efeito, a proximidade do juízo em relação ao contexto fático probatório prepondera nas razões de julgado da relatoria do então Ministro do C. STJ Luiz Fux:

Ainda que assim não fosse, a ratio essendi da competência para a ação civil pública ambiental, calca-se no princípio da efetividade, por isso que, o juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide. (STJ, CComp 39.111/RJ, rel. Min. Luiz Fux, DJ 28.02.2005)

No mesmo sentido, a doutrina:

A opção legislativa para determinar o foro competente no local do dano foi justificada pela doutrina, “pela facilidade de obtenção da prova testemunhal e a realização de perícia que forem necessária à comprovação do dano”, bem como por ser “o mais indicado, mais habilitado na espécie, pela proximidade física com o evento” e, por fim, porque “a proximidade ensejará uma apreciação dos fatos de forma a proporcionar melhor resposta do Judiciário. [ALMEIDA, João Batista de. Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2009. p. 112]

Rodolfo de Camargo Mancuso, corrobora esse entendimento:

É plenamente justificável que assim seja, dado ser intuitivo que é o juízo “do local onde ocorrer o dano” o mais indicado, mais habilitado na espécie, pela proximidade física com o evento. Demais disso, a ação é de índole cominatória/ressarcitória; o objeto prevalecente é o dano produzido, e busca-se a recondução das coisas ao statu quo ante; o mesmo raciocínio é de se aplicar às hipóteses em que o dano é iminente, exigindo tutela cautelar (art. 4º da Lei 7.347/85). (...)

Édis Milaré escreve a respeito: “Por trás da regra do local do dano identificamos, como seu fundamento, a busca da eficiência da implementação ambiental. Não só os implementadores situados na área da danosidade têm, como regra, uma adequação psicológica mais

acertada ('o que olhos não vêem, o coração não sente', diz o adágio popular), como os elementos probatórios são mais facilmente recolhidos e utilizados". [MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 12ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011. p. 74]

Assim, espalhando-se o dano por mais de uma localidade e alcançando outras jurisdições, deve preponderar a regra da prevenção:

Neste passo, cabe abordar um aspecto recorrente na tutela dos interesses difusos, e que ressuma de duas de suas características: a indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do objeto. Trata-se da fixação do foro competente quando o dano ao interesse difuso se espalha para além de uma circunscrição judiciária. A espécie veio há tempos, cogitada por Galeano Lacerda: "...na hipótese de um dano generalizado, um dano que abarque, suponhamos, uma extensão maior do que uma comarca, como, p. ex., o emprego de um defensivo agrícola nocivo, o emprego generalizado, qual o juízo competente para esta ação? A meu ver o problema se resolve pela prevenção. Se efetivamente a extensão do dano abranger área superior a uma comarca, a ação poderá ser proposta em qualquer dos territórios afetados". [MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 12ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011. p. 82]

Também, reforçando a tese da manutenção da jurisdição no

local do dano, a doutrina mais moderna procura traçar paralelo entre Ação Civil Pública e Ação Popular em matéria ambiental:

Tratando-se de ação popular ajuizada perante a Justiça Federal, genericamente incidiria a regra do art. 109, § 2.º, da CF/1988, verbis: "as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou ainda, no Distrito Federal". Haveria no caso, portanto, concurso de foros igualmente competentes.

Mas em matéria ambiental estamos a crer que a melhor regra é mesmo a da Lei de Ação Civil Pública, a se aplicar, também, à ação popular. De acordo com o art. 2.º, da Lei 7.347/85, a ação civil pública - e ao nosso ver a ação popular em matéria ambiental - serão ajuizadas no local onde ocorreu ou irá ocorrer o dano ambiental, regra válida, também, por força do art. 100, V, do CPC, que aponta o foro do local do dano como o competente para as ações de reparação de dano.

Portanto, o local do dano atual ou futuro: eis o foro onde deve ser ajuizada a ação civil pública ou popular ambiental.

A competência territorial da ação civil pública e da popular em matéria ambiental - diversamente do que ocorre nas ações populares que não tenham este fundamento e na grande parte das

competências definidas com base no critério territorial - é considerada absoluta, pois o próprio art. 2.º, caput, da Lei 7.347/85 aponta que o juízo terá competência funcional (rectius absoluta) para a causa.

*A razão de ser desta regra calcada no critério territorial ser absoluta - tanto quanto a do já mencionado art. 95 do CPC (item 1 supra) - **fundase no princípio da efetividade, pois o juiz do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide (STJ, CComp 39.111/RJ, rel. Min. Luiz Fux, DJ 28.02.2005). Em outros termos, a regra ora estudada não foi compilada pelo legislador para proteção de um interesse privado, mas sim em razão do interesse público na maior facilidade da produção da prova e da apuração da verdade real que tem o juiz do local do dano.** [GAJARDONI, Fernando da Fonseca. A Competência nas Ações Coletivas em Matéria Ambiental. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental | vol. 4 | p. 431 | Mar / 2011]*

Destarte, tem-se que a interpretação do artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor deve ser temperada para abarcar uma visão mais consentânea com o princípio da participação do público na preservação da qualidade ambiental, seja na esfera legislativa, administrativa ou mesmo judicial.

Bem por isso, a interpretação restritiva ao art. 93 do CDC, no sentido de restringir o alcance do artigo 2º da Lei de Ação Civil Pública, é objeto de crítica na doutrina de Valery Mirra, *in verbis*:

Contudo, com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), passou-se a levar em conta também, na espécie, as regras instituídas pelo art. 93, I e II, do referido diploma legal (...)
Para ficar com o que aqui interessa mais de perto, deve ser observado que a referida inovação legislativa em nada contribuiu para a participação pública ambiental, tendo se prestado, ao contrário, a dificultá-la.

Em primeiro lugar, ao concentrar nos foros das Capitais dos Estados e do Distrito Federal a competência para o processamento e o julgamento de demandas coletivas, nas hipóteses de danos regionais e nacionais, o Código de Defesa do Consumidor abriu a possibilidade para que, dependendo da definição adotada para os danos “regionais” e “nacionais”, demandas ambientais fiquem reservadas ao conhecimento e decisão de órgãos jurisdicionais distantes dos locais dos danos e das populações que, em princípio, maior disposição teriam de buscar a sua prevenção ou reparação.

(...)

Em segundo lugar, a norma do art. 93, II, do CDC, peca, inegavelmente, pela falta de clareza e precisão, não se podendo saber, ao certo, o que vem a ser, afinal de contas, um dano nacional

*ou regional e nem em que situações concretas se dá a competência dos foros das Capitais do Estados e do Distrito Federal. Tal realidade permite, sem dúvida, flutuações ao longo do tempo na interpretação doutrinária e jurisprudencial do sentido e alcance de referido dispositivo legal, suscetíveis, por sua vez, de causar insegurança e de constituir fator de desestímulo às iniciativas judiciais dos indivíduos e entes representativos do corpo social na defesa do meio ambiente, bem como de acarretar inevitável frustração no seio da sociedade, na eventualidade de declaração da nulidade dos atos decisórios do processo (art. 113, §2º, do CPC) ou de rescisão posterior da sentença proferida pelo juiz reputado incompetente (art. 485, II, do CPC), após longas e difíceis disputas judiciais em prol da preservação da qualidade ambiental. No limite, resultará diminuída também, a legitimidade dos juízes e do Poder Judiciário para o exercício da parcela do poder estatal que lhes cabe, ante a dificuldade de processar as demandas da sociedade civil de maior participação popular na proteção do meio ambiente. (...) o melhor entendimento, na espécie, quer nos parecer, é aquele que vê nos danos ambientais de âmbito regional e nacional os danos que, ultrapassando os limites de uma comarca ou subseção judiciária ou de um Estado federado, **têm repercussão direta**, respectivamente, sobre todo o território estadual e nacional. (...) Ademais, para correta aplicação das*

normas em questão, o dano ambiental que ultrapassa os limites de uma comarca ou subseção judiciária, ou do Estado-membro da Federação, deve ser entendido aqui, para fins de determinação da competência do foro da Capital do Estado ou do País ou dos diversos foros concorrentes, como aquele cuja dimensão ou cujos efeitos concreta e efetivamente afetam ou têm possibilidade de afetar o Estado todo ou o País inteiro ou de atingir bens ambientais de mais de uma comarca ou subseção judiciária ou de mais de uma unidade federada...
[MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente. 1ª. ed. Letras Jurídicas: São Paulo, 2011. p. 397-403].

Desta forma, há que se concluir que a definição do local do dano como determinante da competência do juízo guarda relação direta com a facilitação na colheita de provas, uma vez que o julgador assim estará mais perto e terá maior acesso ao entendimento dos indícios e das provas do dano, bem como dos vestígios do dano efetivamente causado, inerentes à conduta delitiva. Conforme explanado na inicial da ACP, os impactos combatidos na ação, bem como aqueles que se pretende sejam evitados, repercutem diretamente na área da Subseção Judiciária de Piracicaba, embora a esta não se limitem.

Considerando que a ação civil pública ambiental deve ser pautada necessariamente no princípio da efetividade, mostra-se evidente que o juízo federal do local do dano revela-se mais adequado para o entendimento dos fatos delitivos e degradantes ao meio ambiente, por estar situado em condições ideais para a coleta de provas que permitam não só o melhor conhecimento do que se passou, mas a perspectiva exata que conduza à solução para a lide.

Assim, resta claro e manifesto que não houve, de fato, qualquer lesão à ordem jurídica ou à ordem pública por incompetência do juízo, uma vez que o juízo a quo é constitucionalmente o competente para conhecer da matéria.

IV.B - DA INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO EMPÍRICA DAS IMPUTAÇÕES DE “GRAVE LESÃO” PELOS REQUERENTES

Embora não abordado pela decisão da Presidência deste Tribunal ora agravada, o Ministério Público Federal passa a analisar a alegação de grave lesão que seria causada pela manutenção da tutela antecipada, uma vez que os requerentes fundamentaram o pedido de suspensão dos efeitos da tutela antecipada pela eventualidade de “*danos de difícil, senão impossível reparação*” (sic fl. 23).

No entender dos requerentes, “*resta patente a existência de periculum in mora reverso para toda a população paulista, que será onerada, severamente, com base em cognição sumária dos fatos. Da mesma forma, a concessão da tutela em questão estaria vedada pelo artigo 273, §2º CPC, pois não há como reparar os graves inconvenientes decorrentes da falta de água, como descrito na nota técnica acostada ao presente pedido. Demonstrado, pois o risco concreto de dano reverso, caso mantidos os efeitos da decisão combatida. Não é exagerada a afirmação de que são imensuráveis os danos aos aproximadamente 9 milhões de cidadãos da Região Metropolitana de São Paulo que poderão ser privados de regular abastecimento de água, caso persistam os efeitos da decisão liminar que se busca suspender*” (sic fl. 24).

Para subsidiar o pedido, acostaram aos autos Nota Técnica formulada pela própria requerente SABESP, por meio de sua Unidade de Negócio de Produção de Água da Metropolitana (fls. 73/80) que na verdade

são argumentos que refutam diretamente o mérito da ação civil pública ingressada no primeiro grau, e que mereceriam perícia do juízo para avaliação da veracidade de suas alegações.

Ora, a exemplo de remédios como o mandado de segurança, para o qual se exige do impetrante demonstração de *direito líquido e certo*, com provas documentais pré-constituídas, o pedido de suspensão também pode ser acatado diante de elocubrações envolvendo possíveis danos decorrentes do cumprimento da tutela antecipada ou liminar na ação civil pública. Sobretudo, frise-se diante da sumariedade procedimental dos pedidos de suspensão de tutela antecipada, que não permitem dilação probatória!

Nesse sentido, os Tribunais têm reiteradamente afirmado que meras e retóricas especulações sobre o “grave dano reverso”, desacompanhadas de provas irrefutáveis, não poderiam subsidiar pedidos de suspensão – até porque, nessa matéria, meras “presunções” não são suficientes.

Os documentos juntados pelos Requerentes, ainda, não podem ser capazes de afastar a tutela antecipada concedida, uma vez que o Princípio da Precaução determina que, havendo a possibilidade ou a ameaça de ocorrência de uma degradação ambiental e, por derivação, de ameaça à saúde do ser humano, deve tal degradação ser evitada, prevenida ou precavida. Aplicando-se aos fatos juízo de proporcionalidade e razoabilidade no cotejamento entre os interesses apresentados pelos Requerentes e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitucionalmente previsto (art. 225 CF), há que se sobrepor o direito fundamental.

Assim, mostra-se razoável e proporcional a concessão da tutela antecipada, como bem avaliado pelo juízo *a quo*, uma vez que o princípio

da precaução determina que medidas racionais sejam imediatamente tomadas, incluindo imposição de restrições temporárias.

Cite-se aqui o entendimento jurisprudencial:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. EXPLORAÇÃO DE PRODUTOS VEGETAIS MEDIANTE REGULAR AUTORIZAÇÃO. IRREGULARIDADE. DOCUMENTO DE ORIGEM FLORESTAL - DOF. BLOQUEIO. TEMPO INDETERMINADO. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA RAZOABILIDADE.

I - Em questão ambiental deve-se privilegiar, sempre, o princípio da precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com status de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92, como determina o seu Princípio 15, nestas letras: "-Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental."

II - O bloqueio do acesso ao Sistema de Documentos de Operação Florestal - DOF, levado a efeito pelo IBAMA, em virtude de supostas irregularidades na exploração de produtos vegetais, afigura-se, em princípio, amparado pela tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V e respectivo § 3º,

da Constituição Federal, na linha auto-aplicável de imposição ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e gerações futuras (CF, art. 225, caput). III - No caso concreto, contudo, a perpetuação do bloqueio ordenado pelas autoridades impetradas, por tempo indeterminado, sem notícia acerca da eventual conclusão das investigações instauradas, por lapso temporal superior a 01 (um) ano, caracteriza a abusividade do ato impugnado, por manifesta violação aos princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa. IV - Remessa oficial desprovida. Sentença confirmada.

(TRF-1 - REOMS: 3888 PA 2009.39.00.003888-6, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 09/04/2012, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.28 de 18/04/2012. Grifamos).

Exatamente neste sentido, muito lucidamente foi colocado pelo Ministro Celso de Mello, ao apreciar a Suspensão de Segurança n.º 1.183:

*“A existência da situação de grave risco ao interesse público, alegada para justificar a concessão da drástica medida de contracautela, **há de resultar cumpridamente demonstrada pela entidade estatal que requer a providência excepcional autorizada pelo art. 4º da Lei n.º 4.348/64. Não basta, para esse efeito a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva da liminar mandamental, resultará comprometido o interesse público.***

Cumprir ter presente, *por isso mesmo, a grave advertência feita por LÚCIA VALLE FIGUEIREDO (“Mandado de Segurança”, p. 145, item n. 6.1, 1996, Malheiros), que, em lúcido magistério*

sobre o instrumento processual da suspensão de segurança, analisa a questão do impacto do ato decisório sobre os valores sociais protegidos pela medida de contracautela (ordem, saúde, segurança e economia públicas):

“(...) Portanto, verifica-se que, para suspensão de liminar ou da sentença, o pedido deverá ser feito com a prova inequívoca de que esses valores encontram-se fortemente ameaçados. Não bastará, como é obvio, a mera alegação. Far-se-á mister, sem sombra de qualquer dúvida, a demonstração cabal da possível violação a esses valores” (grifei)².

Não há, no caso em apreço, como se viu, essa demonstração cabal do risco de lesão ou da lesão à ordem pública, de modo que não está caracterizada a hipótese de suspensão de liminar.

A ordem pública não foi nem está sendo posta em risco pela tutela antecipada concedida. Antes, está sendo por ela restabelecida.

Para o Ministério Público Federal, parece certo que os danos decorrentes da eventual afronta aos princípios de tutela da saúde e do meio ambiente que devem nortear a administração pública expostos na ordem constitucional são maiores que os alegados prejuízos apresentados pelos Requerentes.

Demais disso, se hoje vivenciamos o fenômeno da “judicialização das políticas públicas”, como colocado na inicial, é porque a Administração, alegando sempre questões econômicas e o interesse público, sem especificar qual parcela do público pretende atingir com as

² Suspensão de Segurança n.º 1.183, 03.07.98, in RDA 213/237

suas ações, vem **transgredindo costumeiramente o disposto na Constituição Federal.**

Nesse sentido, parece caber ao Judiciário dizer que os argumentos de grave lesão à ordem e à economia públicas não podem ser invocados quando a Administração não tiver respeitado a Constituição e a Legislação infraconstitucional.

Portanto, não restou demonstrado, **in casu**, haver qualquer lesão ou ameaça de lesão à ordem jurídica, à ordem pública, econômica ou administrativa, donde a conclusão inarredável no sentido de **não ser cabível a suspensão requerida.**

V – DO PEDIDO

Por todo o exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL que a decisão combatida seja reconsiderada ou submetida a julgamento pelo órgão Plenário para que:

- a) Seja declarada **nula** a r. decisão de suspensão impugnada, pela utilização de fundamentação inadequada ao instrumento da suspensão de tutela antecipatória, com a consequente **restauração imediata da tutela antecipatória concedida no juízo a quo.**
- b) Caso a preliminar de nulidade não seja acolhida, no mérito requer o Ministério Público Federal seja dado **provimento ao presente agravo** para que seja restabelecida a r. decisão de primeiro grau, concessiva da antecipação de tutela.

Considerando o imperativo de que o processamento e julgamento do feito seja feito com a maior celeridade e efetividade, requer o MPF, caso não haja reconsideração da decisão, que **o presente agravo seja levado a julgamento à sessão do Plenário imediatamente seguinte à presente interposição.**

São Paulo, 7 de novembro de 2014.

**DENISE NEVES ABADE
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA**

**SANDRA AKEMI SHIMADA KISHI
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA**