



Número: **0898750-59.2024.8.19.0001**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital**

Última distribuição : **30/07/2024**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
AEROPART PARTICIPACOES AEROPORTUARIAS S A (IMPETRANTE)	PABLO DE CAMARGO CERDEIRA (ADVOGADO) BEATRIZ VILLA LEAO FERREIRA (ADVOGADO)
AERODROMO NORTE FLUMINENSE LTDA (IMPETRANTE)	PABLO DE CAMARGO CERDEIRA (ADVOGADO) BEATRIZ VILLA LEAO FERREIRA (ADVOGADO)
INEARJ-INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (IMPETRADO)	
RENATO JORDÃO BUSSIERE (IMPETRADO)	
ESTADO DO RIO DE JANEIRO (INTERESSADO)	

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
134199221	30/07/2024 19:25	Petição Inicial	Petição Inicial
134201662	30/07/2024 19:25	Doc. 01 - Procuracao---30-07-2024-pdf-D4Sign	Procuração
134201670	30/07/2024 19:25	Doc. 01 - Atos Constitutivos Aeropart	Outros Anexos
134201671	30/07/2024 19:25	Doc. 01 - Atos constitutivos Aeropart	Outros Anexos
134201672	30/07/2024 19:25	Doc. 01 - Atos constitutivos Aerodromo LTDA	Outros Anexos
134201675	30/07/2024 19:25	Doc. 02 - Guia e comprovante pgto custas	Outros Anexos
134201678	30/07/2024 19:25	Doc. 03 - Premio PEOTRAM 2018, 2022 e 2023	Outros Anexos
134203863	30/07/2024 19:25	Doc. 25 - Requerimento de outorga para exploração	Outros Anexos
134203864	30/07/2024 19:25	Doc. 26 - Aprovacao Ministerio Portos e Aeroportos	Outros Anexos
134203865	30/07/2024 19:25	Doc. 27 - Aprovacao ANAC	Outros Anexos
134203866	30/07/2024 19:25	Doc. 28 - Portaria INEA Pres n 634	Outros Anexos

134203869	30/07/2024 19:25	Doc. 30 - Anuênci Comissao Estadual de controle ambiental - Relatorio Ambiental Simplificado	Outros Anexos
134203867	30/07/2024 19:25	Doc. 29 - Parecer CEAM 2719_vf	Outros Anexos
134203868	30/07/2024 19:25	Doc. 31 - Aprovado licenciameno pelo Conselho diretor do INEA	Outros Anexos
134203871	30/07/2024 19:25	Doc. 32 - LO IN011182	Outros Anexos
134203872	30/07/2024 19:25	Doc. 33 - apresentacao geral imagens_vf	Outros Anexos
134203876	30/07/2024 19:25	Doc. 34 - Autorização Heliporto privado	Outros Anexos
134203877	30/07/2024 19:25	Doc. 35 - Ato coator - decisao administrativa INEA	Outros Anexos
134203878	30/07/2024 19:25	Doc. 36 - Parecer indeferimento	Outros Anexos
134203879	30/07/2024 19:25	Doc. 38 - Manifestacao PGE Agravo	Outros Anexos
134203880	30/07/2024 19:25	Doc. 39 - ANEXO IV - Manutencao do Escopo Principal do Empreendimento	Outros Anexos
134203881	30/07/2024 19:25	Doc. 40 - Edital Petrobras	Outros Anexos
134203882	30/07/2024 19:25	Doc. 41 - Alteração edital petrobras	Outros Anexos
134203883	30/07/2024 19:25	Doc. 42 - Petronet	Outros Anexos
134203884	30/07/2024 19:25	Doc. 37 - Manifestacao PGE ACP n 00040094020208190053_vf	Outros Anexos
134527029	01/08/2024 09:07	Certidão	Certidão
134756733	01/08/2024 19:40	Petição	Petição
134756735	01/08/2024 19:40	Doc. 1 - guia + comprovante MS aeropart custas complementares	Outros documentos
135153228	06/08/2024 18:13	Despacho	Despacho
135867894	07/08/2024 19:13	Petição	Petição
135869806	07/08/2024 19:13	doc. 1 - cópia CNPJ	Outros documentos
135869805	07/08/2024 19:13	doc. 2 - cópias oab	Outros documentos
135869804	07/08/2024 19:13	doc. 3 - docs subscriptores procurações	Outros documentos
136004250	08/08/2024 14:04	Certidão	Certidão
136031680	08/08/2024 14:53	Decisão	Decisão
136259462	09/08/2024 12:27	Decisão	Decisão
136278135	09/08/2024 17:06	Mandado	Mandado
136789359	12/08/2024 22:12	Certidao_JANNERCARLOS1723511552700.pdf	Diligência
136789360	12/08/2024 22:12	18364202408122211503248033.pdf	Diligência
140592584	29/08/2024 20:29	Requerimento de Assistencia	Habilitação nos Autos
140592586	29/08/2024 20:29	01 - Ata registrada 1 - Assinado	Documento de Identificação
140592587	29/08/2024 20:29	02 - Ata registrada 2 - Assinado	Documento de Identificação
140592588	29/08/2024 20:29	03 - Ata registrada 3 - Assinado	Documento de Identificação
140592589	29/08/2024 20:29	04 - Atos Constitutivos - Assinado	Documento de Identificação
140592590	29/08/2024 20:29	05 - CNPJ ONG - 2024	Documento de Identificação

140592591	29/08/2024 20:29	06 - RG Diretoria GDA 01 - Assinado	Documento de Identificação
140592592	29/08/2024 20:29	07 - QSA ONG - 2024	Outros documentos
140592593	29/08/2024 20:29	08 - Certidao CND ONG 2024	Outros documentos
140592594	29/08/2024 20:29	09 - Procuração	Procuração
140592595	29/08/2024 20:29	Doc. 01. Inicial ACP	Outros Anexos
140592596	29/08/2024 20:29	Doc. 02	Outros Anexos
140592597	29/08/2024 20:29	Doc. 03	Outros Anexos
140592598	29/08/2024 20:29	Doc. 04	Outros Anexos
141307593	03/09/2024 12:47	INFORMAÇÕES AUTORIDADE COATORA	Carta
141307595	03/09/2024 12:47	of.2010 anexo 1	Outros Anexos
141307599	03/09/2024 12:47	of.2010 anexo 2	Outros Anexos
141309203	03/09/2024 12:47	of.2010 anexo3	Outros Anexos
141309206	03/09/2024 12:47	of.2010 anexo 4	Outros Anexos
141312810	03/09/2024 12:51	Certidão	Certidão
143363901	12/09/2024 12:35	Certidão	Certidão
143363912	12/09/2024 12:36	Intimação	Intimação
145577423	23/09/2024 20:10	MS - Presid INEA - Nulidade condicionante - Alteração Licença Operação - Aeródromo x Aeroporto - In	Petição
145683048	24/09/2024 12:37	Ato Ordinatório	Ato Ordinatório
145837310	24/09/2024 17:45	Impugnação MS	Petição
145824520	25/09/2024 10:13	Despacho	Despacho
146033765	25/09/2024 14:50	Certidão	Certidão
146037134	26/09/2024 12:26	Despacho	Despacho
151059838	19/10/2024 16:42	MS - Presid INEA - Anular decis condicionante - Averbação alteração, objeto LO - Inadeq via ou Deneg	Petição
156825402	18/11/2024 15:30	Petição	Petição
177715258	12/03/2025 12:52	Petição	Petição
177715268	12/03/2025 12:52	SUBS	Outros documentos
211743163	25/07/2025 12:54	Sentença	Sentença
211744572	25/07/2025 12:54	Sentença MS - AEROPART x INEA - 0898750-59.2024.8.19.0001	Outros Anexos

Flavio Galdino	Vanessa Rodrigues	Isabela Xavier da Silva	Thiago Merhy Couto	Vitoria Iglesias Silva
Rafael Pimenta	Julianne Zanconato	Letícia Willemann Campanelli	Gabrielle Quelhas Mussauer	João Victor de Barras
Eduardo Takemi Kataoka	Fernanda David	Maria Victoria Pereira Lima Marins	Fernanda Drugowich	Edson R. Bimbi
Luiz Roberto Ayoub	Vanderson Maçulio	Beatriz Alvares Romero	Daniel Araújo	Maria Esperanza de B. Barreto
Gustavo Salgueiro	Manoela Arruda Moreira	Guilherme Ielo Campos	Jeniffer Gomes	Thamiris Sayuri
Diogo Rezende de Almeida	Raphael Figueiredo	Bruna Vilanova Machado	Carolline Ribeiro Chaves	Mayara Gomes de Sá
Tomás Martins Costa	Renata de Freitas Carvalho	Gabriel Broseghini	Bruna Gallucci Ortolan	Diego Bellot de Oliveira
Rodrigo Candido de Oliveira i.m.	Julia Cola	Caroline Müller	Giovana Sosa Mello	Julia Gomes S. Vieitas
Cristina Biancastelli	Dione Assis	Paula Ocké	Victor Silva Castro	
Isabel Picot França	Luciana Machado	Mauricio Luis de Souza	Ramon Barbosa Baptista	
Filipe Guimarães	Milene Pimentel Moreno	Luiza Mota Lima Valle	Gabriel Fernandes Dutra	
Claudia Maziteli Trindade	Elias Haber Feijó	Bruna Silveira	Rafaella C. Freitas	
Gabriel Rocha Barreto	Claudia Tiemi Ferreira	Ana Paula Guarnieri Barbato	Débora da Fonte	
Felipe Brandão	Bruno Duarte	Georges El-Hage	Bruna Fortunato	
Adrianna Chambô Eiger	Roberta Maffei	Bruno F. Aust Augusto	Gabriel Alvarenga Carvalho	
Mauro Teixeira de Faria	Rodrigo da Guia Silva	Jorge Luis da Costa Silva	Beatriz Villa	
Wallace Corbo	Jacques Rubens	Tiago de Oliveira Macedo	Carolline Mello Gomes	
Fernanda Medina Pantoja	Helena C. G. Guerra	Maria Gentil	Rayana Manhães	
Luan Gomes	Gabriella Dias Silva	Fernanda Weaver	Paulo de Tarso P. Costa Filho	
André Furquim Werneck	Marcela R. S. Quintana	Beatriz Pacheco Villar	Rayza Mello	
Pablo Cerdeira	Jéssica Aparecida Durães	Giovanna Salviano Santos	Patrícia Menezes Leon Peres	
Yasmin Paiva	Ana Gasparine	Bettina Wermelinger	Giovanna Plácido Soares	
Rodrigo Saraiva P. Garcia	Ana Elisa Correa	Lucas Amaral	Ferdinando Brunelli	
Ivana Harter	Yuri Athayde	Raianne Ramos	Maria Eduarda Plácido	
Thiago Gonzalez Queiroz	Lucas Ferreira	Ana Beatriz Carmello	Alice Lopes S. Pereira	

**EXMO SR. DR. JUIZ DA _ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A título de esclarecimento, destaca-se que a criação da figura do aeródromo civil público surgiu com o advento do Decreto nº. 7.871/2012. Os aeródromos civis públicos, nos moldes legais atuais, não deixam de ser “privados”, vez que seguem a regra do art. 35, do Código Brasileiro de Aeronáutica, a diferença reside na autorização para o “[...] processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo”, conforme definições constantes do Código Brasileiro de Aeronáutica, mediante a cobrança de tarifas, o que é vedado ao aeródromo meramente privado.



AEROPART PARTICIPAÇÕES AEROPORTUÁRIAS S.A., pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 12.779.675/0001-60, com sede na Avenida Rio Branco, nº. 147, sala nº. 2109, Centro, CEP: 20.040-006, Rio de Janeiro/RJ (“Aeropart”), sócia única da **AERÓDROMO NORTE FLUMINENSE LTDA.**, sociedade limitada unipessoal inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 36.041.973/0001-16, com sede na Estrada Pública do Açu RJ 240, s/nº., Lote A2, Campo da Praia, CEP: 28.200-000, São João da Barra/RJ (em conjunto com Aeropart, aqui referenciadas como “Impetrantes”), por intermédio dos seus advogados abaixo assinados (Doc. 01), com o devido recolhimento de custas (Doc. 02), IMPETRAR o presente

MANDADO DE SEGURANÇA

com pedido urgente de concessão de liminar

contra os atos praticados pelo Sr. Renato Jordão Bussiere (“Presidente do INEA” ou “Impetrado”), com endereço profissional na Avenida Venezuela, nº. 110, bairro Saúde, CEP: 20.081-312, Rio de Janeiro/RJ, na qualidade de Presidente do Conselho Diretor do Instituto Estadual do Ambiente (“CONDIR”), aqui considerado autoridade coatora, conforme fatos e fundamentos a seguir expostos:

CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA: DO ATO COATOR E DO CUMPRIMENTO
DO PRAZO DECADENCIAL DE 120 DIAS

1. A Aeropart Participações Aeroportuárias S.A. (“Aeropart”) é uma *holding* que controla diversas sociedades, as quais se dedicam à exploração das atividades de logística e de administração e operação aeroportuária, sendo, atualmente, responsável pela administração e pela operação dos aeroportos internacionais de Cabo Frio/RJ (desde março de 2001, através de sua controlada Costa do Sol Operadora Aeroportuária S.A.) e de São José dos Campos (desde novembro de 2022, através de sua controlada Aeroporto de São José dos Campos Ltda.).
2. Nos dias de hoje, tais sociedades (“Grupo Aeropart”) contam com cerca de 200 (duzentos) colaboradores, diretos e terceirizados. Além destes, há que se considerar os

colaboradores das empresas aéreas e prestadoras de serviços especializados que atuam nos sítios aeroportuários, que também são impactados pela atividade prestada pela Aeropart.

3. O Grupo Aeropart é formado por capital 100% nacional e detém sólida experiência no setor de infraestrutura aeroportuária. Uma das controladas da Impetrante, a Costa do Sol Operadora Aeroportuária S.A., foi, inclusive, a primeira concessionária de aeroporto e de controle do espaço aéreo no Brasil.

4. A excelência operacional da Aeropart e de suas controladas no mercado é reiteradamente reconhecida pelo mercado: das 4 (quatro) edições do Prêmio do Programa de Excelência Operacional para Transporte Aéreo e Marítimo da PETROBRAS (“Prêmio PEOTRAM”) – o qual certifica especificamente a excelência operacional das bases utilizadas pelos helicópteros que prestam serviços de apoio logístico às plataformas da PETROBRAS – , três das premiações foram entregues à integrantes do Grupo Aeropart (anos de 2018, 2022 e 2023 , conforme expõe o Doc. 03).

5. Esclarece-se, de pronto, que aeródromos são qualificados como qualquer área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves, na forma do art. 27 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº. 7.565/86)¹.

6. Ainda elucidando a atividade explorada pelas Impetrantes, destaca-se que Aeródromos Públicos não se confundem com Aeródromos Civis Públicos, nos moldes, também do Código Brasileiro de Aeronáutica². Em se tratando da segunda opção, tal como o é no caso concreto, trata-se de hipótese de serviço público impróprio, isto é, mesmo atendendo necessidade de interesse geral, são atividades privadas, exercidas por particulares e dependem de autorização do Poder Público única e tão somente por atenderem a necessidades coletivas.

¹ Art. 27. Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves.

² Art. 28. Os aeródromos são classificados em civis e militares.

§1º. Aeródromo civil é o destinado ao uso de aeronaves civis.

Art. 29. Os aeródromos civis são classificados em públicos e privados.

§2º. Os aeródromos privados só poderão ser utilizados com permissão de seu proprietário, vedada a exploração comercial.



7. Tal diferenciação é relevante pois é exatamente com fulcro nela que o INEA, imotivadamente, usurpando a competência da Agência Nacional de Aviação Civil (“ANAC”) e contrariando seus entendimentos anteriormente exarados no curso do Processo Administrativo nº. EXT_PD_011.9687_2021³, rejeitou o requerimento de Averbação formulado pela Impetrante.

8. Cumpre, de pronto, esclarecer duas premissas básicas:

- i. Para a exploração de Aeródromos são necessárias, primordialmente, dois formatos de autorização do poder público: licenciamento ambiental e autorização para exploração.
- ii. No caso concreto, para a exploração do Aeródromo Norte Fluminense – Heliporto do Açu (“Aeródromo do Açu”), situado no Município de São João da Barra, na Rodovia Estadual RJ 240, Km 12 (Campo da Praia), Estado do Rio de Janeiro, eram necessárias a anuência do Instituto Estadual do Meio Ambiente (“INEA”), por meio de Licença para Operação (“LO”) e a autorização do Ministério da Infraestrutura (sucedido, no tema, pelo Ministério de Portos e Aeroportos), por meio de autorização, distanciando-se, pois, de atos de mera gestão.

9. Em 17.10.2019, a Impetrante, visando obter as autorizações pertinentes, apresentou, perante o Ministério da Infraestrutura, requerimento de Outorga para Exploração, como “aeródromo civil público” do Aeródromo do Açu, por meio de autorização (Doc. 25).

10. Com esse foco, a Aeropart criou a Aeródromo Norte Fluminense Ltda., como braço da sua estrutura destinado a administrar e operar o Aeródromo do Açu, figurando a primeira como única sócia e, portanto, controladora totalitária da segunda.

11. Em 20.10.2023, foi aprovado o Plano de Outorga Específico, pelo novo Ministério de Portos e Aeroportos (que sucedeu o Ministério da Infraestrutura para análise da matéria)

³ Íntegra disponível dos docs 04-24 no link: [Processo EXT PD 011.9687 2021 \(VOLUMES DE ATÉ 10 MB\)](https://tjrj.pje.jus.br:443/1g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24073019231536000000127611951)

para a Aeropart explorar, sob a modalidade autorização, o Aeródromo do Açu (Doc. 26), como aeródromo civil público.

12. A título de esclarecimento, destaca-se que a criação da figura do aeródromo civil público surgiu com o advento do Decreto nº. 7.871/2012. Os aeródromos civis públicos, nos moldes legais atuais, não deixam de ser “privados”, vez que seguem a regra do art. 35, do Código Brasileiro de Aeronáutica, a diferença reside na autorização para o “[...] processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes [...]” do Código Brasileiro de Aeronáutica⁴, mediante a cobrança de tarifas⁵, o que é vedado ao aeródromo meramente privado.

13. Feitos os devidos esclarecimentos, na sequência da aprovação do Plano de Outorga Específico, a ANAC, em 21.12.2023, autorizou a Aeródromo Norte Fluminense Ltda. a explorar o Aeródromo do Açu como aeródromo civil público (Doc. 27).

14. Em outra esfera administrativa, buscando a anuência do Poder Público, dessa vez no que tange à matéria ambiental, a Impetrante ingressou no processo administrativo iniciado pela Porto do Açu Operações S.A. (Proc. nº. E-07/002.7859/2015), e, diante do projeto apresentado, restou fixado que à Aeropart cabia apresentar Relatório Ambiental Simplificado – RAS, para obter a licença pertinente (tal como formalizado por meio da Portaria Inea Pres. nº. 634, de 23.11.2015, Doc. 28).

15. Já em 04.06.2019, após Parecer Técnico de Análise de Risco da Diretoria de Licenciamento Ambiental do INEA (Parecer Técnico de Licença Prévia e de Instalação CEAM nº. 27/19, elaborado em 02.04.2019, Doc. 29), a **Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) anuiu com a conclusão do licenciamento com a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado – RAS, o que foi aprovado pelo Conselho Diretor do INEA (CONDIR) em 12.07.2019 (Doc. 30).**

⁴ Cf. art. 2º, do Decreto nº. 7.871/2012: “Art. 2º. É passível de delegação por meio de autorização a exploração de aeródromos civis públicos destinados exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes da Lei nº. 7.565, de 19 de dezembro de 1986”.

⁵ Cf. art. 14, do Decreto nº. 7.871/2012: “Art. 14. Será aplicada aos serviços autorizados a estrutura de tarifas aeroportuárias, conforme o disposto na legislação e regulamentação federal em vigor, e especialmente na Lei nº. 6.009, de 26 de dezembro de 1973”.

16. Em breves linhas, ao proferir o parecer técnico (Doc. 29), o INEA constatou que a avaliação dos impactos ambientais do empreendimento foi baseada nas características físicas e operacionais e nas peculiaridades do sítio onde seria (e foi) implantado. **A avaliação dos impactos ambientais, portanto, não foi baseada no fato do aeródromo ser privado ou público, o que se revela, na prática, irrelevante.**

17. Fato é que o único momento em que o Parecer CEAM nº. 27/19 (Doc. 29) faz referência ao fato de o empreendimento ser privado ou não é na sua qualificação, quando aduz que “*trata-se de requerimento de licença prévia e de instalação para um heliporto privado*”. Conclui-se, portanto, que **a caracterização do aeródromo como público ou privado** (conceituação esta que, cumpre rememorar, cabe única e exclusivamente ao Ministério de Portos e Aeroportos e à ANAC) **não foi utilizada como critério para a avaliação do risco ambiental.**

18. Ato contínuo, depois de exarada formalmente a opinião do INEA quanto ao licenciamento, em 02.08.2019, foi expedida, como não poderia deixar de ser, a respectiva Licença Prévia e de Instalação (“LPI”),(Doc. 31) e, em 14.01.2022, deu-se a expedição da Licença de Operação (“LO”) nº. IN011182 (Doc. 32), que permitiu à Aeropart:

“Operar Heliporto Privado com pista de pouso e decolagem de aeronaves contendo as seguintes estruturas: Estação de Tratamento de Esgotos – ETE; Estação de Tratamento de Água de Reuso; Posto de Abastecimento de Aeronaves, com capacidade de armazenamento de 140 m³ de querosene de aviação e com previsão de expansão de mais um tanque de 58 m³ de querosene de aviação; 03 (três) hangares, com capacidade de expansão para mais 03 (três) hangares; 01 (um) terminal de passageiros; 01 (um) pátio de estacionamento de aeronaves, com capacidade para 21 aeronaves e capacidade de expansão para mais 9 (nove) aeronaves; 01 (uma) subestação de entrada de energia, localizado na região conhecida como Campo da Praia, município de São João da Barra / RJ”.

19. Na supracitada LO nº. IN011182, nas condições de validade, restou exposto, de mais relevante para o presente feito, que:

1 – Esta licença foi emitida por decisão do Conselho Diretor – CONDIR em sua 610^a Reunião Ordinária de Licenciamento Ambiental, realizada em 05.01.2022, tendo como base o parecer elaborado pela área técnica por força do art. 8º inc. V, c/c art. 14, inc. III do Decreto Estadual nº 46.619, 02.04.19.

2 – Este documento diz respeito aos aspectos ambientais e não exime o requerente do atendimento às demais licenças e autorizações federais, estaduais e municipais exigíveis por lei.

(...).

7 – É vedada a exploração comercial, nos termos do §2º do art. 30 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

20. Cumpre destacar que, antes mesmo de emitida a supracitada Licença de Operação em questão, como a Aeropart já possuía, em mãos, a Licença Prévia e de Instalação, procedeu à construção do Aeródromo do Açu, que foi finalizada em 2021⁶.

21. Desde então, o Aeródromo do Açu encontra-se integralmente construído, sendo devidamente dotado de **(i)** pista de pouso e decolagem, com 600 m de extensão por 31,5 m de largura; **(ii)** pátio de estacionamento de aeronaves de 27.098 m², com 21 (vinte e uma) posições de estacionamento; **(iii)** área de 3.900 m² dedicada ao estacionamento de veículos; **(iv)** posto de abastecimento de aeronaves de 2.240 m², com estrutura de apoio composta por escritório administrativo, oficina, laboratório e skid; **(v)** terminal de passageiros de 1.320 m², apto a processar 912 (novecentos e doze) passageiros por dia; **(vi)** hangares com área total de 4.140 m²; **(vii)** serviço de salvamento e combate a incêndio, com prédio administrativo, reservatório de água potável e de combate a incêndio, caminhão de bombeiros e garagem; **(viii)** 2 (dois) castelos de água potável de 230 m³ cada; **(ix)** 2 (duas) taças de água de reuso de 140 m³ cada; e **(x)** estação prestadora de serviço de telecomunicação e tráfego aéreo categoria “A”, tudo conforme comprovam os anexos registros fotográficos (Doc. 33).

22. Ademais, além de estar integralmente construído, consoante demonstrado ao longo do parágrafo imediatamente anterior, o Aeródromo do Açu **(i)** contou, através da Notificação nº. 1990, de 21.12.2018, com a manifestação favorável do CINDACTA II ao pedido de inscrição junto ao cadastro da ANAC, quadro atualizado em 06.06.2022, com a sua inclusão na Publicação Auxiliar de Rotas Aéreas (ROTAER), nos moldes do AISWEB – Serviço de Informação Aeronáutica do Departamento de Controle do Espaço Aéreo

⁶ A Licença Prévia e de Instalação (LPI) foi concedida pelo próprio INEA, e a Licença de Obra, concedida pela Prefeitura de São João da Barra.



(“DECEA”)⁷; **(ii)** teve o seu Plano Básico de Zona de Proteção de Heliponto (PBZPH) devidamente aprovado por meio da Portaria DECEA nº. 437/ICA, de 24.06.2019, a qual foi posteriormente substituída pela Portaria ICA nº. 450/SAGA, de 17.08.2021; **(iii)** foi devidamente inscrito no cadastro de aeródromos da ANAC, nos moldes da Portaria nº. 3.795/SIA, de 21.12.2020 (Doc. 34); e **(iv)** recebeu permissão, do CINDACTA II, para início da operação de sua estação prestadora de serviço de telecomunicação e tráfego aéreo (EPTA) categoria “A”, através da Autorização nº. 19/2021, de 11.08.2021.

23. Cumpre, neste momento, fazer importante destaque: a vedação contida no tópico 7 das condições de validade da Licença de Operação (“condicionante nº. 7”), acima indicada, representa reflexo literal do quanto disposto no §2º do art. 30 do Código Brasileiro de Aeronáutica, que assim dispõe:

Art. 30. A utilização de aeródromos civis deve obedecer às previsões regulamentares estabelecidas pela autoridade aeronáutica.

§2º. Os aeródromos privados só poderão ser utilizados com permissão de seu proprietário, vedada a exploração comercial.

24. Ou seja, quando da emissão da LO, como a Impetrante estava ainda autorizada, pela autoridade de aviação competente (ANAC e Ministério de Portos e Aeroportos), a operar apenas aeródromo privado (nos moldes da Portaria nº. 3.795/SIA, de 21.12.2020, da ANAC, Doc. 34), a licença do INEA contemplou o quanto decidido pelo órgão competente, no caso e à época. Não houve e nem poderia haver, nesse caso, juízo de valor pelo INEA a respeito do tema. À Autarquia cabia, única e tão somente, observar o quanto fixado pela entidade de aviação competente.

25. Paralelamente ao processo de licenciamento perante o INEA, a Impetrante pleiteou, junto à Secretaria Nacional de Aviação Civil (“SAC”), a conversão da caracterização do Aeródromo do Açu de aeródromo privado para aeródromo civil público, vez que o segundo formato lhe permite auferimento de receita (**mudança esta que não altera, repita-se à exaustão, o dimensionamento e o impacto ambiental da operação, como adiante será exposto**).

⁷ <https://aisweb.decea.mil.br/?i=aerodromos&codigo=SBPW>.

26. Nos moldes já informados nos parágrafos 10 e 12 desta inicial, em 20.10.2023, foi aprovado o Plano de Outorga Específico para que a Aeropart explorasse, sob a modalidade autorização, o Aeródromo do Açu, como aeródromo civil público (Doc. 26); e, na sequência, em 21.12.2023, a Diretoria da ANAC, por meio da decisão nº. 649 publicamente autorizou a Impetrante a explorar o Aeródromo do Açu como aeródromo civil público (Doc. 27).

27. Diante da atualização na condição da autorização da Aeropart para operar o aeródromo civil público, a Impetrante requereu, junto ao INEA, averbação à Licença de Operação nº. IN011182 para que fosse (i) alterado o objeto da LO e (ii) excluída a condicionante nº. 7, que incluía a vedação à exploração comercial.

28. A alteração pleiteada do objeto modificaria, única e tão somente, a caracterização do formato da autorização (de “Heliporto Privado” para “Aeródromo Civil Público”), conforme abaixo se verifica:

REDAÇÃO ORIGINAL DA LO Nº. IN011182	PEDIDO DE AVERBAÇÃO NA Nº. IN011182
<p>“Operar Heliporto Privado com pista de pouso e decolagem de aeronaves contendo as seguintes estruturas: Estação de Tratamento de Esgotos – ETE; Estação de Tratamento de Água de Reuso; Posto de Abastecimento de Aeronaves, com capacidade de armazenamento de 140 m³ de querosene de aviação e com previsão de expansão de mais um tanque de 58 m³ de querosene de aviação; 03 (três) hangares, com capacidade de expansão para mais 03 (três) hangares; 01 (um) terminal de passageiros; 01 (um) pátio de estacionamento de aeronaves, com capacidade para 21 aeronaves e capacidade de expansão para mais 9 (nove) aeronaves; 01 (uma) subestação de entrada de energia”</p>	<p>“Operar o Aeródromo Civil Público - Aeródromo Norte Fluminense - Heliporto do Açu com pista de pouso e decolagem de aeronaves contendo as seguintes estruturas: Estação de Tratamento de Esgotos – ETE; Estação de Tratamento de Água de Reuso; Posto de Abastecimento de Aeronaves, com capacidade de armazenamento de 140 m³ de querosene de aviação e com previsão de expansão de mais um tanque de 58 m³ de querosene de aviação; 03 (três) hangares, com capacidade de expansão para mais 03 (três) hangares; 01 (um) terminal de passageiros; 01 (um) pátio de estacionamento de aeronaves, com capacidade para 21 aeronaves e capacidade de expansão para mais 9 (nove) aeronaves; 01 (uma) subestação de entrada de energia”.</p>

29. **No que tange à exclusão da sétima condicionante, cumpre relembrar que a sua razão de ser encontrava respaldo no disposto no §2º do art. 30 do Código Brasileiro de Aeronáutica. Contudo, com a conversão do Aeródromo do Açu em aeródromo civil**

público, a proibição instituída pela condicionante nº. 7 perdeu sua justificativa, vez que não mais se aplica ao caso concreto.

30. Ou seja, a averbação pleiteada pela Impetrante pretendeu, única e tão somente, contemplar a atualização nas autorizações devidas emitidas pelo órgão competente (ANAC) no que tangia ao empreendimento explorado.

31. De todo modo, a despeito disso, em 04.07.2024, na 733^a Reunião Ordinária de Licenciamento Ambiental do Conselho Diretor do INEA (CONDIR), no item 6 da ordem do dia, o Presidente Renato Jordão Bussiere, acompanhado pelos demais diretores do CONDIR, decidiram por indeferir o requerimento de averbação formulado pelas Impetrantes. Assim constou na ata da 733^a Reunião Ordinária (Doc. 34 – Ato coator):

“6. SEI EXT-PD/011.9687/2021 – Aeropart Participações Aeroportuárias S.A. Requerimento: Averbação da Licença de operação (LO IN011182) referente à operação de Heliporto Privado com pista de pouso e decolagem de aeronaves contendo as seguintes estruturas: Estação de Tratamento de Esgotos – ETE; Estação de Tratamento de Água de Reuso; Posto de Abastecimento de Aeronaves, com capacidade de armazenamento de 140m² de querosene de aviação e com previsão de expansão de mais um tanque de 58 m² de querosene de aviação/ 03 (três) hangares, com capacidade de expansão para mais 03 (três) hangares, 01 (um) terminal de passageiros, 01 (um) pátio de estacionamento de aeronaves, com capacidade para 21 aeronaves e capacidade para expansão para mais 9 (nove) aeronaves; 01 (uma) subestação de entrada de energia, no Município de São João da Barra, a fim de (i) alterar o objeto para “Operar o Aeródromo Civil Público – Aeródromo Norte Fluminense – Heliporto do Açu com pista de pouso e decolagem de aeronaves contendo as seguintes estruturas: Estação de Tratamento de Esgotos – ETE; Estação de Tratamento de Água de Reuso, Posto de Abastecimento de Aeronaves, com capacidade de armazenamento de 140 m² de querosene de aviação e com previsão de expansão de mais um tanque de 58 m² de querosene de aviação, 03 (três) hangares, com capacidade de expansão para mais 03 (três) hangares, 01 (um) terminal de passageiros, 01 (um) pátio de estacionamento de aeronaves/ 01 (uma) subestação de entrada de energia”; e (ii) excluir a condição de validade nº 7 – “É vedada a exploração comercial, nos termos do art. §2º do art. 30 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica)”. Decisão: Conforme considerações da equipe técnica da GERLANI e Parecer Técnico INEA/INEA/GERLANIPT/1.014/2024, o Conselho Diretor indeferiu o requerimento de averbação. Registrados, porém, que, no momento da reunião o representante da empresa destacou sua discordância com relação ao referido parecer técnico que considerou que a alteração solicitada irá aumentar a magnitude dos impactos ambientais, por se tratar de outro tipo de operação com características totalmente distintas daquelas autorizadas pela LO IN011182.”

32. É contra a supracitada decisão administrativa (“ato coator”) que se impetra o presente Mandado de Segurança, sendo, portanto, a ilegalidade que nos permite a utilização do remédio constitucional. O prazo decadencial de 120 dias para ajuizamento do presente *writ*, nesse caso, tendo em vista a publicização do ato coator em 04.07.2024, está devidamente respeitado, estando nos autos, toda a documentação necessária para constatar o quanto alegado.

33. Como se verá adiante, deve ser concedida a segurança para reformar a supracitada decisão veiculada pelo Presidente Sr. Renato Jordão Bussiere, para que se determine a averbação requerida pela Impetrante, vez que decorrente da literalidade da lei e da observância ao deferido pelo órgão regulador competente à matéria (ANAC).

34. **Ao assim decidir, foi flagrantemente violado o dever de motivação das decisões administrativas, a Administração Pública incorreu em comportamento contraditório ao quanto já havia anteriormente fixado, além de ter sido usurpada a competência da ANAC, que é a única capaz de avaliar a caracterização do aeródromo como público/privado/civil público. Foram, assim, e conforme adiante será esclarecido e demonstrado, cabalmente, pela documentação anexa, violados os artigos 1º da CRFB, art. 93, inciso X, da CRFB, art. 50, § 1º, da Lei nº. 9.784/1999, o art. 21, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”), Art. 4º-A Lei nº. 13.874/19, art. 22, I da CRFB, art. 2º da Lei nº. 11.182/2005 e art. 36, §3º do Código Brasileiro de Aeronáutica.**

35. De pronto, renova-se que toda a prova necessária a comprovar as violações legais perpetradas pela autoridade coatora estão exaustivamente demonstradas por meio da documentação colacionada à presente exordial.

DA LEGITIMIDADE PASSIVA

36. A Autoridade Coatora possui legitimidade para figurar no polo passivo deste mandado de segurança, uma vez que foi responsável pelo acolhimento da decisão colegiada do ato administrativo impugnado por meio do presente *writ*, qual seja, a decisão veiculada na 733ª Reunião Ordinária de Licenciamento Ambiental do Conselho Diretor do INEA (CONDIR) (Doc. 34).



37. Sobre o tema, atente-se para o disposto nos incisos I e II, do art. 5º e no inciso VI, do art. 9º, ambos da Lei estadual 5.101/2007, que dispõe sobre a criação do INEA, *in verbis*:

Art. 5º - Ao Instituto compete implementar, em sua esfera de atribuições, a política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos fixada pelos órgãos competentes, em especial:

I – conduzir os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças, determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental, observado o disposto no §1º deste artigo;

II – exercer o poder de polícia em matéria ambiental e de recursos hídricos, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aplicando medidas acauteladoras e sanções administrativas, em decorrência da prática de infrações administrativas ambientais, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo;

(...)

Art. 9º - Compete ao Conselho Diretor:

(...)

VI – decidir sobre processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto, observado o §1º do art. 5º desta Lei, ressalvadas as hipóteses de atividades ou empreendimentos de baixo impacto, que poderão ser submetidos a processos simplificados de licenciamento, cometidos à diretoria específica.

38. Ao ensejo de tais considerações, constata-se que o INEA tem personalidade jurídica própria, é submetido a regime autárquico e possui autonomia para expedir licenças ambientais, apesar de administrativamente estar vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente.

39. O presente *mandamus*, portanto, deve ser dirigido ao Ilmo. Sr. Presidente do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, Sr. Renato Jordão Bussiere, nos moldes do quanto dispõe o §3º do art. 6º da Lei nº. 12.016/2009, que fixa que “*considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática*”, vez que foi ele quem presidiu o conclave do Conselho Diretor do INEA (CONDIR) que proferiu a decisão administrativa impugnada.

40. Nesse sentido, inclusive, já decidiu este TJRJ reconhecendo a legitimidade passiva do INEA e do seu diretor presidente para figurarem no polo passivo de mandados de

segurança que, tais como o presente, impugnaram decisões administrativas relativas ao processo de licenciamento ambiental:

Mandado de segurança impetrado em face de ato do Presidente do Instituto Estadual do Ambiente INEA e do Secretário de Estado de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. Direito ambiental. Suspensão das atividades dos impetrantes. Liminar deferida. Pedido de suspensão do ato administrativo, e posterior anulação. Licenciamento ambiental. Os atos administrativos relativos ao processo de licenciamento ambiental são de competência do INEA, e não, da Secretaria de Ambiente. O Secretário de Estado é parte ilegítima, pois o ato é oriundo do INEA (Instituto Estadual do Ambiente), autarquia estadual que cuida da fiscalização local e ostenta personalidade jurídica e capacidade processual próprias, de acordo com a Lei Estadual 5.101/2007. Exclusão que importa na incompetência do Órgão Julgador de 2^a instância. RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO EXMO. SR. SECRETÁRIO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, e consequentemente, o DECLÍNIO DA COMPETÊNCIA para a 9^a Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital.

(TJ-RJ - MS: 00489894220178190000, Relator: Des(a). SIRLEY ABREU BIONDI, Data de Julgamento: 09/10/2019, DÉCIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL).

41. Nesse cenário, nos moldes do §1º do art. 1º da Lei 12.016/2009, o INEA, na pessoa do já referido agente representante, Sr. Renato Jordão Bussiere, praticou ilegalidade durante o exercício das suas funções laborativas ao proferir a decisão veiculada na 733^a Reunião Ordinária do CONDIR, em 04.07.2024 (“ato coator”, Doc. 34), alterando situação consolidada, sem alteração no procedimento antes praticado, maltratando o princípio da segurança jurídica, vetor maior para atração de investimentos para o estado, garantindo a ambiência dos negócios.

DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA: DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO

42. Como é cediço, o art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e o art. 1º, §1º, da Lei nº. 12.016/09 preveem o Mandado de Segurança como remédio processual destinado a coibir violação a direito líquido e certo. Entenda-se, portanto, que o remédio constitucional objetiva proteger direito demonstrável, como no caso, por prova documental, como regra, para evitar atos violadores da lei, praticados por autoridades ou agentes privados que, por delegação, estejam investidos de poder de autoridade. Exige-se, portanto, prova pré-constituída quanto à ilegalidade praticada e a demonstração cabal do direito invocado.

43. O Supremo Tribunal Federal, ao abordar o tema por meio da Súmula 625, fixou que *“Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança”*.

44. De todo modo e desde já, esclarece a Impetrante que a violação de direito no presente caso se verifica de plano e não exige dilação probatória. **De modo direto, impugna-se o indeferimento da averbação de alteração em Licença de Operação do INEA**, vez que a referida decisão foi formulada com base em fundamentação genérica, inaplicável ao caso concreto, além de ter sido fixada contrariando decisões anteriores da autarquia (violação o princípio do *venire contra factum proprium*) e mediante critérios estranhos à competência do conselho diretor do INEA (usurpação de competência da ANAC). É isso!

45. Ou seja, está-se diante de ato ilegal perpetrado por Autarquia (INEA) inequivocamente revestida de prerrogativa de autoridade, o que corrobora o cabimento do *writ*.

DA VIOLAÇÃO AO DEVER DE MOTIVAÇÃO

46. O dever de motivação é ínsito ao Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB) e decorre dos princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da publicidade administrativa, com previsão expressa no art. 93, inciso X, da CRFB. No plano legal, as Leis nº. 4.717/65 (“Lei da Ação Popular”) e nº. 9.784/99 (“Lei do Processo Administrativo Federal”) reforçam esse dever, aludindo à necessidade de motivação *“explícita, clara e congruente”* (cf. art. 50, § 1º, da Lei nº. 9.784/1999), sob pena de nulidade do ato. E a jurisprudência confirma tal compreensão, ao destacar a obrigação dos órgãos e entidades administrativos de motivar suficiente e adequadamente seus atos⁸.

47. Trata-se de pressuposto geral da atuação administrativa extraído de um dever procedural de motivação racional, que, como se disse, tem fundamento na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Seja pessoa jurídica integrante da administração pública direta ou indireta, fato é que incide o dever de motivação que decorre da Lei nº.

⁸ Nesse sentido, confiram-se, exemplificativamente, os seguintes julgados: STJ, MS nº. 9.944/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Primeira Seção, DJ 13/06/2005; e STJ, MS nº. 18.504/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJ 02/04/2014.

9.784/99 e dos princípios gerais da Administração Pública. E isso, definitivamente, não foi observado na decisão proferida pelo CONDIR (ato coator, Doc. 35).

48. A mera leitura do teor do ato coator evidencia tal circunstância.

49. Basta ver que ao se manifestar sobre o pedido de averbação formulado pelas Impetrantes, a decisão administrativa impugnada se limitou a informar que “*conforme considerações da equipe técnica da GERLANI e Parecer Técnico INEA/INEA/GERLANIPT/1.014/2024, o Conselho Diretor indeferiu o requerimento de averbação*”.

50. Tendo em vista a referência expressa ao Parecer Técnico da GERLANI (Gerência de Licenciamento de Atividades não Industriais) nº. 1.014/2024, proferido em 05.03.2024 (“Parecer de indeferimento”, Doc. 36), entende-se que o referido documento deve ser considerado como integrante da fundamentação do ato coator, razão pela qual será abaixo detalhadamente impugnado.

51. O Parecer de indeferimento opinou pela rejeição da averbação pretendida pelos seguintes motivos:

“Considerando que durante o período de análise do processo para a emissão da Licença Prévia e de Instalação Nº IN050259 a Coordenadoria de Estudos Ambientais (COOEAM), por meio do Parecer Técnico de Licença Prévia e de Instalação CEAM nº 27/19, já havia se manifestado esclarecendo que a Licença a ser emitida na época era exclusivamente para operação privada da atividade;

Considerando o art 74 § 1º, inciso V, do Selca, que autoriza a averbação do objeto do Instrumento Ambiental apenas em situações onde está não aumente a magnitude do impacto;

Considerando que a alteração solicitada por meio do requerimento de Averbação de Licença irá aumentar a magnitude dos impactos ambientais por se tratar de outro tipo de operação, com características totalmente distintas daquelas autorizadas pela Licença de Operação (LO) Nº IN011182.

Considerando as definições e diferenciações entre AERÓDROMO e AEROPORTO presentes na Lei Federal nº 7.565/1986 e na Cartilha por Dentro da Aviação” sobre aeroportos, publicada pela Agência Nacional de Aviação Civil em setembro de 2021;

Considerando os esclarecimentos jurídicos presentes na Manifestação nº 07/2024 – RRC – Inea/Proc/Gerdam que avalia como impossível, do ponto de vista legal, o deferimento da averbação solicitada sob análise neste parecer.”

52. Foi com base nos supracitados e genéricos *consideranda*, portanto, que o ato coator se fundou para indeferir o pedido de averbação formulado pela Aeropart, ora impetrante.

53. **Toda a linha de argumentação do Parecer de Indeferimento se funda, ao fim e ao cabo, na mesma premissa: de que a alteração da caracterização do empreendimento de heliporto privado para aeródromo civil público reverberaria na magnitude do impacto ambiental da atividade.**

54. Tal pressuposto não poderia estar mais equivocado, tanto porque não observa as disposições legais pertinentes, quanto porque importa em flagrante contradição com o quanto já anteriormente decidido pelo INEA, quando da prolação do Parecer Técnico de Licença Prévia e de Instalação CEAM nº. 27/19.

55. Abaixo, portanto, a violação ao princípio da motivação dos atos administrativos perpetrada pelo agente coator será cindida em duas frentes: (i) a carência de explicação razoável para o indeferimento da averbação e (ii) **a manifesta contradição da postura da Administração Pública ao proferir o ato coator em relação ao seu posicionamento assumido em decisões/atos administrativos anteriores.**

A. ATO COATOR QUE NÃO FUNDAMENTOU ADEQUADAMENTE A REJEIÇÃO DA AVERBAÇÃO PLEITEADA

56. Conforme já anteriormente exposto, toda a linha de argumentação do Parecer de Indeferimento se funda, enfim, no pressuposto de que a alteração da caracterização do empreendimento de heliporto privado para aeródromo civil público reverberaria na magnitude do impacto ambiental da atividade.

57. Tal premissa está completamente desvinculada não só da realidade jurídica, mas também da realidade fática do caso.



58. A uma porque o empreendimento desenvolvido pela Impetrante é, e sempre será, tão somente, um aeródromo privado por natureza, pois todos os recursos empregados na sua consecução foram igualmente privados.

59. A duas, porque a figura do aeródromo civil público, surgida com o advento do Decreto nº. 7.871/2012 não retira do aeródromo sua caracterização como “privado”, pois segue a regra do referido art. 35, do Código Brasileiro de Aeronáutica, mas possui autorização para o “[...] processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes [...]” do Código Brasileiro de Aeronáutica⁹, mediante a cobrança de tarifas¹⁰, o que é vedado ao aeródromo meramente privado, como dito alhures. **A vedação à exploração comercial, portanto, não incide, no caso, aos aeródromos civis públicos, vez que a lei que a regulamenta expressamente autoriza a cobrança de tarifas.**

60. **A três, e mais importante, tais conceitos em nada se relacionam com os impactos ambientais de um dado aeródromo.**

61. Isto porque, seja qual for o tipo de aeródromo e seja qual for a sua natureza, **o que importa para fins de licenciamento ambiental é o impacto da atividade que será nele exercida, não a sua natureza.** Em poucas palavras, o que importa no estudo para licenciamento de um “aeródromo” é a movimentação dele advinda, o seu tamanho, o número de poucos e decolagens e a respectiva quantidade de pessoas que por ele transitam (quantas pessoas lá circularão/embalarão/desembarcarão por ano).

62. Se 100.000 pessoas “circularem” num dado aeródromo, por exemplo, pouco importa se este – a “base de operações” – é privado ou público; heliponto ou heliporto. A área “destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves” (art. 27 do Código Brasileiro de Aeronáutica) – continuará sendo a mesma e é irrelevante para aquele fim, até por ser inerte e estática.

⁹ Cf. art. 2º, do Decreto nº. 7.871/2012: “Art. 2º É passível de delegação por meio de autorização a exploração de aeródromos civis públicos destinados exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.”

¹⁰ Cf. art. 14, do Decreto nº. 7.871/2012: “Art. 14. Será aplicada aos serviços autorizados a estrutura de tarifas aeroportuárias, conforme o disposto na legislação e regulamentação federal em vigor, e especialmente na Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973”.

63. 100.000 pessoas podem partir de um heliponto privado ou de um heliporto (heliponto público), sendo certo que em ambos os casos se terá o mesmíssimo impacto ambiental.

64. Trazendo tal raciocínio para o caso dos autos: com a autorização para se tornar um aeródromo civil público (alvo da averbação pretendida na LO), a Aeropart, ora impetrante, apenas poderá cobrar tarifas aeroportuárias, o que não traz qualquer alteração ou reflexo ambiental, afinal, mesmo com a averbação da modificação pretendida, os volumes de operação informados no licenciamento havido não serão alterados e continuam sendo, rigorosamente, as abaixo indicadas:

ATIVIDADES OPERACIONAIS	LO - ATUAL	LO - AVERBADA
ÁREAS DO EMPREENDIMENTO (M²)	210.000	210.000
ÁREA CONSTRUÍDA (M²)	112.00	112.00
VEGETAÇÃO SUPRIMIDA (HÁ)	3,934	3,934
MATERIAL PARA ATERRO (M³)	120.174	120.174
HANGARES (Unid.)	03 com área preparada para expansão de mais 03	03 com área preparada para expansão de mais 03
MOVIMENTOS POR ANO	29.200	29.200
PESSOAL TRANSPORTADO POR ANO	292.000	292.000
TAXIWAY	02 2.730 m ²	02 2.730 m ²
FATO	01 18.600 m ²	01 18.600 m ²
TLOF	02	02
PÁTIO DE AERONAVES	21	21
Posto de Abastecimento de Aeronaves - PAA	01 – Volume de Armazenamento de 140m ³	01 – Volume de Armazenamento de 140m ³
EMPREGOS	150	150
EMPREGOS	237	237
DEMANDA DE ENERGIA	1.250KVA	1.250KVA
DEMANDA DE ÁGUA	65m ³ /dia	65m ³ /dia

65. O Decreto Estadual nº. 46.890 (em vigor desde 25.08.2021) regulamenta o Sistema de Licenciamentos e demais Procedimentos de Controle Ambiental (SELCA) e é ele o responsável por definir as hipóteses em que tem que ser feito estudo complementar.

66. Nos moldes do art. 47, §1º, inciso V do SELCA, cabe o deferimento da averbação de alteração do objeto do Instrumento Ambiental em situações em que esta não aumente a magnitude do impacto, tal como no caso concreto:

Art. 47. O Documento de Averbação - AVB é o ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental altera dados constantes de Licença Ambiental ou dos demais instrumentos do SELCA.

§ 1º As licenças ambientais e demais instrumentos de controle ambiental podem ser averbados para alteração dos seguintes dados:

[...]

V - **objeto, desde que a sua modificação não aumente a magnitude do impacto ambiental**, conforme classificação na Tabela do Anexo II, tampouco altere o escopo da atividade principal nem a descaracterize.

67. E mais: existe premissa muito relevante, ainda, que foi desconsiderada pelo Parecer Técnico nº. INEA/INEA/GERLANIPT/1.014/2024, que fundamentou o ato coator: **a construção do empreendimento já foi concluída e a alteração da conceituação para aeródromo civil público não implica em nenhuma obra. Investimentos de alto valor foram empregados, com a previsão e permissões legais para tanto, tudo com o objetivo de melhor atender àqueles que necessitam do serviço.**

68. Ou seja, não há, sob qualquer ótica que se analise e com base na legislação atual, uma **explicação razoável** para o indeferimento da averbação pleiteada.

69. Nesse sentido, **o próprio INEA, representado pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, já se manifestou, em mais de uma oportunidade**, em descabida ação civil pública movida em face do INEA e da Impetrante Aeropart (ACP nº. 0004009-40.2020.8.19.0053, Doc. 37, e Agravo de Instrumento nº. 0008467-31.2021.8.19.0000, Doc. 38):

Fl. 4.931 dos autos nº. 0004009-40.2020.8.19.0053:

No entanto, ao contrário do que alega o autor, **todo o licenciamento do Aeródromo realizado pelo INEA foi feito em concordância com a lei, pelo que deverão ser julgados totalmente improcedentes os pedidos autorais, conforme será demonstrado a seguir.**

Fl. 4.936 dos autos nº. 0004009-40.2020.8.19.0053:



Por esse motivo, a pretensão autoral, tal como formulada – isto é, baseada em distinção terminológica entre aeródromo público e privado –, não é capaz de infirmar a conclusão da CECA pela inexigibilidade de EIA/RIMA para o empreendimento em questão, já que, independentemente da rótulo que se pretenda dar ao aeródromo, fato é que já se consolidou o entendimento técnico de que dele não decorrerá potencial e significativo dano ambiental.

Fls. 4.937/4.938 dos autos nº. 0004009-40.2020.8.19.0053:

Inclusive, o RAS foi juntado aos autos (fls. 3598/4571) e se trata de extenso documento, com profunda análise técnica sobre o impacto ambiental. Veja-se, neste ponto, a conclusão apontada no Relatório Ambiental Simplificado (RAS):

*"O empreendimento proposto, **constitui um aeródromo privado (Aeródromo do Açu)** e situa-se na Região Norte Fluminense que tem passado por intensa reconfiguração socioeconômica em função do desenvolvimento do setor petrolífero na bacia de Campos e do aporte dos royalties originários da exploração de petróleo e gás no PIB dos municípios. Mais recentemente, o município de São João da Barra passou a ser foco de grandes investimentos da iniciativa privada nos setores industrial e logístico, principalmente devido*

9



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
10ª PROCURADORIA REGIONAL – CAMPOS DOS GOYTACAZES

à instalação do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu, o que tende a acelerar ainda mais este processo de reconfiguração socioeconômica local.

No que se refere aos aspectos ambientais, a análise realizada indicou que os impactos mais significativos ocorrerão na fase de implantação do empreendimento e incidem, predominantemente, sobre os meios Físico, Biótico e Socioeconômico. Já a fase de operação caracteriza-se pela prevalência dos impactos no Meio Biótico, sobretudo sobre a avifauna, e positivos sobre o Meio Socioeconômico.

O balanço geral entre os impactos negativos e positivos, estes últimos apresentam maior significância, uma vez que a grande maioria dos impactos negativos se encontram na fase de implantação e podem ser facilmente mitigados, reduzindo sua magnitude, cessando após a paralisação da ação geradora ou mesmo controlados pelas medidas propostas nos programas ambientais."

Fl. 4.939 dos autos nº. 0004009-40.2020.8.19.0053:

20

Em resumo, verifica-se que (1) trata-se de um aeródromo privado, o que, por si só, dispensa a realização do EIA/RIMA; (2) ainda que se considere o empreendimento um aeródromo público (aeroporto), a CECA poderia dispensar a realização de EIA/RIMA, com base no art. 1º, §5º, da Lei Estadual n. 1.356/1988, o que foi efetivamente feito; e (3) ainda que se trate de um aeroporto, a Resolução CONAMA nº 470, de 27 de agosto de 2015 admite o licenciamento simplificado, que tem por base o Relatório Ambiental Simplificado – RAS, que foi o estudo exigido pelo INEA ao empreendedor.

Fl. 71 dos autos nº. 0008467-31.2021.8.19.0000:

14. Já se vê que, mesmo que se adote a distinção do Código Brasileiro de Aeronáutica, o Relatório Ambiental Simplificado é aplicável até mesmo para aeródromos públicos. Então, mesmo que a parte autora possua razão em relação ao enquadramento do empreendimento, trata-se de conclusão inócuia do ponto de vista prático, pois, mesmo assim, é possível a realização de Relatório Ambiental Simplificado ao invés do EIA/RIMA.

70. De mais a mais, sob a perspectiva do consequencialismo jurídico, é fundamental considerar os fatos ao tomar decisões, uma vez que o significado de uma proposição, como as decisões administrativas, é determinado pela análise de suas futuras consequências. Antecipar tais consequências desempenha um papel essencial na avaliação de como essas decisões afetarão a realidade. *No ordenamento jurídico brasileiro, o art. 21, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”) constitui uma das principais referências dessa postura. Segundo o dispositivo, “[a] decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas” (g.n.).*

71. Veja-se, a propósito, o que disciplinam, em especial, os arts. 4º, 5º e 20¹¹ do ato normativo anteriormente citado.

72. O ato coator, portanto, ao indeferir averbação que única e exclusivamente refletia a evolução do entendimento (proferido pelas autoridades competentes ANAC e Ministério de

¹¹ “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

“Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

Portos e Aeroportos) quanto à classificação do empreendimento explorado e que não impactava, em termos ambientais, o negócio ali desenvolvido, falhou no seu dever, contemplado pelo art. 93, inciso X, da CRFB, de enfrentar e fundamentar de maneira adequada e suficiente suas decisões.

73. Pela Teoria dos Motivos Determinantes, a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos. Sobre o tema, já se posicionou este TJRJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE ALVARÁ EM AGOSTO DE 2019, PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DE VOLTA REDONDA, PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE RECAUCHUTAGEM E COMERCIALIZAÇÃO DE PNEUMÁTICOS. EXIGÊNCIAS EFETUADAS EM OUTUBRO DE 2021 PELA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, CUMPRIDAS PELO IMPETRANTE. NOTIFICAÇÃO EM MAIO DE 2022 DO AUTO DE PARALISAÇÃO DA ATIVIDADE PRINCIPAL DE RECAUCHUTAGEM SOB A JUSTIFICATIVA DE QUE A ÁREA DE ZONEAMENTO PERMITE APENAS O COMÉRCIO DE PNEUS. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL QUE CONCLUIU QUE O LICENCIAMENTO FOI CONCEDIDO POR EQUÍVOCO, PORÉM EXPRESSAMENTE AFIRMA QUE FARIA EXIGÊNCIAS, SEM ADVERTIR AO IMPETRANTE QUE O REAL MOTIVO ERA A LOCALIZAÇÃO SUPOSTAMENTE INADEQUADA PARA ATIVIDADE DE RECAUCHUTAGEM DE PNEUS. RECEBIMENTO DE ÚNICA RECLAMAÇÃO NA DATA DE 24/01/2022, ANÔNIMA, REFERENTE A "CHEIRO MUITO FORTE DE BORRACHA" QUANDO A IMPETRANTE JÁ EXERCIA SUA ATIVIDADE DESDE AGOSTO DE 2019, SEM QUALQUER OUTRA RECLAMAÇÃO FEITA PERANTE ÓRGÃO FISCALIZATÓRIO. NOVA VISTORIA FEITA EM 01/02/2022 NA QUAL NÃO FOI ENCONTRADA IRREGULARIDADE. ATUAR CONTRADITÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO QUE DEFERIU PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA COMPROVAR EXIGÊNCIAS PERTINENTES AO DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE RECAUCHUTAGEM E DIAS DEPOIS RECEBE RECLAMAÇÃO ANÔNIMA, JUSTIFICANDO QUE O ZONEAMENTO NÃO PERMITE A ATIVIDADE. **TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DISSONANTE DA REALIDADE FÁTICA COMPROVADA PELO IMPETRANTE. ANULAÇÃO DO AUTO DE PARALISAÇÃO DE ATIVIDADE. CONCESSÃO DA ORDEM.**

- O impetrante requereu a abertura de procedimento administrativo para licenciamento ambiental de operação perante à SMMA em 13/08/2019, juntando a certidão de uso do solo nº 64/2019 do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, órgão do Departamento de Controle Urbanístico de Volta Redonda, afirmando que o imóvel se localiza em área classificada como C3 de comércio, cujo uso foi considerado adequado conforme Lei 1.458/1977. Em 19/10/2020 foi juntado ao processo administrativo documento atestando que a Secretaria Municipal de Planejamento aprovou/deferiu em 10/06/2019 a viabilidade da atividade da impetrante, estando adequada quanto ao zoneamento.
- No curso do processo administrativo foi considerado que houve erro quanto ao deferimento da atividade em zona de habitação, tendo o Fiscal instruído o responsável legal da impetrante a apenas requerer o

licenciamento ambiental quando de sua vistoria ao local, que não poderia ser efetivamente concedido pelo fato de que o zoneamento não o permitia.

- Relatório de vistoria realizada dia 08/10/2021 está expressamente consignado que “na mesma rua existe outras empresas que prestam serviços de mecânica” (sic) e que “a empresa não possui tratamento sanitário e o local não é contemplado pelo tratamento do SAAE” (sic), razão pela qual foi deliberado que a impetrante fosse intimada “para no prazo de 30 dias instalar tanque séptico para tratamento de esgoto sanitário e apresentar manifesto de resíduos”.

- A impetrante apresentou relatório de empresa especializada que afirmou que os resíduos são destinados de maneira ambientalmente adequada de acordo com os preceitos estabelecidos pelo IBAMA e legislação específica. também comprovou a aprovação da viabilidade técnica aprovada pelo INEA, planejamento, projetos e habite-se, além de haver coleta, transporte e tratamento de esgoto na região, conforme fatura da concessionária SAAE, demonstrando que sua atividade estava em conformidade com as exigências da Municipalidade.

- Exsurge, portanto, que foi determinado ao impetrante o cumprimento de exigências, sendo-lhe deferido, inclusive, prorrogação de prazo em 06/01/2022 para que concluísse todas as medidas impostas, não lhe sendo advertido em nenhum momento que o imóvel estava em área apenas de comércio, circunstância, que aliás, não foi devidamente provada pela Municipalidade neste feito. Ainda que assim não fosse, foi emitida nova certidão de solo nº 189/2021 pela SMMA reafirmando que está adequado para comércio em geral sem mencionar que a atividade principal seria vedada.

- Causa espécie que após a administração municipal ter concluído que o licenciamento foi concedido por equívoco e expressamente afirmar que faria exigências - repise-se, sem advertir ao impetrante que o real motivo era a localização supostamente inadequada para atividade de recauchutagem de pneus - e, caso constatassem irregularidades, tomariam as providências cabíveis, tenha sido recebida única reclamação na data de 24/01/2022, anônima, referente a “cheiro muito forte de borracha” quando a impetrante já exercia sua atividade desde agosto de 2019, sem qualquer outra reclamação feita perante órgão fiscalizatório. Feita nova vistoria em 01/02/2022 não foi encontrada irregularidade como se vê de fls. 659.

- Resta no mínimo contraditório que a administração tenha deferido prorrogação de prazo para comprovar exigências pertinentes ao desenvolvimento da atividade de recauchutagem e dias depois receba reclamação anônima, justificando que o zoneamento não permite a atividade.

- **Motivação do ato administrativo dissonante da realidade fática comprovada pelo impetrante.** Paralisação da atividade principal da impetrante que já explorava a reforma de pneumáticos desde 16/08/2019, com a aprovação mediante vistoria que comprovou o atendimento das exigências feitas posteriormente ao parecer pelo indeferimento da licença ambiental, tem o condão de causar prejuízos à impetrante que já efetuou demissão de funcionários, colocando em risco a continuidade da empresa. Anulação do ato administrativo. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

(TJ-RJ - MS: 0066271-20.2022.8.19.0000 202200402650, Relatora Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO, Data de Julgamento: 01/03/2023, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 03/03/2023).

74. Nesse cenário, ao proferir decisão cuja motivação é descolada da realidade fática, incorreu o ato administrativo coator em flagrante víncio de motivação e violação ao princípio da não surpresa, merecendo, ao fim, o reconhecimento da sua invalidade.

B. ATO COATOR QUE CONTRARIA DECISÕES ANTERIORES PROFERIDAS PELOS PRÓPRIOS AGENTES COATORES: *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*

75. No caso concreto, conforme exposto no subtópico anterior, não houve qualquer alteração em nenhuma das características físicas e operacionais que foram informadas e consideradas para avaliação do impacto ambiental na Licença de Operação nº. IN050259.

76. O escopo principal do empreendimento (que se mantém até o presente momento) está detalhado no Anexo IV do Requerimento de Averbação da Licença de Operação (Doc. 39) e fixa que o foco do negócio é a operação de helicópteros no apoio as explorações de petróleo e gás, realizando poucos e decolagens de forma convencional ou CTOL (*conventional take-off and landing*).

77. Ademais, as infraestruturas de apoio às operações também permanecerão as mesmas, assim como o movimento por ano, o pessoal transportado, os empregos e as demandas de energia e de água. Ou seja, a possibilidade de exploração comercial, tal como negado pelo ato coator, sequer alteraria a quantidade de pessoas envolvidas, a quantidade de aeronaves em trânsito ou as características físicas do Aeródromo do Açu que haviam sido informadas pela Aeropart ao INEA, desde quando estava sendo avaliado o impacto ambiental do empreendimento para a expedição da LPI.

78. Ou seja, quando da elaboração do Parecer Técnico de Licença Prévia e de Instalação CEAM nº. 27/19, que originou a Licença de Operação nº. IN050259, as características físicas e operacionais do empreendimento eram **rigorosamente as mesmas**.

79. Ora, as empresas que, tal como as Impetrantes, são rigorosas em atender o quanto exigido pela Administração Pública para iniciar suas operações, possuem, no mínimo, a legítima expectativa de que, uma vez obtida a Licença pertinente e desde que não incorram em nenhuma violação às obrigações nela dispostas, poderão seguir com sua atividade regularmente.

80. Ao frontalmente contrariar, por meio do ato coator, que refletiu o Parecer de Indeferimento (Doc. 36), a sua própria análise e conclusões anteriores (exaradas por meio do Parecer Técnico de Licença Prévia e de Instalação CEAM nº. 27/19) o agente coator

violou a Lei nº. 13.874/19, que regula a Liberdade Econômica do empreendedor *versus* Administração Pública, mais especificamente no que tange aos preceitos contidos no seu art. 4º-A:

Art. 4º-A. É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas:

I - dispensar **tratamento justo, previsível** e isonômico entre os agentes econômicos;

II - proceder à lavratura de autos de infração ou aplicar sanções com base em termos subjetivos ou abstratos somente quando estes forem propriamente regulamentados por meio de **critérios claros, objetivos e previsíveis**;

81. O Parecer de Indeferimento que fundamentou o ato coator fez referência à Manifestação nº. 07/2024 – RRC – INEA/PROC/GERDAN, que, por sua vez, aduziu que a suposta alteração da magnitude do impacto do empreendimento configuraria óbice jurídico que conduz à necessidade de elaboração de EIA/RIMA, no lugar do estudo simplificado aprovado anteriormente (RAS – Relatório Ambiental Simplificado).

82. Para além da discussão envolvendo distinções entre aeródromos públicos e privados, a justificar a exigência ou não de elaboração de EIA/RIMA, há, ainda, uma via diferenciada, disciplinada pela Resolução CONAMA nº. 470, de 27 de agosto de 2015, qual seja, a elaboração de Relatório Ambiental Simplificado - RAS.

83. Para os efeitos da referida Resolução, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental dos aeroportos regionais, considera-se aeroporto regional o aeroporto com movimentação anual de passageiros embarcados e desembarcados inferior a 600.000 (seiscentos mil) passageiros por ano, quando localizado nas demais regiões do País (não inseridas na Região da Amazônia Legal) (art. 2º, inciso I, “b”).

84. Já se vê que, mesmo que se adote a distinção do Código Brasileiro de Aeronáutica, o Relatório Ambiental Simplificado – RAS (que foi o utilizado para fundamentar a Licença de Operação das Impetrantes) é aplicável até mesmo para aeródromos públicos. Então, mesmo que a parte coatora possuísse razão em relação ao enquadramento do empreendimento, tratar-se-ia de conclusão inofensiva do ponto de vista prático, pois, mesmo assim, é possível a realização de Relatório Ambiental Simplificado – RAS ao invés do EIA/RIMA.

85. No caso, é notório para qualquer cidadão fluminense que, ao contrário do que se previu, o Complexo Portuário do Açu, no qual está inserido o empreendimento em questão, perdeu força nos últimos anos. Isso levou a empresa responsável pelo Aeródromo do Açu, em 2018, a adequá-lo à nova realidade, de modo que o projeto atual representa apenas 16,66% do original (conforme consta de manifestação da própria Procuradoria Geral Estadual, docs. 37 e 38). Ou seja, se é que se admite a existência de alguma alteração, foi pela redução do impacto ambiental.

86. Assim, o empreendimento é perfeitamente “licenciável” por meio de Relatório Ambiental Simplificado – RAS e nesse sentido entendeu o INEA, que criou um grupo de trabalho por meio da Portaria INEA/Pres 634, de 23.11.15 (doc. 28), que elaborou a Instrução Técnica CEAM/PRES 01/16, com o objetivo de balizar o Relatório Ambiental Simplificado – RAS a cargo do empreendedor. Veja-se, ainda, a conclusão apontada no RAS a respeito do Aeródromo do Açu:

“O empreendimento proposto, constitui um aeródromo privado (Aeródromo do Açu) e situa-se na Região Norte Fluminense que tem passado por intensa reconfiguração socioeconômica em função do desenvolvimento do setor petrolífero na bacia de Campos e do aporte dos royalties originários da exploração de petróleo e gás no PIB dos municípios. Mais recentemente, o município de São João da Barra passou a ser foco de grandes investimentos da iniciativa privada nos setores industrial e logístico, principalmente devido à instalação do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu, o que tende a acelerar ainda mais este processo de reconfiguração socioeconômica local.

No que se refere aos aspectos ambientais, a análise realizada indicou que os impactos mais significativos ocorrerão na fase de implantação do empreendimento e incidem, predominantemente, sobre os meios Físico, Biótico e Socioeconômico. Já a fase de operação caracteriza-se pela prevalência dos impactos no Meio Biótico, sobretudo sobre a avifauna, e positivos sobre o Meio Socioeconômico.

O balanço geral entre os impactos negativos e positivos, estes últimos apresentam maior significância, uma vez que a grande maioria dos impactos negativos se encontram na fase de implantação e podem ser facilmente mitigados, reduzindo sua magnitude, cessando após a paralisação

da ação geradora ou mesmo controlados pelas medidas propostas nos programas ambientais.”

87. Ora, se a grande maioria dos impactos se encontra na fase de implantação, fato é que, diante de sua finalização em 2021, os riscos avaliados pelo próprio INEA já estariam mitigados.

88. Evidencia-se, assim, o comportamento contraditório da Autarquia, cujas manifestações ao regulado conflitam entre si e afrontam diretamente a segurança jurídica. Este TJRJ, ao avaliar casos tais como o presente, em que a Administração Pública tenta “voltar atrás” de entendimento anteriormente exarado, já se manifestou rechaçando o comportamento contraditório:

MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMPETRANTE QUE OBJETIVA RECEBER OS PROVENTOS REFERENTES AO POSTO DE 3º SARGENTO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - PMERJ E DE DOIS CARGOS DE PROFESSOR DOCENTE I, VERBAS DECLARADAS INACUMULÁVEIS PELA SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. IMPETRANTE, SARGENTO DA PMERJ DESDE 16.07.1971, REFORMADO EM 14.10.1987, COM VALIDADE A CONTAR DE 01.07.1986. ADMISSÃO NO CARGO DE PROFESSOR DOCENTE I, MEDIANTE CONTRATO EM 20.05.1985, NOMEADO EM 12.03.1987 E APOSENTADO EM 18.08.2006. INGRESSO, POR CONCURSO PÚBLICO, COMO PROFESSOR DOCENTE I, EM 01.02.1991, COM APOSENTAÇÃO EM 22.07.2008. ACUMULAÇÃO DE VERBA DECORRENTE DA CARREIRA MILITAR COM AS DE FUNÇÃO DE MAGISTÉRIO, INICIADA EM 1985, QUE ENCONTRA RESPALDO NO ART. 93, § 9º, DA CF/67, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 01 DE 1969, VIGENTE À ÉPOCA. REDAÇÃO ORIGINAL DA CF/88, QUE NÃO OBSTAVA A CUMULAÇÃO DOS PROVENTOS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 QUE INSCREVEU NO § 10º, AO ART. 37, DA CF/88, VEDAÇÃO À PERCEPÇÃO DE PROVENTOS COM A REMUNERAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA, RESSALVADOS OS CARGOS CONSIDERADOS ACUMULÁVEIS, O QUE NÃO SE APLICA AO CASO. RESSALVA DO ART. 11, DA EC Nº 20/98, QUE NÃO EXCLUI O RECEBIMENTO SIMULTÂNEO DE VALORES RELATIVOS À REFORMA MILITAR E AOS PROVENTOS DE SERVIDOR QUE RETORNOU AO SERVIÇO PÚBLICO ANTES DA PROMULGAÇÃO DA REFERIDA EMENDA. DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE PERMITIU A CUMULAÇÃO, POR MAIS DE 17 (DEZESSETE) ANOS, ENTRE 1991 E 2008. BOA-FÉ DO IMPETRANTE, REGULARMENTE APROVADO EM CONCURSO PÚBLICO, CONFORME FLS. 23, EXERCENDO REGULARMENTE SUAS FUNÇÕES, COM COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS, TENDO CONTRIBUÍDO PARA O REGIME PREVIDENCIÁRIO, O QUE AFASTA QUALQUER ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SITUAÇÃO CONSOLIDADA FACE O LONGO TEMPO DECORRIDO. **TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS (VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM), QUE DEVE SER OBSERVADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS.** APLICÁVEL A TESE DA **SUPPRESSIO. PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM INVALIDAR**

SEUS PRÓPRIOS ATOS QUE ENCONTRA LIMITE NOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA CONFIANÇA E DA BOA-FÉ, DE MODO A IMPEDIR QUE AS SITUAÇÕES ESTABELECIDAS FIQUEM INDEFINIDAMENTE SUJEITAS À INSTABILIDADE DE SUA AUTOTUTELA. PARCELAS REMUNERATÓRIAS QUE INTEGRAVAM O PATRIMÔNIO DO IMPETRANTE. SITUAÇÃO CONSOLIDADA PELO LONGO TEMPO DECORRIDO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA (TJ-RJ - MS: 0063007-44.2012.8.19.0000, Relatora: Des(a). GILDA MARIA DIAS CARRAPATOSO, Data de Julgamento: 11/11/2013, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/04/2014).

(...) ERRO DO PODER PÚBLICO. COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO, EM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO QUE VEDA O *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*. NECESSIDADE DE SE RESPEITAR O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, NA SUA VERTENTE SUBJETIVA QUE É A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. SEGURANÇA CORRETAMENTE CONCEDIDA EM SEDE SINGULAR PARA DETERMINAR O CONHECIMENTO E EXAME DA INSURREIÇÃO ADMINISTRATIVA. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, *EX VI* DO ART. 557, CAPUT, DO CPC, PORQUANTO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. (0004070- 48.2006.8.19.0001 - APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO - DES. GABRIEL ZEFIRO - Julgamento: 27/06/2012 - DECIMA TERCEIRA CAMARA CIVEL).

(...) VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (...) 2. É cediço que em nosso ordenamento é vedado o comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) até mesmo para a Administração Pública, sendo certo, ainda, que a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso, LV, assegura o contraditório e ampla defesa quando da decisão da Administração puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado. Precedente deste E. Tribunal de Justiça. (...). Manutenção da decisão alvejada que se impõe. Desprovimento do presente (Agravo de Instrumento. 0060527-64.2010.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - DES. GUARACI DE CAMPOS VIANNA - Julgamento: 22/03/2011 - DECIMA NONA CAMARA CIVEL).

89. Como é cediço e conforme exposto, a Administração Pública está vinculada aos atos que emite, sob pena de violação da segurança jurídica, corolário do princípio da confiança e contemplado pelo artigo 5º da Constituição Federal.

90. Nesse contexto, o ato coator, sem fato novo que o justificasse (não houve alteração operacional nem física no Aeródromo do Açu com sua nova caracterização como aeródromo civil público), contrariou frontalmente seu entendimento anterior ao indeferir o pedido de averbação formulado.

91. Novamente, a LO nº. IN011182 contemplou o quanto decidido pela ANAC e pelo Ministério de Portos e Aeroportos. Agora, como não poderia deixar de ser, lhe cabia manter a conduta de deferência e verificar que sua ingerência se limitaria a verificar eventuais novos impactos ambientais.

92. Uma vez que novos impactos ambientais são flagrantemente inexistentes, o comportamento esperado da Administração Pública seria o deferimento das formalidades pleiteadas por meio do requerimento de averbação.

93. Ao não proceder dessa forma, autoridade coatora, por intermédio do Sr. Renato Jordão Bussiere, violou a boa-fé objetiva e frustrou a legítima expectativa criada pelas Impetrantes.

94. Ainda, a conduta praticada pelo agente coator viola frontalmente a Lei nº. 13.874/19, que regula a Liberdade Econômica do empreendedor *versus* Administração Pública, valendo, mais uma vez, destacar os preceitos contidos no seu art. 4º-A:

Art. 4º-A. É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas:

I - dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos;

II - proceder à lavratura de autos de infração ou aplicar sanções com base em termos subjetivos ou abstratos somente quando estes forem propriamente regulamentados por meio de critérios claros, objetivos e previsíveis;

95. De modo direto: mesmo no exercício de seu poder sancionatório – e sobretudo nele –, a Administração Pública deve fundamentar de maneira adequada e suficiente suas decisões. Isso, contudo, não foi observado no presente caso, do que resulta a nulidade da decisão proferida.

96. Fato é que não houve, no presente caso concreto, qualquer incremento do risco ambiental.

DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA ANAC

97. Antes de se adentrar o mérito da usurpação de competência da ANAC pela Autoridade Coatora, quando do proferimento da decisão administrativa que, neste feito, constitui o ato coator, cumpre rememorar alguns pontos já expostos no capítulo da contextualização.

98. Quando da emissão da LO, como a Impetrante estava ainda autorizada, pela autoridade de aviação competente (ANAC e Ministério de Portos e Aeroportos), a operar apenas aeródromo privado (nos moldes da Portaria nº. 3.795/SIA, de 21.12.2020, da ANAC, Doc. 34), a licença do INEA contemplou o quanto decidido pelo órgão competente, no caso e à época. À Autarquia cabia, única e tão somente, observar o quanto fixado pela entidade de aviação competente.

99. Não houve e nem poderia haver, nesse caso, juízo de valor pelo INEA a respeito do tema.

100. O art. 22 da Constituição Federal, logo em seu primeiro inciso, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico.

101. Decorrente dessa distribuição de competência, a Lei nº. 11.182/2005, em seu art. 2º, estabelece que compete à ANAC regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

102. Em complemento, o Código Brasileiro de Aeronáutica fixa, em seu art. 36, §3º que *“compete à União ou às entidades da Administração Indireta a que se refere este artigo, estabelecer a organização administrativa dos aeroportos ou heliportos, por elas explorados, indicando o responsável por sua administração e operação, fixando-lhe as atribuições e determinando as áreas e serviços que a ele se subordinam.”*.

103. Flagrante, portanto, a competência da União (delegada à ANAC por meio da Lei nº 11.182/2005), para determinar a caracterização de um aeródromo.

104. Paralelamente ao processo de licenciamento perante o INEA, a Impetrante pleiteou, junto à Secretaria Nacional de Aviação Civil (“SAC”), a conversão da caracterização do Aeródromo do Açu de aeródromo privado, para aeródromo civil público, vez que o segundo formato lhe permite auferimento de receita (mudança esta que não altera, cumpre repisar, o dimensionamento e o impacto ambiental da operação, como adiante já exposto).

105. Nos moldes já informados no parágrafo 11 desta exordial, em 20.10.2023, foi aprovado o Plano de Outorga Específico para que a Aeropart explorasse, sob a modalidade autorização, o Aeródromo do Açu (Doc. 26), como aeródromo civil público. Na sequência,

em 21.12.2023, a Diretoria da ANAC, por meio da decisão nº. 649 (Doc. 27) publicamente autorizou a Impetrante a explorar o Aeródromo do Açu como aeródromo civil público.

106. Diante da obtenção pela Aeropart de autorização para explorar o aeródromo civil público, a Impetrante requereu, junto ao INEA, averbação à Licença de Operação nº. IN011182, para que fosse (i) alterado o objeto da LO de “Heliporto Privado” para “Aeródromo Civil Público”; e (ii) excluída a condicionante nº. 7, que trazia a vedação à sua exploração comercial.

107. A alteração pleiteada do objeto modificaria, única e tão somente e tal como exposto nos capítulos anteriores, a caracterização do formato da autorização (de “Heliporto Privado” para “Aeródromo Civil Público”). Autorização esta que competia à ANAC, entidade da administração pública indireta, vinculada à União Federal, decidir a respeito.

108. Nesse cenário, quando da prolação do ato coator, não cabia ao INEA, cuja competência, além de ser estadual, restringe-se à matéria de meio ambiente, avaliar o cabimento ou não de fazer constar a atualização da caracterização do Aeródromo do Açu como aeródromo civil público: tal fato é uma constatação decorrente de decisão expressa do órgão de aviação competente.

109. Ao assim proceder, a autoridade coatora, irremediavelmente, usurpou a competência da ANAC.

110. Verifica-se, assim, diante da flagrante violação à Constituição Federal e ao Código Brasileiro de Aeronáutica, que, mesmo que a decisão administrativa impugnada tivesse sido detalhadamente fundamentada e não contrariasse o próprio entendimento anterior exarado pelo INEA, à autoridade coatora não cabia se imiscuir na alteração das disposições acerca da classificação do Aeródromo, vez que, tal matéria, ao órgão estadual INEA não competem.

111. Novamente, portanto, reforça-se o pedido pela declaração de ilegalidade do ato coator e consequente prolação de nova decisão administrativa que respeite a divisão de competências fixada pela constituição e refletida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica.

DA TUTELA DE URGÊNCIA:



DO PERICULUM IN MORA

112. Diante do exposto, é premente que se afastem os efeitos da medida ilícita e indevida tomada pelo Conselho Diretor do INEA, na pessoa do seu presidente, Sr. Renato Jordão Bussiere, para que, ao fim, seja reformada a decisão administrativa impugnada para contemplar, na Licença de Operação, (i) a adequação do formato do Aeródromo do Açu como aeródromo civil público; e (ii) a exclusão da vedação à exploração comercial contida no item 7 das Condições de Validade da Licença nº. IN011182.

113. A Lei nº. 12.016/2009, em seu artigo 7º, inciso III, exige, para a concessão de liminar em mandado de segurança, a presença simultânea dos requisitos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

114. Quando à primeira condição, por tudo o que se expôs, resta clara a verossimilhança das alegações.

115. Sobre o *periculum in mora*, cumpre noticiar que recentemente a PETROBRAS tornou público o instrumento convocatório de procedimento licitatório, Oportunidade nº. 7004267235 (Doc. 40), cujo objeto consiste na contratação de afretamento de aeronaves para atendimento às demandas de transporte de pessoal. Tal contratação visa o atendimento de demanda da Bacia de Campos e pode implicar na utilização do Aeródromo do Açu.

116. Na prática e em resumo, ao participarem do referido processo competitivo, as empresas aéreas que prestam serviços à PETROBRAS indicam os aeródromos (tais como o Aeródromo do Açu) nos quais pretendem basear as suas operações.

117. Nesse passo, traz-se a atenção deste juízo que, em 22.07.2024, a Comissão de Licitação da PETROBRAS proferiu parecer alterando o item 5.7 do Edital relativo ao “*afretamento de helicópteros para atendimento à Petrobras, referentes aos lotes A, B, C, D, E, F, G e H*” (Doc. 40), para fins de “*inclusão da apresentação de Licença de Operação de aeródromo público sem vedação à exploração comercial do aeródromo escolhido na fase da Efetividade das Propostas*” (Doc. 41).



118. Diante dessa alteração e em razão da ilegal manutenção da vedação à exploração comercial que hoje consta na Licença de Operação da Impetrante Aeropart, as Impetrantes encontram-se, atualmente, impossibilitadas de participar, junto às empresas aéreas participantes, do processo competitivo cuja entrega de Propostas se realizará da data de 20.08.2024 (Doc. 42).

119. A não averbação pelo INEA das modificações necessárias à sua Licença de Operação, já, agora, causa concretos prejuízos às Impetrantes, que, a cada dia que passa, poderão se ver tolhidas de terem sua operação utilizada e auferirem receita com a estrutura que tão diligentemente e em atenção aos padrões regulatórios desenvolveram.

120. A se esperar, portanto, o prazo da autoridade coatora para prestar, querendo, as informações, é evidente que a possibilidade de a Aeropart participar do referido processo competitivo restará esvaziada. Os prejuízos à livre concorrência e à livre iniciativa causados pela conduta do INEA, ao manter a todo custo a condicionante que não mais cabe no caso concreto, são evidentes.

121. Cristalino, portanto, o *periculum in mora* no presente caso.

122. Nesse cenário, e evitando qualquer forma de *periculum in mora* reverso, as Impetrantes requerem, em sede de tutela de urgência, que seja proferida decisão liminar suspendendo a vedação à exploração comercial contida na Licença de Operação nº. IN011182, para que o Aeródromo do Açu possa ser eleito por empresas aéreas participantes do processo competitivo em questão (previsto no edital constante do Doc. 39, oportunidade nº 7004267235, destinada aos fornecedores já qualificados na pré qualificação nº 7002987445), sob pena de as Impetrantes sofrerem grave e injustificada lesão, consistente na inatividade do referido ativo por indefinido período de tempo, até o surgimento de nova oportunidade comercial, impondo-se substancial perda e efetivo comprometimento do investimento já realizado na implantação do empreendimento em questão, cujos resultados que esperavam auferir, agora escorrem pelos seus dedos.

123. Diante do aduzido, é clara a presença dos requisitos necessários à concessão da medida liminar pleiteada.

PEDIDOS

124. À vista do exposto, estando demonstrado o direito líquido e certo das Impetrantes, terceiros prejudicados, como também evidenciados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requerem as Impetrantes:

- (i) Liminarmente, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a concessão da tutela de urgência, para que este juízo suspenda a incidência da condicionante nº. 7 das condições de validade da Licença de Operação nº. IN011182 e garanta que, provisoriamente, até a decisão final de mérito deste *mandamus*, o Aeródromo do Açu ostente o enquadramento de aeródromo civil público, em consonância com a Portaria nº. 438, de 20.10.2023, do Ministério de Portos e Aeroportos, e com a Decisão nº. 649, de 21.12.2023, da ANAC, de modo que possa ser eleito por empresas aéreas participantes do processo competitivo vinculado à Oportunidade nº. 7004267235, atendendo à nova redação conferida ao item 5.7 do respectivo Edital;
- (ii) A intimação do INEA para, querendo, prestar informações, nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei nº. 12.016/2009;
- (iii) No mérito, a concessão de segurança para, confirmando a medida liminar de urgência, declarar a ilegalidade do ato coator e impor ao Impetrado, em definitivo, a obrigação de, em atenção ao seu dever de motivação e diante da usurpação de competência perpetrada, proferir nova decisão administrativa, enquadramento o Aeródromo do Açu como aeródromo civil público e, consequentemente, afastando a incidência da vedação à exploração comercial contida na condicionante nº. 7 das condições de validade da Licença de Operação nº. IN011182, e eliminando, assim, a violação à segurança jurídica, considerando todo o exposto nesta peça mandamental.

125. A Impetrante informa que não se opõe à designação de audiência de conciliação após a apreciação do pedido de tutela de urgência em caráter liminar.

126. Por fim, requer-se que todas as intimações e publicações sejam realizadas em nome do Advogado Luiz Roberto Ayoub, inscrito na OAB/RJ nº. 66.695, sob pena de nulidade.

127. Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para fins meramente fiscais.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Rio de janeiro, 30 de julho de 2024.

Luiz Roberto Ayoub

OAB/RJ 66.695

Renata de Freitas Carvalho

OAB/RJ 125.322

Pablo de Camargo Cerdeira

OAB/SP 207.570

Vanderson M. Braga Filho

OAB/RJ 203.946

Beatriz Villa

OAB/RJ 248.931

Julia Salomão Vieitas

OAB/RJ 259.528