



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.071 - SC
(2009/0123072-5)**

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE IMBITUBA
ADVOGADO : RAFAEL DE ASSIS HORN E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. EXAME DE QUESTÃO DE MÉRITO. LOTEAMENTO. POSSIBILIDADE DE GRAVE LESÃO AO MEIO AMBIENTE.

– A suspensão de liminar e de sentença limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. Os temas jurídicos de mérito da demanda principal não podem ser examinados nessa medida, que não substitui o recurso próprio.

– A concessão de liminar para sustar o prosseguimento de empreendimento imobiliário com arruamentos, no caso em debate, não causa grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, sobretudo considerando-se que a referida decisão, fundamentadamente, busca preservar o meio ambiente.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Felix Fischer, Aldir Passarinho Junior, Eliana Calmon, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido e Francisco Falcão e, ocasionalmente, os Srs. Ministros Luiz Fux e João Otávio de Noronha.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Brasília, 18 de agosto de 2010(data do julgamento).

MINISTRO ARI PARGENDLER, Presidente

MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.071 - SC
(2009/0123072-5)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA:

Agravo regimental interposto pelo Município de Imbituba – SC contra a decisão de fls. 725-735, na qual indeferi o pedido de suspensão assim:

"O Município de Imbituba – SC ingressa com o presente requerimento para suspender a liminar deferida em 4.2.2002 (fls. 32-36) e a decisão proferida em 5.9.2008 (fls. 37-39v), ambas nos autos da Ação Civil Pública n. 2006.72.16.002813-6/SC (originariamente de n. 2002.72.04.000614-6), em trâmite atualmente na Vara Federal e Juizado Especial Federal de Laguna, Seção Judiciária de Santa Catarina, e mantidas nos julgamentos, respectivamente, dos Agravos de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC (fls. 146-151) e 2008.04.00.036351-0/SC (fls. 152-158). Referidas decisões e acórdãos obstaram o prosseguimento na execução do 'projeto de parcelamento de solo urbano conhecido como Loteamento Praia de Ibiraquera, situado no Distrito de Ibiraquera, em Imbituba, Estado de Santa Catarina' (fl. 3).

Narra o requerente que o projeto de parcelamento, relativo a 'terras particulares de propriedade das empresas Construtora Busato Ltda., Brasil Tropical Empreendimentos Imobiliários Ltda. e Ibiraquera Empreendimentos Turísticos Ltda.' (fl. 3), 'foi, primeiro, submetido, examinado e aprovado pela União, por intermédio da Delegacia da Capitania dos Portos de Santa Catarina, do Ministério da Marinha, em agosto de 1979, e, em seguida, pela Superintendência do Desenvolvimento do Extremo Sul – SUDESUL, autarquia federal, em janeiro de 1980' (fl. 3). Apenas 'depois de aprovado pelo Governo Federal é que o projeto de engenharia de parcelamento de solo urbano ingressou nos órgãos técnicos e administrativos locais para exame e deliberação das autoridades públicas municipais, projeto esse que por estar de acordo com as normas legais e administrativas vigentes à época foi aprovado e licenciado pelo Município de Imbituba, ora requerente, em fevereiro de 1980' (fls. 3-4).

Afirma que 'as áreas do projeto de urbanização não estão localizadas dentro de terreno de marinha, isto é, dentro da faixa de 33,00 metros medidos, horizontalmente, a partir da linha do preamar médio de 1831, em direção à terra' (fl. 4), e que, para que se 'possa avaliar o problema físico-territorial para efeitos de expansão urbana, o pequeno Município de Imbituba é constituído por uma faixa estreita de terra de 11 quilômetros de largura por 26 quilômetros de comprimento, espremida entre o Oceano Atlântico e a Lagoa de Imaruí. Possui em torno de 40.000



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

habitantes sendo que somente o Distrito de Ibiraguera, na alta temporada de verão, assimila em torno de 5.000 habitantes, de acordo com as estimativas desta municipalidade, baseadas em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Isso pode significar que daqui amanhã não haverá local para construção de casa residencial, comercial e veraneio' (fls. 4/5).

Além disso, o projeto 'destina cerca de 54% da área física à construção de casas residenciais particulares e 46% a vias e locais públicos, como ruas, avenidas, estacionamentos, praças, jardins e outras áreas 'non aedificandi', logradouros públicos esses transferidos e incorporados ao patrimônio do Município quando da aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano em 1979/1980 por exigência das normas administrativas vigentes, bens públicos postos desde o início pela municipalidade à disposição da população da região para uso comum do povo' (fl. 5). Aprovado e registrado o projeto de parcelamento, não é mais possível reverter ou dar outra destinação às áreas transferidas do domínio particular para o patrimônio público do Município.

Quanto à necessidade de arruamentos, argumenta que 'todos os habitantes que residem dentro e ao norte do empreendimento, como na localidade da Barra da Lagoa e sede do Distrito de Ibiraguera, para alcançar a cidade de Imbituba ou a Rodovia Federal BR-101, que liga o sul de Santa Catarina à capital do Estado, são obrigados a utilizar as vias públicas que perpassam o loteamento aprovado há mais de duas décadas, pois não existem outras estradas de comunicação física para o transporte de carga e pessoas de um lado para outro, no sentido norte, sul e oeste' (fl. 6). Com isso, 'as avenidas, ruas, praças e locais de estacionamento para veículos que foram incorporados ao patrimônio Público são essenciais e imprescindíveis à vida e à atividade laborativa da população das zonas urbanas, rurais e balneárias que se multiplica no verão' (fl. 8).

Ressalta o requerente que a municipalidade 'vem sofrendo perdas significativas na produção de bens e serviços, com reflexos diretos na arrecadação tributária, em razão de entraves externos impostos ao desenvolvimento pleno das atividades econômicas e agora ainda mais pelas decisões judiciais impugnadas que impedem a construção de casas e de vias públicas' (fl. 8).

Questiona a legalidade da liminar concedida na ação civil pública e alega que a decisão de primeiro grau 'interferiu diretamente nas ações de governo, da administração executiva municipal e na vida privada de cada uma das pessoas e de parcela da população da região que necessita de vias públicas para locomoção' (fl. 14). Ressalta que, 'ao contrário do que se apregoa, não eram exigidos naquela oportunidade da aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano, por exemplo, o prévio Licenciamento Ambiental [...] e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental' (fl. 15).

Especificamente quanto à última decisão de primeiro grau, diz que 'a execução das obras de pavimentação da estrada municipal IMB 155 e outras, com blocos de concreto, ao invés de saibro, que é muito



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mais caro em razão do custo da permanente manutenção, via essa integrante do sistema viário municipal que une as localidades de Vila Esperança, Barra da Ibiraguera, sede do Distrito de Ibiraguera e leva ao centro da cidade, passando pelo interior do loteamento, em convênio com o Estado de Santa Catarina, no valor de R\$ 2.400.000,00 não pôde ser concluída por expressa proibição de outro despacho de 5 de setembro de 2008, agora da Juíza Federal Substituta da Vara Federal de Laguna' (fl. 16). Ocorre que, acrescenta o requerente, a referida decisão 'equivocou-se quando se refere à propriedade de via pública. Equivocou-se por que não se trata de estrada de domínio privado do Loteamento Praia de Ibiraguera como dito no despacho judicial. Trata-se, pois, de via pública integrante do patrimônio do Município, de uso comum do povo que atravessa um empreendimento implantado sob autorização municipal e federal' (fls. 17-18).

No tocante aos requisitos para o deferimento do pedido, conclui ser 'evidente que a liminar deferida, pelos seus efeitos, contraria não só as normas jurídicas superiores e ordinárias como o manifesto interesse público, impondo grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas' (fl. 21), e que os direitos sociais somente poderão ser incrementados pelas ações administrativas 'se tiver vias públicas e meios de transportes eficientes para a população se movimentar e ser atendida pelos agentes dos equipamentos públicos de prestação de serviço' (fl. 21).

Foram solicitadas informações ao Juízo de Primeiro grau sobre o andamento da demanda, que as prestou de forma circunstanciada (fls. 231-237), ressaltando que 'a medida liminar deferida nestes autos afigura-se absolutamente imprescindível à garantia da eficácia da futura sentença a ser proferida neste feito, já que, mesmo com a sua vigência, ainda assim, lotes foram negociados, construções foram iniciadas, ruas foram abertas de todas as decisões e medidas tomadas por este juízo para fazer cumprí-la'. Aduziu que 'a paralisação da pavimentação da estrada em questão não tinha como ser evitada, tanto por se configurar em total descumprimento da medida liminar deferida no presente processo, mas também porque, se concluída essa pavimentação, acabaria, sem qualquer dúvida, por dificultar ainda mais o cumprimento da liminar destes autos, pois certamente levaria mais pessoas à localidade, inclusive com a intenção de ali se estabelecer ainda que clandestinamente. Outrossim, é importante informar a Vossa Excelência que a decisão proferida em 05/09/2008 foi reconsiderada por este juízo em data de 17/09/2008 na parte em que aplicou a multa diária de R\$ 100.000,00, conforme decisão de fls. 2388/2389'. Concluiu a magistrada, asseverando que 'tem envidado todos os esforços para que a tramitação da ação civil pública em questão se dê da forma mais célere possível, a fim de se proferir a decisão final de primeiro grau, não obstante as dificuldades advindas da própria complexidade da questão e do vulto do empreendimento, que abrange, como esclarecido, cerca de 1.736 lotes, sem falar nos inúmeros incidentes a serem resolvidos durante a tramitação do feito, além dos vários recursos e petições de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reconsideração apresentados pelos réus no decorrer da lide'.

Passo a decidir.

Primeiramente, extraio da inicial da ação civil pública, as seguintes passagens:

'Embora à época já plenamente em vigor o Código Florestal, o projeto não poupava dunas, restinga ou mata ciliar (entorno da Lagoa). Também não foi observada pelo município a legislação federal de loteamentos (Lei n. 6.766/79).

[...]

Em 04/08/87, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina, FATMA, atendendo à reclamação nº 1527 do PARE (Plantão de Atendimento a Reclamações Ecológicas), constatou a 'depredação das dunas em adiantado estado para a construção de loteamento com estimativa aproximada de 1.700 lotes'. Após realização de vistoria no local, foram expedidos os autos de infração de números 2171 e 2172.

Em 11/04/88, em face da persistência da empresa em continuar as obras de implantação do loteamento, estas foram embargadas pela FATMA, com imposição de multa diária, '[...] por infração a legislação ambiental do estado - Lei 5.793, de 15/10/80, alínea 'c' do item II do art. 2º, Decreto 14.250/81, item I do art. 61 e parágrafo único, Lei 6063, de 24/05/82, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu art. 4º, por parcelar o solo em áreas litorâneas, numa faixa de 2.000 metros a partir das terras de marinha sem análise prévia da FATMA [...]. Agredindo ainda o art. 2º, alínea 'f' da Lei 4771, de 15/09/65, por destruir a vegetação fixadora de dunas locais e proceder o rebaixamento das mesmas.'

[...]

O Loteamento Praia de Ibiraquera não passou pelo devido licenciamento ambiental e, conforme se depreende das informações técnicas, vem sendo implantado sobre terras da união (terras de marinha) sem qualquer autorização do ente público, áreas de restinga e de preservação permanente, promovendo a abertura de ruas sobre dunas com vegetação fixadora.

Ditas agressões ambientais demonstram uma contínua omissão e descaso do ente público municipal com as Áreas de Preservação Permanente na região de Ibiraquera, o que vem condenando sua beleza cênica e seu desenvolvimento turístico, sendo certo que as alterações na praia e na balneabilidade do mar e da lagoa adjacente são consequências previsíveis. Acrescenta-se que a região não possui sistema de tratamento de esgotos, preocupação que se agrava em áreas com lençol freático superficial



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(proximidade de lagoa e mar).

[...]

Ressalta-se, ainda, tratar-se de uso indevido de terras da União, cuja legislação específica determina a proteção das áreas de relevância natural (Lei 9636).

Sobre o tema, encaminhou a Gerência Regional de Patrimônio da União em Santa Catarina – GRPU/SC, ao MPF, o Processo nº 10983.004519/89-45, referente ao pedido de ocupação feito pela empresa Ibiraquera Empreendimentos Turísticos Ltda., **em 14/06/89**.

Segundo a documentação constante do processo referido, o pedido foi indeferido 'tendo em vista tratar-se de área de preservação permanente, conforme informação fornecida pela Divisão de Engenharia'.

Do parecer mencionado:

'Conforme vistoria feita no local em conjunto com a fiscalização da Prefeitura Municipal de Imbituba, toda área a requerer trata-se de terras da União.

A área que margeia o oceano Atlântico é de cômodos sem vegetação, considerada dunas móveis, sendo preservação permanente; e a área que margeia a lagoa é cortada por uma estrada municipal, conforme mapa das fls. 32, onde diz caminho, é uma estrada municipal que faz margens à lagoa de Ibiraquera que tem influência da maré, sendo portanto, terras de Marinha, e ao nosso ver é de preservação permanente.' (grifo nosso)

Em 04/07/00, foi encaminhada a esta Procuradoria denúncia da Associação dos Moradores e Amigos do Balneário Ibiraquera, Associação dos Amigos da Praia de Ibiraquera, Associação dos Moradores do Balneário Janaína e Conselho Comunitário de Ibiraquera, referindo:

'[...] total falta de fiscalização dos órgãos competentes, comprometendo cada vez mais, a beleza e a vida deste patrimônio público da humanidade. A Lagoa de Ibiraquera, além de ser importante fonte econômica, com o incremento do turismo e do pescado, propicia lazer e é fundamental para o equilíbrio ecológico da região.'

Em 8/11/00, enquanto se desenvolviam as diligências de investigação, foi recebida nova denúncia, relatando a situação do loteamento Praia de Ibiraquera:

'No loteamento os terrenos já haviam sido terraplanados até a quadra 78. A partir daí, em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

direção sul, mantém-se a topografia original da região, com dunas de 2 a 5 metros à beira da praia, e maiores de 20 metros para o interior. Os terrenos a seguir àquela quadra, a saber, 79 em diante, estão começando a ser terraplanados.'

O parecer técnico elaborado pela bióloga Eloísa Neves Mendonça, em 11/01/00, solicitado pela Associação, traz a descrição das características ambientais da área em que está inserido o Loteamento, e oferece considerações gerais sobre a Lagoa de Ibiraquera:

'Na Praia de Ibiraquera está em fase de implantação o Loteamento Praia de Ibiraquera, ocupando aproximadamente 700.000m² de área, o loteamento tem como confrontações as seguintes paisagens: a leste o oceano atlântico; a oeste, em sua maior extensão, a Lagoa de Ibiraquera, e na menor extensão terras de terceiros; ao sul cômodos de dunas, e à norte o canal da Lagoa de Ibiraquera.'
(grifo nosso)

[...]

Ainda do mesmo documento: 'Associados à faixa ocupada pelo Loteamento, estão de um lado a Lagoa de Ibiraquera, que abriga e fornece alimentos para várias espécies da fauna residente e migratória; e o Oceano Atlântico, cuja importância ambiental pode ser simbolizada, especialmente na região de Imbituba, pela ilustre visita da Baleia Franca (*Eubalaena australis*), espécie que chega anualmente a costa sul brasileira para acasalamento e procriação, está ameaçada de extinção e foi declarada legalmente Monumento Natural do Estado de Santa Catarina (IWC, 1999)'.

Cabe acrescentar que hoje toda a região está inserida na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, sob os cuidados do IBAMA (necessidade de anuência em licenciamentos – Resolução CONAMA 13/90).

A área do loteamento, portanto, caracteriza-se como restinga, com vegetação de dunas móveis, semifixas, fixas, baixadas úmidas e lagos temporários.

O parecer espelha a dimensão do empreendimento:

'O Loteamento Praia de Ibiraquera, integra o Plano Diretor da Praia de Ibiraquera, é um projeto de urbanização, que permite construções de um, dois, quatro e dez pavimentos, destinado à ocupação residencial e comercial, áreas de uso público e de lazer, para uma população estimada de 8.000 habitantes (anexo 2).'

[...]



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sobre a Lagoa de Ibiraquera esclarece o mesmo parecer:

'O contato natural da lagoa com o mar ocorre sazonalmente, nas épocas de maior pluviosidade, em função disto a salinidade da lagoa também varia ao longo do ano.

[...]

O contato sazonal da Lagoa com o mar dá-se por fluxo e refluxo, ou seja, tanto a água da Lagoa deságua no mar quanto a água do mar na Lagoa, Isto que dizer que a lagoa é, sazonalmente uma laguna, ou seja, entre outras coisas, um local onde muitas espécies marinhas completam seu ciclo de vida, entre elas camarões, siris, tainhas e anchovas.

[...]

O isolamento da lagoa dos ecossistemas de seu entorno, assim como de qualquer outro ambiente, interrompendo os corredores de fauna, que funcionam como corredores de fluxo gênico, causa a fragmentação dos ambientes naturais, provocando a perda da biodiversidade, e muitas vezes pode comprometer a autossustentabilidade do fragmento.' (grifo nosso)' (fls. 43-50).

Consta, ainda, da petição inicial da ação civil pública a reprodução de parte do laudo técnico elaborado pela bióloga Dra. Cláudia Regina dos Santos, Assessora Técnica do Ministério Público Federal, decorrente de vistoria efetuada em conjunto com o SPU e a FATMA, confirmando as informações acima (cf. fls. 50-51).

A liminar deferida em 4.2.2002, por sua vez, apreciando os elementos dos autos, afirmou que 'a vegetação fixadora de dunas, em área de restinga e a vegetação natural ao redor de lagoas integram o patrimônio público e são consideradas de preservação permanente' (fl. 33) e que estaria presente o *periculum in mora*, ressaltando que, 'segundo documentação juntada [...], a região não possui sistema de tratamento de esgotos, fato que se agrava em áreas com lençol freático superficial, proximidade da lagoa e do mar, como na hipótese' (fl. 34). Daí determinou o Juiz Federal:

'a) paralisação das obras de arruamento e implantação do loteamento e a preservação de todas as parcelas do imóvel ainda sem edificações, mantendo-se a situação de fato atual, sem inovações durante o desenrolar do feito, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00;

b) que o Município promova a imediata sinalização da área de preservação permanente, bem como efetue fiscalização que impeça novas construções, supressões de vegetação, retirada de dunas e outras atividades que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afetem tal área, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

c) impedir que o Município defira novos alvarás em afronta à legislação ambiental, em toda a área municipal, e especialmente na região em questão, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

Determino que a presente liminar seja averbada no respectivo cartório de registro de imóveis, com o fim de evitar eventuais transações que envolvam a área em questão sem o conhecimento da presente ação civil pública' (fls. 35-36).

A segunda decisão impugnada pelo requerente, por sua vez, de 6.9.2008, afirmou a falta de lealdade processual e o descumprimento da liminar pela municipalidade, tendo o Magistrado determinado, então, **'a imediata paralisação da pavimentação** da estrada referida na certidão de fls. 2.346, **no trecho situado dentro do Loteamento Praia de Ibiraquera'** (fl. 39).

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, então, no julgamento do Agravo de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC, ocorrido em 8.10.2002, foi bastante firme e objetivo ao fundamentar que 'é amplo o espectro probatório coligido, como o parecer da Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado de Santa Catarina, concluindo que se trata de terra da União; mais, as inúmeras fotos tiradas do local, indicando que a vegetação fixadora de dunas em área de restinga e a vegetação natural em redor de lagoas, é área de preservação permanente, na forma da Lei nº 4.771/65, art. 2º, letra 'f'; e ainda, os laudos da FATMA de fls., concluindo no mesmo sentido' (fls. 149-150). Mais adiante, diz que 'todas essas provas dão conta de que a medida é necessária e recomendável, considerando-se a relevância do bem jurídico tutelado na demanda, com a finalidade de assegurar a toda coletividade um meio ambiente ecologicamente equilibrado' (fl. 150).

No acórdão proferido no Agravo de Instrumento n. 2008.04.00.036351-0/SC, finalmente, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, invocando o parecer do Ministério Público Federal, novamente concluiu ser 'abundante a prova colacionada nos autos a demonstrar o efetivo, dano ambiental causado em área de restinga, considerada de preservação permanente, principalmente tendo em conta a presença de manifestações técnicas' (fl. 155). Ademais, no início do voto condutor do aresto, anota o relator que 'parece beirar à má-fé' a afirmação do agravante de que a obra paralisada enseja simples troca do saibro pela lajota na pavimentação, sem alteração no loteamento. Explica que o saibro é um material não industrializado e que 'a pavimentação com 'lajotas' demanda a utilização de materiais outros, como cimento, blocos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de concreto de meio-fio de calçadas, com vigas de ferro, brita, etc., que são todos materiais estranhos à natureza local e que, com sua inserção, nela certamente, causarão alguma modificação' (fl. 154).

Como se pode verificar, todas as manifestações apresentadas acima estão amparadas no conjunto fático-probatório e orientam-se no sentido de proteger o meio ambiente e evitar danos ecológicos irreparáveis ou de difícil reparação. Os elementos trazidos pelo Município de Imbituba nesta medida não são suficientes à demonstração de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência tampouco superam a motivação lançada pelos juízos ordinários nas decisões atacadas. A suspensão desses provimentos somente seria possível pelo amplo exame da causa e profunda imersão nas provas colhidas nos autos principais, tarefas incabíveis na estreita via da suspensão de liminar e de sentença.

Com efeito, diante de toda a argumentação extraída das decisões monocráticas e colegiadas proferidas em primeiro e em segundo grau, a manutenção da exequibilidade daquelas se faz necessária para preservar o interesse público e afastar possíveis consequências desastrosas e irreparáveis à ordem urbanística e ao meio ambiente.

Observe, a propósito, que, em situações semelhantes, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal têm buscado proteger o meio ambiente em detrimento de interesses meramente particulares, vinculados ao livre exercício da atividade econômica. Confira-se do STJ o AgRg na SS n. 693/DF, publicado em 20.9.1999, Corte Especial, da relatoria do em. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, e do STF o AgRg na STA n. 112-7/PR, publicado em 4.4.2008, e o AgRg. na STA n. 118-6/RJ, publicado em 29.2.2008, ambos da relatoria da em. Ministra Ellen Gracie.

Por último, ressalto que os temas jurídicos vinculados à legalidade das decisões e dos acórdãos impugnados devem ser enfrentados nos autos próprios, em que a demanda será julgada à luz da aplicação e da interpretação das normas legais pertinentes. Isso porque o exame aprofundado das referidas questões ultrapassa, na verdade, os limites estabelecidos para a suspensão de liminar ou de segurança, cujo propósito é, tão somente, obstar a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. O requerimento manejado neste Tribunal Superior pela agravante, assim, na linha da firme jurisprudência da Corte Especial, não substitui o recurso processual adequado, no qual os temas de mérito podem ser amplamente discutidos e decididos (cf. AgRg na SLS n. 846/SP, publicado em 7.8.2008, da relatoria do em. Ministro Humberto Gomes de Barros, AgRg na SLS n. 821/MG, publicado em 5.5.2008, da relatoria do em. Ministro Barros Monteiro, e AgRg na SLS n. 1.011/PI, publicado em 7.5.2009, da minha relatoria, todos da Corte Especial).

Ante o exposto, indefiro o pedido.

Publique-se."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Alega o agravante, em primeiro lugar, ter demonstrado "que a medida liminar e a decisão cuja execução se busca suspender foram concedidas sem a prévia manifestação do Município, o que de saída viciou e maculou tais decisões. Referidos provimentos judiciais monocráticos não se coadunam com os termos da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que proíbe a concessão de liminar *'inaudita altera parte'* em mandado de segurança e ação civil pública ajuizada contra pessoa jurídica de direito público interno, ao dispor, no seu artigo 2º, que 'No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas'. E isto é matéria processual. Independe, portanto, do mérito da demanda (coisa que requer 'amplo exame da causa e profunda imersão nas provas colhidas nos autos principais)'" (fl. 756). Acrescenta que os municípios de hoje são unidades federadas e, por isso, quando demandados, devem expor previamente suas razões de fato e de direito.

Conclui mais adiante que, sob esse enfoque, "as decisões cuja execução se busca suspender, pelos seus efeitos, contrariam não só as normas jurídicas superiores e ordinárias como o manifesto interesse público, impondo grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas do município. A decisão agravada simplesmente disse que 'os elementos trazidos pelo Município de Imbituba nesta medida não' foram considerados 'suficientes à demonstração de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência'. Mas não revelou o porquê, o motivo pelo qual referidos elementos não seriam suficientes para demonstrar a grave lesão aos referidos bens" (fl. 757).

Sustenta, ainda, haver contrariedade ao "interesse público porque" as decisões impugnadas "impedem o desenvolvimento da gestão governamental no campo da construção e manutenção de obras públicas essenciais e indispensáveis ao atendimento, no caso, não só a população residente no Distrito de Ibiraquera como no centro da cidade de Imbituba e nas localidades adjacentes" (fl. 757).

Invoca dispositivos relativos à competência constitucional dos municípios (arts. 30, incisos I, III, V, VI, VII e VIII, e 182, *caput* e § 1º, da CF/1988) e afirma que, "diante de tamanhas obrigações, cabe ao município por determinação legal construir, manter e conservar estradas, ruas, vias e outros logradouros públicos; implantar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sistemas de transporte público e levantar abrigos em pontos de ônibus; criar escolas, postos de saúde, unidades de atendimento administrativo e outros serviços essenciais e do interesse da população no campo e na cidade" (fl. 758). Igualmente, compete aos municípios planejar e ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e a expansão urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com isso, as decisões impugnadas interferem na competência constitucional de iniciativa do prefeito do município de deflagrar o processo legislativo e de submeter à deliberação da Câmara dos Vereadores projetos de lei que entenda de interesse da população.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.071 - SC
(2009/0123072-5)**

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. EXAME DE QUESTÃO DE MÉRITO. LOTEAMENTO. POSSIBILIDADE DE GRAVE LESÃO AO MEIO AMBIENTE.

– A suspensão de liminar e de sentença limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. Os temas jurídicos de mérito da demanda principal não podem ser examinados nessa medida, que não substitui o recurso próprio.

– A concessão de liminar para sustar o prosseguimento de empreendimento imobiliário com arruamentos, no caso em debate, não causa grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, sobretudo considerando-se que a referida decisão, fundamentadamente, busca preservar o meio ambiente.

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA (Relator):

O agravante busca suspender a liminar deferida em 4.2.2002 (fls. 32-36) e a decisão proferida em 5.9.2008 (fls. 37-39v), ambas nos autos da Ação Civil Pública n. 2006.72.16.002813-6/SC (originariamente de n. 2002.72.04.000614-6), em trâmite atualmente na Vara Federal e Juizado Especial Federal de Laguna, Seção Judiciária de Santa Catarina, e mantidas nos julgamentos, respectivamente, dos Agravos de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC (fls. 146-151) e 2008.04.00.036351-0/SC (fls. 152-158). Referidas decisões e acórdãos obstaram o prosseguimento da execução do "projeto de parcelamento de solo urbano conhecido como Loteamento Praia de Ibiraquera, situado no Distrito de Ibiraquera, em Imbituba, Estado de Santa Catarina" (fl. 3).

A presente irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, reitero que a discussão pertinente à legalidade e à constitucionalidade das decisões de primeiro grau, sobretudo na parte que envolve o exame das antigas autorizações e alvarás expedidos pela administração pública, não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

enseja o acolhimento do pedido. Referidos temas jurídicos não podem ser enfrentados na presente via, que não substitui o recurso próprio. A suspensão de liminar e de sentença, é pacífico nesta Corte, limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas (cf. AgRg na SLS n. 1.082/PI, publicado em 4.3.2010, e AgRg na SLS n. 1.102/RJ, publicado em 8.3.2010, ambos da minha relatoria e julgados nesta Corte Especial).

Quanto ao não acolhimento das razões trazidas na inicial, não é correta a afirmação de que a decisão ora agravada seja carente de motivação. Em primeiro lugar, trouxe na minha decisão todas as circunstâncias de fato, de forma detalhada, mencionadas na petição inicial da ação civil pública e nas decisões de primeiro e de segundo graus, assim:

"Primeiramente, extraio da inicial da ação civil pública, as seguintes passagens:

'Embora à época já plenamente em vigor o Código Florestal, o projeto não poupava dunas, restinga ou mata ciliar (entorno da Lagoa). Também não foi observada pelo município a legislação federal de loteamentos (Lei n. 6.766/79).

[...]

Em 04/08/87, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina, FATMA, atendendo à reclamação nº 1527 do PARE (Plantão de Atendimento a Reclamações Ecológicas), constatou a 'depredação das dunas em adiantado estado para a construção de loteamento com estimativa aproximada de 1.700 lotes'. Após realização de vistoria no local, foram expedidos os autos de infração de números 2171 e 2172.

Em 11/04/88, em face da persistência da empresa em continuar as obras de implantação do loteamento, estas foram embargadas pela FATMA, com imposição de multa diária, '[...] por infração a legislação ambiental do estado - Lei 5.793, de 15/10/80, alínea 'c' do item II do art. 2º, Decreto 14.250/81, item I do art. 61 e parágrafo único, Lei 6063, de 24/05/82, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu art. 4º, por parcelar o solo em áreas litorâneas, numa faixa de 2.000 metros a partir das terras de marinha sem análise prévia da FATMA [...]. Agredindo ainda o art. 2º, alínea 'f' da Lei 4771, de 15/09/65, por destruir a vegetação fixadora de dunas locais e proceder o rebaixamento das mesmas.'

[...]

O Loteamento Praia de Ipiraquera não passou pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

devido licenciamento ambiental e, conforme se depreende das informações técnicas, vem sendo implantado sobre terras da união (terras de marinha) sem qualquer autorização do ente público, áreas de restinga e de preservação permanente, promovendo a abertura de ruas sobre dunas com vegetação fixadora.

Ditas agressões ambientais demonstram uma contínua omissão e descaso do ente público municipal com as Áreas de Preservação Permanente na região de Ibiraquera, o que vem condenando sua beleza cênica e seu desenvolvimento turístico, sendo certo que as alterações na praia e na balneabilidade do mar e da lagoa adjacente são consequências previsíveis. Acrescenta-se que a região não possui sistema de tratamento de esgotos, preocupação que se agrava em áreas com lençol freático superficial (proximidade de lagoa e mar).

[...]

Ressalta-se, ainda, tratar-se de uso indevido de terras da União, cuja legislação específica determina a proteção das áreas de relevância natural (Lei 9636).

Sobre o tema, encaminhou a Gerência Regional de Patrimônio da União em Santa Catarina – GRPU/SC, ao MPF, o Processo nº 10983.004519/89-45, referente ao pedido de ocupação feito pela empresa Ibiraquera Empreendimentos Turísticos Ltda., **em 14/06/89**.

Segundo a documentação constante do processo referido, o pedido foi indeferido 'tendo em vista tratar-se de área de preservação permanente, conforme informação fornecida pela Divisão de Engenharia'.

Do parecer mencionado:

'Conforme vistoria feita no local em conjunto com a fiscalização da Prefeitura Municipal de Imbituba, toda área a requerer trata-se de terras da União.

A área que margeia o oceano Atlântico é de cômodos sem vegetação, considerada dunas móveis, sendo preservação permanente; e a área que margeia a lagoa é cortada por uma estrada municipal, conforme mapa das fls. 32, onde diz caminho, é uma estrada municipal que faz margens à lagoa de Ibiraquera que tem influência da maré, sendo portanto, terras de Marinha, e ao nosso ver é de preservação permanente.' (grifo nosso)

Em 04/07/00, foi encaminhada a esta Procuradoria denúncia da Associação dos Moradores e Amigos do Balneário Ibiraquera, Associação dos Amigos da Praia de Ibiraquera, Associação dos Moradores do Balneário Janaína



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e Conselho Comunitário de Ibiraquera, referindo:

'[...] total falta de fiscalização dos órgãos competentes, comprometendo cada vez mais, a beleza e a vida deste patrimônio público da humanidade. A Lagoa de Ibiraquera, além de ser importante fonte econômica, com o incremento do turismo e do pescado, propicia lazer e é fundamental para o equilíbrio ecológico da região.'

Em 8/11/00, enquanto se desenvolviam as diligências de investigação, foi recebida nova denúncia, relatando a situação do loteamento Praia de Ibiraquera:

'No loteamento os terrenos já haviam sido terraplanados até a quadra 78. A partir daí, em direção sul, mantém-se a topografia original da região, com dunas de 2 a 5 metros à beira da praia, e maiores de 20 metros para o interior. Os terrenos a seguir àquela quadra, a saber, 79 em diante, estão começando a ser terraplanados.'

O parecer técnico elaborado pela bióloga Eloísa Neves Mendonça, em 11/01/00, solicitado pela Associação, traz a descrição das características ambientais da área em que está inserido o Loteamento, e oferece considerações gerais sobre a Lagoa de Ibiraquera:

'Na Praia de Ibiraquera está em fase de implantação o Loteamento Praia de Ibiraquera, ocupando aproximadamente 700.000m² de área, o loteamento tem como confrontações as seguintes paisagens: a leste o oceano atlântico; a oeste, em sua maior extensão, a Lagoa de Ibiraquera, e na menor extensão terras de terceiros; ao sul cômodos de dunas, e à norte o canal da Lagoa de Ibiraquera.'
(grifo nosso)

[...]

Ainda do mesmo documento: 'Associados à faixa ocupada pelo Loteamento, estão de um lado a Lagoa de Ibiraquera, que abriga e fornece alimentos para várias espécies da fauna residente e migratória; e o Oceano Atlântico, cuja importância ambiental pode ser simbolizada, especialmente na região de Imbituba, pela ilustre visita da Baleia Franca (*Eubalaena australis*), espécie que chega anualmente a costa sul brasileira para acasalamento e procriação, está ameaçada de extinção e foi declarada legalmente Monumento Natural do Estado de Santa Catarina (IWC, 1999).'

Cabe acrescentar que hoje toda a região está inserida na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sob os cuidados do IBAMA (necessidade de anuência em licenciamentos – Resolução CONAMA 13/90).

A área do loteamento, portanto, caracteriza-se como restinga, com vegetação de dunas móveis, semifixas, fixas, baixadas úmidas e lagos temporários.

O parecer espelha a dimensão do empreendimento:

'O Loteamento Praia de Ibiraquera, integra o Plano Diretor da Praia de Ibiraquera, é um projeto de urbanização, que permite construções de um, dois, quatro e dez pavimentos, destinado à ocupação residencial e comercial, áreas de uso público e de lazer, para uma população estimada de 8.000 habitantes (anexo 2).'

[...]

Sobre a Lagoa de Ibiraquera esclarece o mesmo parecer:

'O contato natural da lagoa com o mar ocorre sazonalmente, nas épocas de maior pluviosidade, em função disto a salinidade da lagoa também varia ao longo do ano.

[...]

O contato sazonal da Lagoa com o mar dá-se por fluxo e refluxo, ou seja, tanto a água da Lagoa deságua no mar quanto a água do mar na Lagoa, Isto que dizer que a lagoa é, sazonalmente uma laguna, ou seja, entre outras coisas, um local onde muitas espécies marinhas completam seu ciclo de vida, entre elas camarões, siris, tainhas e anchovas.

[...]

O isolamento da lagoa dos ecossistemas de seu entorno, assim como de qualquer outro ambiente, interrompendo os corredores de fauna, que funcionam como corredores de fluxo gênico, causa a fragmentação dos ambientes naturais, provocando a perda da biodiversidade, e muitas vezes pode comprometer a autossustentabilidade do fragmento.' (grifo nosso) (fls. 43-50).

Consta, ainda, da petição inicial da ação civil pública a reprodução de parte do laudo técnico elaborado pela bióloga Dra. Cláudia Regina dos Santos, Assessora Técnica do Ministério Público Federal, decorrente de vistoria efetuada em conjunto com o SPU e a FATMA, confirmando as informações acima (cf. fls. 50-51).

A liminar deferida em 4.2.2002, por sua vez, apreciando os elementos dos autos, afirmou que 'a vegetação fixadora de dunas, em área de restinga e a vegetação natural ao redor de lagoas integram o patrimônio público e são consideradas de preservação permanente' (fl.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

33) e que estaria presente o *periculum in mora*, ressaltando que, 'segundo documentação juntada [...], a região não possui sistema de tratamento de esgotos, fato que se agrava em áreas com lençol freático superficial, proximidade da lagoa e do mar, como na hipótese' (fl. 34). Daí determinou o Juiz Federal:

'a) paralisação das obras de arruamento e implantação do loteamento e a preservação de todas as parcelas do imóvel ainda sem edificações, mantendo-se a situação de fato atual, sem inovações durante o desenrolar do feito, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00;

b) que o Município promova a imediata sinalização da área de preservação permanente, bem como efetue fiscalização que impeça novas construções, supressões de vegetação, retirada de dunas e outras atividades que afetem tal área, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

c) impedir que o Município defira novos alvarás em afronta à legislação ambiental, em toda a área municipal, e especialmente na região em questão, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

Determino que a presente liminar seja averbada no respectivo cartório de registro de imóveis, com o fim de evitar eventuais transações que envolvam a área em questão sem o conhecimento da presente ação civil pública' (fls. 35-36).

A segunda decisão impugnada pelo requerente, por sua vez, de 6.9.2008, afirmou a falta de lealdade processual e o descumprimento da liminar pela municipalidade, tendo o Magistrado determinado, então, **'a imediata paralisação da pavimentação** da estrada referida na certidão de fls. 2.346, **no trecho situado dentro do Loteamento Praia de Ibiraquera'** (fl. 39).

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, então, no julgamento do Agravo de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC, ocorrido em 8.10.2002, foi bastante firme e objetivo ao fundamentar que 'é amplo o espectro probatório coligido, como o parecer da Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado de Santa Catarina, concluindo que se trata de terra da União; mais, as inúmeras fotos tiradas do local, indicando que a vegetação fixadora de dunas em área de restinga e a vegetação natural em redor de lagoas, é área de preservação permanente, na forma da Lei nº 4.771/65, art. 2º, letra 'f'; e ainda, os laudos da FATMA de fls., concluindo no mesmo sentido' (fls. 149-150). Mais adiante, diz que 'todas essas provas dão conta de que a medida é necessária e recomendável, considerando-se a relevância do bem jurídico



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tutelado na demanda, com a finalidade de assegurar a toda coletividade um meio ambiente ecologicamente equilibrado' (fl. 150).

No acórdão proferido no Agravo de Instrumento n. 2008.04.00.036351-0/SC, finalmente, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, invocando o parecer do Ministério Público Federal, novamente concluiu ser 'abundante a prova colacionada nos autos a demonstrar o efetivo, dano ambiental causado em área de restinga, considerada de preservação permanente, principalmente tendo em conta a presença de manifestações técnicas' (fl. 155). Ademais, no início do voto condutor do aresto, anota o relator que 'parece beirar à má-fé' a afirmação do agravante de que a obra paralisada enseja simples troca do saibro pela lajota na pavimentação, sem alteração no loteamento. Explica que o saibro é um material não industrializado e que 'a pavimentação com 'lajotas' demanda a utilização de materiais outros, como cimento, blocos de concreto de meio-fio de calçadas, com vigas de ferro, brita, etc., que são todos materiais estranhos à natureza local e que, com sua inserção, nela certamente, causarão alguma modificação' (fl. 154)" (fls. 728-734).

Baseado em todos os elementos contidos nos autos, então, é que concluí pela necessidade de proteção urgente ao meio ambiente, havendo possibilidade flagrante de grave e irreparável dano ecológico na área em litígio. O interesse público a ser resguardado de imediato, assim, sobrepondo-se aos argumentos do município requerente, ora agravante, diz respeito à ordem urbanística e ao meio ambiente.

Por outro lado, a respeito das necessidades e interesses dos moradores da municipalidade, há dúvida relevante sobre a real importância do loteamento referido, tendo em vista as seguintes passagens da inicial, que novamente reproduzo:

"Em 04/07/00, foi encaminhada a esta Procuradoria denúncia da Associação dos Moradores e Amigos do Balneário Ibiraquera, Associação dos Amigos da Praia de Ibiraquera, Associação dos Moradores do Balneário Janaína e Conselho Comunitário de Ibiraquera, referindo:

'[...] total falta de fiscalização dos órgãos competentes, comprometendo cada vez mais, a beleza e a vida deste patrimônio público da humanidade. A Lagoa de Ibiraquera, além de ser importante fonte econômica, com o incremento do turismo e do pescado, propicia lazer e é fundamental para o equilíbrio ecológico da região.'

Em 8/11/00, enquanto se desenvolviam as diligências de investigação, foi recebida nova denúncia, relatando a situação do loteamento Praia de Ibiraquera:

'No loteamento os terrenos já haviam sido terraplanados até a quadra 78. A partir daí, em direção sul, mantém-se a topografia original da região, com dunas de 2



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a 5 metros à beira da praia, e maiores de 20 metros para o interior. Os terrenos a seguir àquela quadra, a saber, 79 em diante, estão começando a ser terraplanados' " (fl. 47).

Vê-se que a própria população local tem se movimentado contra o empreendimento imobiliário.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2009/0123072-5

AgRg na
SLS 1.071 / SC

Números Origem: 200204010073010 200272040006146 200672160028136 200804000363510

EM MESA

JULGADO: 18/08/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro ARI PARGENDLER

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HAROLDO FERRAZ DA NOBREGA

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : MUNICÍPIO DE IMBITUBA
ADVOGADO : RAFAEL DE ASSIS HORN E OUTRO(S)
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE IMBITUBA
ADVOGADO : RAFAEL DE ASSIS HORN E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Felix Fischer, Aldir Passarinho Junior, Eliana Calmon, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido e Francisco Falcão e, ocasionalmente, os Srs. Ministros Luiz Fux e João Otávio de Noronha.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Brasília, 18 de agosto de 2010

VANIA MARIA SOARES ROCHA
Secretária