



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.545 - PR (2014/0100378-0)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : BR MALLS PARTICIPAÇÕES S/A
RECORRENTE : PROESTE EMPRESAS REUNIDAS DO OESTE DO PARANA S/A
ADVOGADOS : MÔNICA TAVARES DE CAMPOS
ANTÔNIO AUGUSTO REIS
RÔMULO SILVEIRA DA ROCHA SAMPAIO E OUTRO(S)
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROCURADORE : LUIZ ALBERTO GONÇALVES
S
GENESIO FELIPE DE NATIVIDADE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP
ADVOGADOS : LUCIANO TINOCO MARCHESINI
ADRIANA MENEGHETTI E OUTRO(S)
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
INTERES. : LUIZ TARCÍSIO MOSSATO PINTO
ADVOGADOS : SEBASTIÃO DA SILVA FERREIRA E OUTRO(S)
ANTONIO FARIAS FERREIRA NETTO

EMENTA

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. PEDIDO LIMINAR REALIZADO EM AÇÕES ANTERIORES. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE E VERACIDADE. PRESUNÇÃO *IURIS TANTUM*. PARALISAÇÃO CAUTELAR DE OBRA POTENCIALMENTE NOCIVA AO MEIO AMBIENTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DA LICENÇA. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se ressente de omissão ou contradição o julgado que examinou adequadamente todos os pontos discutidos pela parte recorrente, aplicando fundamentação jurídica suficiente à solução da controvérsia.
2. É possível a repetição de pedido liminar já realizado em anteriores ação cautelar e mandado de segurança, porquanto a tutela cautelar, instrumento meramente processual, não induz coisa julgada material.
3. O licenciamento emitido pelo Poder Público local para a construção de edifício goza de presunção de legitimidade e veracidade. Por isso, esta Corte Superior não tem admitido a paralisação de obra autorizada pelo ente governamental competente para a emissão da licença ambiental, salvo quando existentes razões suficientes para tanto, como a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

desconformidade da construção com o projeto apresentado à autoridade pública, a ocorrência de ilegalidade no licenciamento ou a comprovação do potencial dano ao meio ambiente.

4. O caso dos autos não se amolda à regra, pois o contexto fático descrito no acórdão recorrido coloca à vista um quadro de irregularidade na concessão da licença ambiental. A incompatibilidade entre a edificação e a qualificação ambiental da área (fundo de vale, bacia de abastecimento hidrográfico e zona de especial interesse ambiental), a insuficiência do Estudo de Impacto de Vizinhança, a inobservância ao Plano Diretor Municipal e à Lei de Zoneamento e Uso do Solo Urbano, além da ausência de estudos pertinentes ao tráfego, esgotamento, poluição sonora e luminosa e de impactos à paisagem e aos recursos hídricos retratam possível infringência às regras regulatórias.

5. Impossível afirmar, de modo categórico, a correção das licenças concedidas, e assim assegurar a higidez da presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo, sem afrontar as premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal Regional. Os dados trazidos na decisão impugnada são suficientes para a emissão de um juízo provisório que apenas impõe a suspensão da obra até a decisão final, e não a sua inviabilidade definitiva. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. O Superior Tribunal de Justiça não admite a revisão, em recurso especial, do juízo quanto à caracterização dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, se necessário reexame de fatos e provas.

7. Não possui embasamento legal a assertiva de que, apenas por sentença, é possível a paralisação de obra ou atividade potencial ou efetivamente danosa ao meio ambiente. A tutela cautelar tem fundamento na utilidade da medida para a prestação jurisdicional definitiva, especialmente se tomado em conta que, na seara ambiental, os danos podem ser irreversíveis, nem sempre reparáveis economicamente. Ademais, essa compreensão é a mais consentânea com o disposto nos arts. 170, inc. VI, 186, inc. II, e 225 da CF/88.

8. Recursos especiais conhecidos em parte e, nessa extensão, não providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer em parte dos recursos especiais e, nessa parte, negar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, pela parte recorrente: BR Malls Participações S.A.

Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, pela parte recorrente: Proeste Empresas Reunidas do Oeste do Paraná S.A.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Dr(a). Elizeta Maria de Paiva Ramos, pela parte recorrida: Ministério Público Federal

Brasília, 16 de outubro de 2014(Data do Julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques
Presidente

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.545 - PR (2014/0100378-0)

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de recursos especiais interpostos contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região nos seguintes termos:

1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é protegido pelo art. 225 da CRFB/88, e sua proteção é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 23, VI e VII, da CRFB/88. Cabe a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar, com o objetivo de promover a proteção do meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna e a flora, remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis Complementares.
2. A proteção ambiental é direito fundamental que deve ser analisado sob a égide do interesse público, visto que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225 da CF). É importante observar, ainda, que, em se tratando de Direito Ambiental, a tutela não se dirige apenas a casos de ocorrência efetiva de dano. Pelo contrário, busca-se justamente proteger o meio ambiente da iminência ou probabilidade de dano, evitando-se que ele venha a ocorrer, pois o dano ambiental é, via de regra, irreversível.
3. O projeto de construção do Shopping Center Catuaí não observou a destinação legal prevista pelas diretrizes de política urbana, pelo Plano Diretor e pela Lei de zoneamento e uso do solo urbano do município de Cascavel/PR (Lei municipal 2.589/06) para área, a qual, por ser caracterizada como 'Fundo de Vale' e Zona de especial interesse ambiental, deveria ser destinada a construção de parques lineares, envolvendo atividades relacionadas à prática de recreação, esporte, lazer e proteção ambiental (artigo 30, § 4º da LUOS).
4. Segundo aponta o Laudo de Constatação elaborado pelo IBAMA, no Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV não foram apresentadas considerações relativas a problemas bastante significativos decorrentes da edificação e da transformação da área: aumento do tráfego de veículos, coeficiente de esgotos e resíduos, e abalos da estrutura sobre os recursos hídricos, em clara violação ao artigo 37, incisos I, III, V, VI e VII do Estatuto da cidade (Lei 10.257/2001)
5. O entendimento majoritário da jurisprudência é de que não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao administrador, sob pena de invasão no mérito do ato administrativo. Entretanto, sabido que a atuação do judiciário está limitada à análise da legalidade do ato administrativo, e que o ato de licenciamento ambiental encontra-se eivado de vícios, por não observar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

os preceitos legais e constitucionais apontados acima, entendo viável a intervenção judicial para suspensão das obras.

Os embargos de declaração foram rejeitados (e-STJ, fls. 6.554/6.446).

As sociedades **BR Malls Participações S.A.** e **Empresas Reunidas do Oeste do Paraná S.A. - PROESTE**, com base no art. 105, inc. III, alíneas "a" e "c", da CF/88, apontam a existência de violação dos arts. 458, inc. II, e 535, incs. I e II, do CPC, à consideração de que o aresto não enfrentou pontos relevantes de sua defesa. Entendem necessários esclarecimentos quanto:

a) ao fundamento para afastar-se a presunção de legitimidade e definitividade das licenças ambientais e do alvará de construção concedidos pelo órgão ambiental estadual e pela municipalidade, sem que isso ofenda ao arts. 2º, 19 e 23, incs. VI e VII, da CF/88, 334, inc. IV, do CPC, 10 da Lei n. 6.938/81 e 12 da Lei n. 7.347/85;

b) à possibilidade de reprodução, pelo Ministério Público Federal, do pedido liminar e das causas de pedir já formulados em ação cautelar e mandado de segurança, sem que tal providência implique lesão à coisa julgada e aos requisitos do art. 12 da Lei n. 7.374/85 (fumaça do bom direito e perigo na demora);

c) à circunstância de o Município de Cascavel, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA confiarem na inexistência de ofensa, pelo empreendimento, dos arts. 30 da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente à época, bem como dos arts. 62, 102 e 123 do Plano Diretor Municipal;

d) às contradições e omissões do julgado diante das conclusões alcançadas pelo IBAMA no Laudo de Constatação, que, se insuficiente, não comprova as irregularidades apontadas pelo MPF;

e) ao fato de o Diretor-Presidente do IAP responder por ação de improbidade administrativa servir de fundamento para a concessão da liminar sem que isso importe violação dos princípios da presunção de inocência, da legitimidade dos atos administrativos, da razoabilidade e da regra do art. 12 da Lei n. 7.347/85.

Apontam contrariedade ao art. 471 do CPC, afirmando que o julgado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

combatido ordenou a suspensão liminar das obras de implantação do Catuaí Shopping Cascavel, providência já negada por decisões transitadas em julgado proferidas nos domínios de ação cautelar e mandado de segurança.

Explicam que, na presente ação civil pública, o MPF utiliza os mesmos argumentos já rechaçados nas mencionadas ações, nas quais foram utilizados laudos emitidos pelo IBAMA para negar-se o deferimento das liminares. Expõem que as conclusões da autarquia federal são favoráveis ao empreendimento, tendo o documento produzido neste feito comprovado a inexistência de circunstâncias determinantes para a paralisação da obra. Entendem, por isso, que a decisão atacada decorreu de errônea valoração jurídica dos fatos e provas, descabendo a análise do pedido liminar se não configurada situação nova.

Referem infringência aos arts. 273 e 334, inc. IV, do CPC, 12 da Lei n. 7.347/84 e 10 da Lei n. 6.938/81, alegando ser incorreta a exigência, já em sede de liminar, da demonstração da não ocorrência de potencial risco ambiental e de violação à legislação municipal de uso e ocupação do solo.

Aduzem que a antecipação da tutela para suspender os efeitos das licenças ambientais e alvará de construção depende do afastamento da presunção de legitimidade desses atos administrativos, sendo exigido, para tanto, comprovação das irregularidades indicadas. Acrescentam que os princípios da prevenção e da precaução são ponderados pelos órgãos públicos competentes durante o processo de licenciamento ambiental.

Expõem ainda que incumbe à Administração Pública, por meio de seus órgãos ambientais, e não ao Judiciário, a avaliação da viabilidade ambiental de empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores. Por isso, concedidas as autorizações devidas, independe de prova a afirmação de sua regularidade. Além disso, conforme a jurisprudência do STJ, a paralisação de obras e atividades já devidamente licenciadas deve ser determinada em sentença.

Nesse último ponto, menciona divergência jurisprudencial no tocante à interpretação do art. 12 da Lei n. 7.347/85, relativo aos requisitos para o cabimento da suspensão liminar de atividades ou obras devidamente licenciadas. Defendem que, de acordo com precedentes judiciais, apenas a efetiva comprovação das irregularidades e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

riscos, por quem os alega, em sede de cognição exauriente de mérito, pode validamente afastar a presunção de legitimidade dos atos administrativos embasadores da construção.

O **Município de Cascavel**, por sua vez, amparado na alínea "a" do permissivo constitucional, menciona a inobservância do art. 471 do CPC, porquanto o pedido de liminar formulado nesta ação pelo MPF já foi indeferido por decisões anteriores proferidas em ação cautelar e mandado de segurança. Assim, descabido o deferimento do pleito sem novo fato ou fundamento.

Assinala a inaplicação, pelo acórdão recorrido, dos arts. 273 e 334, inc. IV, do CPC, 12 da Lei n. 7.347/84 e 10 da Lei n. 6.938/81, na medida em que realizou equivocada valoração jurídica dos fatos e provas incontroversos constantes dos autos. A decisão teria imposto aos construtores a comprovação da ausência de riscos e irregularidades, ignorando duas decisões judiciais favoráveis à realização da obra e à legitimidade das licenças ambientais e do alvará de construção, cuja presunção somente pode ser afastada em sede de cognição exauriente de mérito.

Diz também ressentir-se o julgado de omissões e contradições, com violação dos arts. 458, inc. II, e 535, incs. I e II, do CPC, pois, embora tenha considerado insuficiente o laudo emitido pelo IBAMA, não observou faltar nele registro dos supostos vícios do empreendimento. Além disso, não enfrentou pontos relevantes levantados pelos ora recorrentes em torno dos arts. 62, 102 e 123 do Plano Diretor Municipal.

Requer a atribuição de efeito suspensivo ao recurso especial.

As respectivas contrarrazões foram apresentadas às e-STJ, fls. 7.082/7.123 e 7.167/7.178.

O Ministério Público Federal, em manifestação de e-STJ, fls. 7.222/7.244, opinou pelo não conhecimento das iniciativas. Argumentou que a presunção de legitimidade dos atos administrativos foi afastada após o exame das provas, cujo exame é descabido em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Ademais, a jurisprudência desta Corte admite a paralisação de obras com suporte na ilegalidade do licenciamento ambiental, circunstância que atrai o óbice da Súmula 83/STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Entende incidirem, também, os empecilhos das Súmulas 126/STJ, 280/STF e 283/STF. Isso porque não houve interposição concomitante de recurso extraordinário e o acórdão questionado também possui fundamento nos arts. 182 e 225 da CF/88; o exame das teses calcadas nos arts. 273 e 334, inc. IV, do CPC, 12 da Lei n. 7.347/85 e 10 de Lei n. 6.938/81 exige incursão em direito local, mais precisamente na Lei Complementar Municipal n. 28/2009 e na Lei Municipal n. 2.589/96; inexistiu ataque ao fundamento da decisão relativo ao art. 37 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Além disso, segundo o *Parquet*: configura-se o *periculum in mora* inverso; não há afronta ao art. 471 do CPC, pois tanto no Mandado de Segurança n. 5005560.34.2011.404.7005 quanto na Ação Cautelar Preparatória n. 5003975.44.2011.404.7005 não se produziu coisa julgada material; inexistente similitude fática entre os julgados confrontados, ficando desconfigurada a alegada divergência jurisprudencial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.545 - PR (2014/0100378-0)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (RELATOR): O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública com vistas a invalidar as licenças ambientais concedidas pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP e o alvará de construção expedido pelo Município de Cascavel, todos emitidos a fim de possibilitar a implantação do Catuaí Shopping Cascavel. Os recursos especiais foram interpostos contra o acórdão que deferiu a liminar requerida, impondo a paralisação da obra sob pena de multa diária.

Em razão da identidade das matérias discutidas nos dois recursos, analiso-os conjuntamente.

Diferentemente do que alegam os insurgentes, a decisão hostilizada não se ressentir de omissão ou contradição. Veja-se o seguinte trecho, que cuida da paralisação da obra (e-STJ, fls. 6.116/6.122):

Além disso, o fato de o Instituto Ambiental do Paraná - IAP ter concedido licença para a construção do imóvel não obsta que se tome providências cabíveis no sentido da paralisação da instalação do empreendimento, situado em área de preservação e interesse ambiental, que segundo as normas previstas no Plano Diretor da Cidade de Cascavel (Lei Complementar Municipal n. 28/09) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 2.589/96, vigente à época) possui três classificações de extrema importância (Fundo de Vale, Bacia de Abastecimento Hidrográfico e Zona de Especial Interesse Ambiental), nas quais estariam apenas permitidos projetos ambientais e de lazer tais como 'recuperação da macrozona de fragilidade ambiental ocupada, construção de parques lineares, aquisição e tratamento de áreas para convívio e lazer.'

Desse modo, o ente federal pode agir na proteção do meio ambiente por força de competência suplementar atribuída constitucionalmente nas hipóteses de omissão ou irregular autorização do ente local. E o Ministério Público Federal tem legitimidade para ajuizar a ação respectiva.

(...)

Vale refletir, finalizando, que acolho o entendimento majoritário da jurisprudência de que não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao administrador, sob pena de invasão no mérito do ato administrativo. Entretanto, sabido que a atuação do Judiciário está limitada à análise da legalidade do ato administrativo, e que o ato de licenciamento ambiental encontra-se eivado de vícios, por não observar os preceitos legais e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucionais apontados acima, entendo viável a intervenção judicial para a suspensão das obras.

Da leitura, extrai-se a possibilidade de o Ministério Público Federal buscar, mediante ação judicial, a interrupção de construção danosa ao meio ambiente, ainda que autorizada pelo órgão competente, quando constatada omissão ou irregularidade na concessão. Externado esse posicionamento, fica respondida a questão pertinente à presunção de legitimidade do ato administrativo, que, nos termos do julgado, pode ser afastada pelo Poder Judiciário.

Quanto à possibilidade de reprodução, pelo *Parquet*, de pedido liminar já realizado em anteriores ação cautelar e mandado de segurança, a Corte Regional, no julgamento dos embargos declaratórios, verificou que tais demandas foram extintas sem julgamento do mérito, ou seja, fizeram apenas coisa julgada formal. Prova disso faz o excerto abaixo transcrito (e-STJ, fls. 6.441/6.442):

Quanto à alegação da BR Malls Participações S.A. e Proeste - Empresas Reunidas do Oeste do Paraná de que o MPF provocou novo pronunciamento judicial a respeito da situação já julgada definitivamente, qual seja, o pedido de suspensão das obras de implantação do *shopping* anteriormente formulados na ação cautelar e mandado de segurança, tampouco assistem razão. Tal questão já foi enfrentada no juízo originário, o qual rechaçou peremptoriamente a alegação, sob o fundamento que a coisa julgada formal não impede que seja reanalisado o mérito do pedido, mesmo que aduzindo fatos idênticos.

Vale a transcrição da decisão liminar agravada (evento 141 - DECLIM1 da ação civil pública nº 5005069-90.2012.404.7005):

2.1 Da reanálise do pedido cautelar de suspensão das obras: Aduzem as rés BR Malls e Proeste que o pedido formulado pelo MPF na presente ação já foi deduzido na Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas e Suspensão de Obras n. 5003975-44.2011.404.7005 e no Mandado de Segurança n. 5005560-34.2011.404.7005, ambos já indeferidos por este Juízo, decisões contra as quais não foram interpostos recursos, sendo aquelas ações julgadas extintas sem análise de mérito por culpa do MPF.

Inicialmente, deve-se esclarecer que pelo fato de terem as ações mencionadas sido extintas sem análise de seus méritos, fazem elas somente coisa julgada formal, situação esta que autoriza este Juízo a reanalisar inclusive seu mérito, quiçá o pedido cautelar e/ou de antecipação dos efeitos da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tutela formulados liminarmente, mesmo que aduzindo fatos idênticos.

Isto fica ainda mais claro quando da análise do § 4º do art. 273 e da parte final do art. 807, ambos do CPC (grifei):

Art. 273. § 4º A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada. (Incluído pela Lei n. 8.952, de 13/12/1994)

Art. 807. As medidas cautelares conservam a sua eficácia no prazo do artigo antecedente e na pendência do processo principal; mas podem, a qualquer tempo, ser revogadas ou modificadas.

Ademais, situações novas podem surgir ao longo da demanda e que passem a configurar o necessário *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, justificando num momento posterior a sua concessão, requisitos estes que - na visão do magistrado que proferiu as anteriores decisões - não estavam presentes ou não foram suficientemente demonstrados nos autos.

Dessa forma, não há óbice formal à concessão da cautelar pugnada pelo MPF, desde que devidamente comprovados seus requisitos.

Com respeito ao Laudo de Constatação produzido pelo IBAMA, vale referir as seguintes colocações feitas no aresto (e-STJ, fls. 6.118/6.122):

Ocorre, entretanto, que o referido documento representa, em realidade, laudo de constatação do IBAMA elaborado a partir do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV apresentado pelos empreendedores. Isso significa que o parecer está adstrito aos termos do EIV e à verificação de sua adequação legal, não sendo, portanto, estudo novo e próprio do IBAMA, do qual se esperaria o aprofundamento e exaurimento quanto à apreciação de todos aspectos ambientais relacionados a um empreendimento de tamanha magnitude.

Ademais, ao contrário do alegado pelos réus, o laudo de constatação tampouco conclui pela inexistência de danos ambientais. Afirma que 'não foi constatado qualquer impacto ao meio ambiente em razão das obras das fundações', o que não é o mesmo que atestar a inexistência de possíveis danos ambientais decorrentes da completa transformação que ocorrerá durante e posteriormente à edificação da região, consideradas também as consequências reflexas da construção.

Diversamente do alegado, a documentação juntada pelo IBAMA (evento 27) aponta várias inconsistências e inadequações no estudo apresentado pelos empreendedores, as quais passo a analisar detidamente.

Um dos pontos que mais me despertaram a atenção no Laudo e no próprio processo de licenciamento ambiental do empreendimento foi



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a inobservância ao Plano Diretor e à Lei de zoneamento e uso do solo urbano (Lei 2.589/96), que, por classificarem a região como fundo de vale e zona de fragilidade e especial interesse ambiental, determinam uma destinação voltada para fins ambientais, tais como parques lineares, envolvendo atividades destinadas à prática de recreação, esporte, lazer e proteção ambiental (artigo 30, §4º da Lei 2.589/96). O artigo 7º desta lei, por sua vez, reconhece como Área de Preservação Permanente todo o remanescente florestal (de mata atlântica, segundo o laudo) existente ao lado do Parque Municipal Paulo Gorski, proibindo-se a derrubada daquele remanescente.

O Plano Diretor do Município de Cascavel/PR também é claro ao prever, no seu artigo 62, a implementação, mediante estudos ambientais e urbanísticos, de áreas de preservação e lazer, sendo uma delas nas imediações do Parque Ecológico Paulo Gorski, para a extensão do seu complexo, onde, segundo o Plano, serão viabilizados recursos financeiros para aquisição de áreas em zonas de especial interesse ambiental - ZEIA, com a finalidade de ampliação de novas áreas de preservação e lazer.

Esse mesmo Plano Diretor dedica algumas seções a disposições acerca da conservação e proteção do Lago Municipal, equacionando o uso ordenado do mesmo e de seu entorno em conformidade com as legislações ambientais (artigo 24). Define também 'macrozona de fragilidade ambiental urbana' como áreas abrangidas pela bacia do manancial de abastecimento de água e áreas que margeiam as faixas de preservação permanente dos cursos d'água, sujeitas a determinados critérios, tais como a proibição de usos urbanos perigosos, incômodos ou nocivos, e a indicação de que a ocupação seja de baixa densidade, com a manutenção da permeabilidade do solo, exigindo cuidados especiais com poluição, escoamento de águas pluviais, coleta e tratamento de esgotos, controle de erosão, entre outros (artigo 102).

Por fim, o artigo 123 dispõe que as zonas de especial interesse ambiental - ZEIA (como o entorno do Parque Ecológico Paulo Gorski e do lago municipal, de acordo com o artigo 7º da Lei 2.589/2006 e artigo 102 do Plano Diretor), devem ser áreas para execução de projetos ambientais e de lazer tais como: recuperação da macrozona de fragilidade ambiental ocupada, construção de parques lineares, aquisição e tratamento de áreas para convívio e lazer. E nesses locais deve ser recuperada a mata ciliar e mantido o tratamento paisagístico, permitindo o convívio da comunidade com o recurso hídrico (artigo 86).

O laudo é omissivo quanto à confrontação das características do empreendimento que se pretende erigir na região e a destinação legal dada à área. Em outras palavras, o Laudo de Constatação do EIV apresentado pelos construtores não atesta que o empreendimento se ajusta à destinação prevista para região pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e ocupação do solo de Cascavel. Esta questão.

Sobreveio a notícia de nova lei de zoneamento e uso do solo no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Município de Cascavel (Lei 6.179/2013), que teria revogado a Lei nº 2.589/96. Acontece que se trata de diploma que não foi comprovado nestes autos na forma do artigo 337 do CPC, tampouco se mostra prejudicial ao presente recurso, tendo em consideração que o licenciamento debatido lhe é prévio. Por outro lado, não são os únicos fundamentos legais da pretensão ministerial. O projeto está em parte sobre área de preservação permanente.

(...)

Assim, verifico que o projeto de construção do empreendimento comercial não observou a destinação legal prevista para a área no Plano Diretor e na LUOS e tampouco as diretrizes de política urbana. Além disso, existem outros pontos destacados pelo Laudo de Constatação que merecem ser aqui examinados.

Segundo aponta o referido documento, no Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV não foram apresentadas considerações relativas a problemas bastante significativos decorrentes da edificação e da transformação da área: aumento do tráfego de veículos, coeficiente de esgotos e resíduos, e abalos da estrutura sobre os recursos hídricos. A despeito do laudo complementar afirmar que houve adoção de medidas de ligação do esgoto à rede de coleta e tratamento, o EIV nada informa quanto ao coeficiente de esgoto gerado pelo empreendimento, seja na fase de construção, seja na fase de operação. Não há cálculo do volume de esgoto sanitário.

Questionado sobre a existência de estudos que indiquem a poluição sonora e luminosa que será produzida, bem como o aumento do tráfego de veículos e suas conseqüências, o perito respondeu que não há no EIV análise do incremento do tráfego de veículos em função do empreendimento.

No que diz respeito ao impacto visual e paisagístico, o EIV é bastante rarefeito de informações. A integração do estilo arquitetônico da futura edificação com a paisagem local não está garantida apenas com a implantação da cortina vegetal, conforme verificou o laudo. Não há, também, nenhum detalhamento das fundações da edificação e tampouco das estruturas subterrâneas (estacionamentos).

Outro aspecto importantíssimo verificado pelo analista ambiental do IBAMA é que o EIV apresentado não afasta com segurança danos que as estruturas do shopping possam causar às nascentes, às águas subterrâneas e às águas superficiais do rio Cascavel e que não são objeto de discussão os possíveis danos causados pelas estruturas da edificação (infra, meso e supraestrutura) sobre os recursos hídricos, abundantes na região, a qual está sobre o aquífero Guarani e onde se encontram 20 nascentes, sendo 11 delas localizadas dentro da área do Shopping.

Quanto aos prováveis danos que colocam em risco o equilíbrio dos recursos hídricos da região, o MPF bem analisou a questão em sua última manifestação nos autos (evento 42 - PET1), informando que a Bacia Hidrográfica de Influência deste empreendimento, a Bacia do Rio Cascavel, além de ser manancial hídrico fundamental para a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Cidade de Cascavel, tem importância também na preservação da Unidade de Conservação Federal Parque Nacional Itaipu. Salientou que não há garantias de que o empreendimento que se pretende construir não irá afetar a recarga de aquíferos do Rio Cascavel e águas subterrâneas. Noticiou que o último estudo realizado pela Consultoria contratada pelos empreendedores não deixa claro a inexistência de danos e, inclusive, recomenda em caráter essencial e expresse a necessidade de que haja 'Monitoramento em Águas Subterrâneas na área do Catuaí Cascavel e se necessário no entorno' e 'Monitoramento em Águas Superficiais no Rio Cascavel, nascentes da margem esquerda deste'.

(...)

Em face de todas essas constatações e omissões e em atenção aos princípios da prevenção e da precaução não há como defender que o Laudo apresentado afasta categoricamente potenciais danos ambientais advindos da construção do Shopping Center nesta região de especial interesse ambiental, nos arredores de uma APP e de um parque ecológico, em relação a qual o Poder Público tem o dever de defender e preservar para as presentes e futuras gerações.

E ainda, confrontando as deficiências constatadas no EIV com os seus elementos constituintes, elencados pelo artigo 37 do Estatuto da cidade (Lei 10.257/2001), vemos que o estudo apresentado afrontou a lei, visto que não contemplou nem os quesitos mínimos previstos (...).

Dessa exposição, vê-se que o Laudo de Constatação emitido pelo IBAMA não afasta categoricamente os potenciais danos ambientais afirmados pelo autor da ação. Diz a decisão que ele foi elaborado a partir do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV apresentado pelos empreendedores e está restrito à sua adequação legal, não correspondendo a estudo novo e próprio da autarquia federal. Ademais, considera apenas o impacto das fundações, e não o que advirá da completa transformação do ambiente.

Somado a isso, o referido laudo aponta inconsistências e inadequações no EIV, revelando inobservância do Plano Diretor Local e da Lei de Zoneamento e Uso do Solo Urbano, segundo os quais a região - fundo de vale, zona de fragilidade e de especial interesse ambiental - deve ser destinada à implantação de áreas de preservação e lazer. Além disso, esse estudo não considera problemas como o aumento do tráfego de veículos, o coeficiente de esgotos e resíduos e os abalos da estrutura sobre os recursos hídricos, além de não garantir a integração do estilo arquitetônico da futura edificação com a paisagem.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

De tudo isso, retira-se, do estudo realizado pelo instituto ambiental, a existência de defeitos que embasaram a ordem de paralisação da obra, vícios esses que, a princípio, comprometeram a autorização administrativa outrora conferida e, por consequência, as posições assumidas pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP e pelo Município de Cascavel. Desse modo, sem razão qualquer assertiva de omissão ou contradição também nesses pontos.

Por fim, sobre a menção, no julgamento, à ação de improbidade administrativa ajuizada contra o Diretor-Presidente do IAP, destaco que esse fato não serviu de fundamento à solução aplicada, mas apenas de reforço à argumentação. Assim, imprópria a demanda de manifestação quanto aos princípios da presunção de inocência, da legitimidade dos atos administrativos e da razoabilidade. Essa é a conclusão apreensível do exame da seguinte passagem (e-STJ, fl. 6.115):

Ademais, verifico que também é objeto de ação civil pública, no caso a de n. 50053539820124047005, a aferição da improbidade administrativa na atuação do Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná - IAP. A demanda, embora não tenha sido julgada, foi proposta pelo Ministério Público Federal sob o fundamento de que o licenciamento ambiental para a instalação do Shopping Center por ele assinado não respeitou o procedimento regular exigido e foi emitida sem que fossem executados todos os estudos ambientais indispensáveis. Assim, ainda que, por ora, esta ação não tenha o condão de invalidar a licença expedida, não há como negar que o processo de licenciamento está sendo contestado.

Dessas considerações, cumpre afirmar a inexistência de violação dos arts. 458 e 535 do CPC.

No que tange à afirmação de malferimento do art. 471 do CPC, destaco inexistir ofensa à coisa julgada na hipótese, pois as denegações dos pedidos liminares ocorridas na ação cautelar e no mandado de segurança não têm o condão de impedir nova análise da solicitação no presente feito.

Afinal, as providências cautelares, por se tratarem de instrumentos meramente processuais, não induzem coisa julgada material. Tendo, em regra, apenas o propósito de garantir a efetividade da prestação jurisdicional, e não atribuir a quem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quer que seja o bem da vida, as decisões liminares não possuem caráter definitivo, mas provisório. Desse modo, ainda que não tenha o Ministério Público Federal amparado o pedido de paralisação da obra em situação nova, inexistente empecilho ao deferimento do pleito se verificados os requisitos para tanto.

Nesse sentido, inclusive, é a orientação estabelecida nesta Corte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MEDIDA LIMINAR ATACADA VIA AGRAVO DE INSTRUMENTO. SUPERVENIÊNCIA DE SENTENÇA DE MÉRITO NOS AUTOS PRINCIPAIS. PERDA DO OBJETO RECURSAL. VÁRIOS PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Segundo a doutrina jus-processual mais autorizada, as decisões liminares possuem eficácia de caráter provisório, por serem proferidas em juízo prelibatório, no qual não há discussão sobre o mérito da lide, o que significa que podem ser revogadas ou modificadas a qualquer tempo, inclusive de ofício, bem como não fazem coisa julgada material: têm, portanto, finalidade apenas acautelatória e são ditadas pelo senso de precaução prudencial do Magistrado.

2. Assim, o Recurso Especial desafiado contra medida liminar perde o seu objeto, sobrevivendo a Sentença de mérito, a qual, tomada com base em cognição exauriente, dá tratamento definitivo à controvérsia, tornando inútil qualquer discussão a respeito do cabimento (ou não) da tutela provisória; se a decisão final for no seu mesmo sentido, será esta absorvida por aquela, senão, tem-se por revogado o provimento judicial dado *initio litis*. Precedentes: AgRg nos EDcl no REsp 1.232.873/PE, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 20/4/2012 e AgRg no Ag 1.322.825/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 3/2/2011.

3. Agravo Regimental de Raimunda Angelim Lopes Ferreira Gomes desprovido.

(AgRg no AREsp 98.370/RO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 20/6/2012)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. USO DE BEM PÚBLICO. MEDIDA LIMINAR ATACADA VIA AGRAVO DE INSTRUMENTO. COISA JULGADA MATERIAL. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. FATO SUPERVENIENTE. SUMULAS 7/STJ E 280/STF.

1. "As decisões liminares possuem eficácia de caráter provisório, por serem proferidas em juízo prelibatório, no qual não há discussão sobre o mérito da lide, o que significa que podem ser revogadas ou modificadas a qualquer tempo, inclusive de ofício, bem como não fazem coisa julgada material: têm, portanto, finalidade apenas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

acautelatória e são ditadas pelo senso de precaução prudencial do Magistrado". (AgRg no AREsp 98.370/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 12/6/2012, DJe 20/6/2012).

2. Em relação ao alegado fato superveniente, as questões suscitadas pelo agravante partem de argumentos de natureza eminentemente fática, assim como da análise das razões do acórdão recorrido conclui-se que este decidiu a partir de argumentos que demandam reexame do acervo probatório. Outrossim, para aferir a procedência de suas alegações, seria necessário também proceder à interpretação de norma local. Incidência das Súmulas 7/STJ e 280/STF.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.296.959/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 19/2/2013)

De outra parte, o licenciamento emitido pelo Poder Público municipal para a construção de edifício goza de presunção de legitimidade e veracidade, atributo comum a todo ato administrativo. Assim, até prova em contrário, a atuação da Administração Pública é sempre tida como lícita.

Esse último aspecto, porém, expõe a relatividade da referida presunção. Por isso, como definido no julgamento do REsp 1.011.581/RS, da Primeira Turma, da relatoria do Ministro Teori Zavascki, DJE 20/8/2008, a autorização para construir pode ser cassada, revogada ou anulada nas seguintes hipóteses:

(...) (a) cassada, acaso comprovado que o projeto está em desacordo com os limites e termos do sistema jurídico em que aprovado; (b) revogada, quando sobrevier interesse público relevante, hipótese na qual ficará o Município obrigado a indenizar os prejuízos gerados pela paralisação e demolição da obra; ou (c) anulada, na hipótese de se apurar que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas edilícias vigentes.

Reafirmando o caráter *juris tantum* da suposição de legalidade das licenças ambientais, cito precedente da Segunda Turma, lançado no julgamento de hipótese em que foi estabelecida a irregularidade de ato emitido por órgão ambiental de nível estadual:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE PROMONTÓRIO. PONTA DOS TRINTA RÉIS. PAVIMENTAÇÃO, FECHAMENTO COM PORTÃO E EDIFICAÇÃO DE CONJUNTO HABITACIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ESTADUAL. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO DO JULGADO (VIOLAÇÃO DO ART. 535, I E II, DO CPC). FATO NOVO. ART. 462 DO CPC. LICENÇAS AMBIENTAIS. PRESUNÇÃO *JURIS TANTUM*. REVALORAÇÃO DE PROVAS. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 10 DA LEI 6.938/1981. COMPETÊNCIA LICENCIADORA E FISCALIZATÓRIA DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS.

1. À luz dos contornos delineados pelo autor da ação, sobretudo na indicação da causa de pedir e do pedido, fixa-se a competência da Justiça Estadual.

2. A União, ciente da ação, não manifestou interesse em integrar a lide, nem há qualquer outra pessoa jurídica de direito público federal (art. 109, I, da CF), a justificar a competência da Justiça Federal no caso.

3. Não ficou comprovado se tratar de bem da União.

4. Afasta-se a ofensa ao art. 535, I e II, do CPC, se o acórdão decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

5. Somente a contradição interna, capaz de repercutir sobre o resultado do julgamento, autoriza o acolhimento de violação do art. 535, I, do CPC.

6. Inviável a modificação da premissa estabelecida na instância ordinária, quanto ao recebimento de laudo emitido pelo IBAMA em 2008 como "fato novo" (art. 462 do CPC), em razão do confronto com a data de ajuizamento da ação (2005).

7. As licenças ambientais concedidas por órgão estadual, enquanto atos administrativos, revestem-se de presunção relativa, ou *juris tantum*, admitindo prova em contrário.

8. A instância ordinária, no exercício do seu livre convencimento (art. 131 do CPC), entendeu suficientemente demonstrado que as autorizações concedidas pela FATMA eram inidôneas e irregulares. Reavaliação de provas obstada (Súmula 7/STJ).

9. Inexiste ofensa ao art. 10 da Lei 6.938/1981, quando o julgador se utiliza de parecer técnico do IBAMA, para ilidir a regularidade de licença ambiental expedido por órgão estadual (FATMA).

10. A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Precedente do STJ.

11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1.307.317/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 23/10/2013)

Dentro dessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça não tem admitido, em princípio, a paralisação de obra autorizada pelo ente governamental competente para a emissão da licença ambiental, salvo quando existentes razões suficientes para tanto, como a desconformidade da construção com o projeto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apresentado à autoridade pública, a ocorrência de ilegalidade no licenciamento ou a comprovação do potencial dano ao meio ambiente. Esse é o entendimento consolidado na apreciação do REsp 1.227.328/SP, da Primeira Turma, da relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, DJe 20/5/2011, cujo acórdão traz os dizeres a seguir:

A desconsideração, pela Corte *a quo*, de todo o licenciamento ocorrido na esfera administrativa, implica violação ao art. 10 da Lei n. 6.938/81. Isso porque, se o projeto da obra para construção do condomínio foi aprovado e licenciado pelos poderes competentes, com base no exercício do poder de polícia e em obediência à legislação correspondente e às normas técnicas aplicáveis, a licença então concedida trará presunção de legitimidade e definitividade, podendo somente ser cassada, revogada ou anulada...

(...)

Não se pode admitir, portanto, que, sendo deferido ao particular o licenciamento para a construção, com base no ordenamento jurídico então existente, seja posteriormente determinada a paralisação da obra causando prejuízos imensuráveis ao proprietário, sem que haja comprovação de que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas vigentes.

No caso em análise, não há nos autos qualquer informação de que a construção encontra-se em desconformidade com o projeto apresentado quando do licenciamento ou de qualquer outra irregularidade que obstaría o seguimento da obra. Pelo contrário, pois a sentença expressamente registra que a empresa Endicot diligenciou perante os órgãos ambientais, providenciando o enquadramento de seu projeto às exigências solicitadas, logrando êxito, ao final, na aprovação do seu projeto dentro das normas legais.

Nessa ordem de raciocínio, não cabe ao Judiciário, sob pena de violar o art. 10 da Lei n. 6.938/81, determinar embargo da obra, anulando, desta forma, os atos administrativos que concederam o licenciamento de construção, aprovado rigorosamente em acordo com todas as exigências legais, ainda mais quando a prova pericial realizada em juízo constatou que quanto ao processo de licenciamento "não havia indícios de que o DEPRN teria se baseado em falsas premissas para decidir sobre a emissão e conteúdo da licença ambiental" (fl. 1.551).

Na mesma linha:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL
CONTRA ACÓRDÃO CONFIRMATÓRIO DE ANTECIPAÇÃO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TUTELA EM ACP QUE SUSPENDERA AS OBRAS DE EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO PRÉ-LICENCIADO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 535 DO CPC. VALORAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS E PROVAS DOS AUTOS. NÃO APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO.

1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo, portanto, o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. Ao caso dos autos não se aplica o enunciado da Súmula 7/STJ, porquanto não se trata de elaborar ex novo uma convicção inédita sobre os fatos da causa, já que o seu acervo é admitido tal como delineado pelas instâncias precedentes, mas tão-somente de realizar oportuna valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova.

3. A Corte *a quo* produziu, neste caso, valoração jurídica que não se mostra em perfeita sintonia com os fatos e provas carreados aos autos, ao ter entendido que foram devidamente preenchidos os requisitos autorizadores da tutela de urgência, quais sejam, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, como consagrado na doutrina especializada; na hipótese, verifica-se que o empreendimento suspenso estava guarnecido das prévias licenças expedidas pelas autoridades públicas competentes, por isso que se impunha apreciar em profundidade os aspectos relativos à suficiência dessas licenças, por se tratar de atos administrativos revestidos da aparência de legitimidade e de validade próprias da sua espécie.

4. Tendo o empreendimento objurgado na ACP obtido previamente as licenças administrativas exigíveis, devidamente outorgadas pelo Poder Público competente, o que foi ressaltado no acórdão recorrido, criou-se situação jurídica definida em ato administrativo, cuja eficácia, para ser suspensa, revogada ou anulada, deve ser submetida a ponderações verticalizadas, isso porque a subitaneidade de tal medida caracteriza surpresa aos empreendedores, após realizarem investimentos vultosos, ao abrigo daqueles atos.

5. Esta Corte Superior de Justiça já decidiu, seguindo diretriz judicante capitaneada pelo eminente Ministro BENEDITO GONÇALVES, que, aprovado e licenciado pelo Poder Público competente, o projeto para construção de empreendimento, em obediência à legislação correspondente e às normas técnicas aplicáveis - conforme se deu no presente caso - a licença então concedida trará a presunção de legitimidade e definitividade (REsp. 1.227.328/SP, DJe 20/5/2011).

6. Recurso Especial conhecido em parte e, nessa parte, provido, a fim de, reformando o acórdão recorrido, cassar a liminar concedida pelo Juízo de Primeiro Grau, sem prejuízo do regular trâmite da ação na instância primária.

(REsp 1.193.474/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 4/8/2014)

O caso dos autos, porém, não se amolda à regra, pois o contexto fático descrito no acórdão coloca à vista um quadro de irregularidade na concessão da licença ambiental. Para o julgado combatido, a situação avaliada, e que justificou o deferimento do pedido liminar, é esta:

a) o meio ambiente pode ser degradado pela edificação do empreendimento, cuja área de construção, conforme o Plano Diretor da Cidade (LC 28/09) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 2.589/96), corresponde a fundo de vale, bacia de abastecimento hidrográfico e zona de especial interesse ambiental;

b) o imóvel localiza-se nas cercanias do Parque Ecológico Paulo Gorski, que abriga espécies animais e vegetais nativas, tudo próximo ao zoológico municipal;

c) há indícios de que o licenciamento para a instalação do *shopping center* não respeitou o procedimento regular exigido, tendo sido emitido sem a realização de todos os estudos necessários;

d) os documentos acostados à inicial demonstram verossimilhança das alegações de violação das normas e princípios de direito ambiental, especialmente os da prevenção e da precaução;

e) o terreno da obra, situado em área de preservação ambiental, admite, segundo a legislação local, apenas a realização de projetos ambientais e de lazer como recuperação de macrozona de fragilidade ambiental ocupada, construção de parques lineares, aquisição e tratamento de áreas para convívio e lazer, além de ampliação do Parque Paulo Gorski;

f) o Laudo de Constatação emitido pelo IBAMA não atesta a inexistência de danos ambientais, pois foi feito a partir do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV apresentado pelos empreendedores, e só toma em conta o impacto decorrente da execução das fundações. Além disso, é omissa quanto à confrontação das características do empreendimento e à destinação legal dada à área;

g) o licenciamento ambiental, como se extrai de seu próprio processo e do laudo, deu-se com inobservância ao Plano Diretor e à Lei de Zoneamento e Uso do Solo Urbano;



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

h) segundo o laudo emitido pela autarquia federal, o EIV não considera as questões do aumento de tráfego de veículos, coeficiente de esgotos e resíduos (não há cálculo do volume de esgoto sanitário), abalos da estrutura sobre os recursos hídricos (a região está sobre o aquífero Guarani e nela encontram-se 20 nascentes), bem como poluição sonora e luminosa;

i) ainda conforme esse documento, a integração do estilo arquitetônico da futura edificação com a paisagem local não está garantida apenas com a implantação de cortina vegetal;

j) no EIV, também não há detalhamento das fundações da edificação, tampouco das estruturas subterrâneas (estacionamentos);

l) o analista ambiental do IBAMA não afasta com segurança os danos possíveis às nascentes, às águas subterrâneas e às águas superficiais do rio Cascavel;

m) o MPF, em ação de improbidade administrativa de n. 5005353-98.2012.404.7005 ajuizada contra Luiz Tarcisio Mossato Pinto, Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná - IAP, questiona a concessão das licenças para a construção do Shopping Catuaí;

n) O EIV não observou o art. 37 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), pois não contemplou os requisitos mínimos para sua execução.

Essa descrição dos fatos realizada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região fundamenta a existência da fumaça do bom direito, pois, inequivocamente, retrata a possibilidade de infringência às normas reguladoras da concessão de licenças ambientais. Os dados trazidos na decisão impugnada são suficientes para a emissão de um juízo provisório que apenas impõe a suspensão da obra até a decisão final, e não a sua inviabilidade definitiva.

Ademais, o perigo na demora está configurado na impossibilidade de recomposição do meio ambiente degradado pelos trabalhos executados no local durante o processamento da ação. Sobre o preenchimento dos requisitos para a concessão da liminar, são esses os termos da decisão recorrida (e-STJ, fls. 6.114/6.115):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O primeiro requisito, o *periculum in mora*, parece-me de mais simples constatação. Trata-se de averiguar a probabilidade de dano ambiental decorrente do prosseguimento da construção do Shopping Center Catuaí na Zona de Especial Interesse Ambiental no município de Cascavel/PR, o qual se pretende suspender com o presente agravo de instrumento. Pondero, então, se o tempo destinado à resolução final da lide seria capaz de trazer perigo ao objeto tutelado - o meio ambiente - e colocar em risco a própria utilidade do processo.

(...)

A observância do devido processo legal e de todas as fases processuais previstas na marcha da presente ação civil pública me levam a crer que o tempo que possivelmente se estenda até se chegar a um exame exaustivo do acervo probatório poderá, de fato, colocar em risco a efetiva prestação jurisdicional buscada, que é a proteção do meio ambiente, o qual pode ser irremediavelmente degradado pela edificação de empreendimento de tamanha magnitude em área que possui, pelo menos, três relevantes classificações ambientais, conforme o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação de Solo então vigentes, enquadramento este reconhecido também pelo EIV: a) Fundo de Vale; b) Bacia de Abastecimento Hidrográfico e c) Zona de Especial Interesse Ambiental, nas cercanias do Parque Ecológico Paulo Gorski, onde há inúmeras espécies de animais e plantas nativas e silvestres e outras tantas espécies animais no zoológico municipal que ali se situa.

Quanto ao *fumus boni iuris*, entendo, da mesma forma, também estar satisfeita tal condição para a concessão da antecipação de tutela. Há verossimilhança das alegações constantes na exordial. Ou seja, há plausibilidade de efetivamente ocorrer dano ambiental com a construção do Shopping Center nas cercanias de área de preservação permanente e de parque ecológico. Os indícios apresentados pelo Ministério Público Federal, os quais negam a possibilidade de expedição de licença ambiental, são relevantes para embasar o provimento liminar.

Impossível afirmar a regularidade das licenças concedidas, e assim assegurar a higidez da presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo, sem afrontar as premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal local, que é soberano no exame das provas. Tal providência somente seria viável com exame dos documentos contidos nos autos, o que é inadmitido em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Além disso, o STJ não aceita a revisão do juízo quanto à caracterização dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* nessa sede, por aplicação do mesmo óbice definido no mencionado verbete sumular.

Observe-se:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. LIMINAR CONCEDIDA, EXCEPCIONALMENTE, SEM OITIVA PRÉVIA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. REQUISITOS LEGAIS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À LEI N. 8.437/1992.

1. A revogação da liminar é inviável em Recurso Especial, uma vez que a verificação do risco de dano ambiental que justificou a tutela de urgência, ou mesmo de dúvida que a impõe pelo princípio da precaução, demanda reexame dos elementos fático-probatórios. Assim, impossível analisar a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

2. Quanto à vedação de concessão de medidas liminares de caráter satisfativo, esta Corte já manifestou-se no sentido de que a Lei n. 8.437/1992 deve ser interpretada restritivamente, sendo tais medidas cabíveis quando há o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, com o intuito de resguardar bem maior, tal como se dá no presente caso.

Precedentes: AgRg no REsp 661.677/MG, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, DJ 13/12/2004; REsp 831.015/MT, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJ 1º/6/2006; REsp 664.224/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJ 1º/3/2007; AgRg no Ag 427.600/PA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ 7/10/2002; REsp 1.053.299/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe 27/11/2009.

2. Ademais, a jurisprudência do STJ tem mitigado, em hipóteses excepcionais, a regra que exige a oitiva prévia da pessoa jurídica de direito público nos casos em que presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em ação civil pública (art. 2º da Lei 8.437/92). Precedentes: REsp 1.018.614/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 6/8/2008; AgRg no REsp 1.372.950/PB, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 19/6/2013; AgRg no Ag 1.314.453/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 13/10/2010.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 431.420/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 17/2/2014)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE VISA A ANULAÇÃO DE ESTUDOS E LICENÇAS AMBIENTAIS. TERMOELÉTRICA. PEDIDO CAUTELAR PARA SUSPENDER O INÍCIO DAS OBRAS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ENTENDE PELA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. Trata-se de agravo regimental no qual sustenta a inaplicabilidade da Súmula n. 7 para cassar acórdão que, alegadamente, teria violado o art. 273 do CPC, por ter havido confusão entre os institutos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da antecipação dos efeitos da tutela e da medida cautelar.

2. No caso dos autos, o acórdão objeto do recurso especial, proferido em sede de agravo de instrumento interposto contra o deferimento de liminar em ação civil pública, limitou-se à verificação da presença dos requisitos que levaram o juízo de primeiro grau a deferir pedido de liminar para obstar o início às obras de termoelétrica.

3. A decisão ora recorrida, ao negar provimento ao agravo de instrumento, fundou-se no entendimento da Súmula n. 7 do STJ, uma vez que "é incabível, em sede especial, o exame acerca da presença ou não dos pressupostos autorizadores da concessão da liminar, referentes ao *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, porquanto é imprescindível, para tanto, o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula nº 7/STJ" (AgRg no REsp 1.103.612/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/4/2009, DJe 27/4/2009).

4. A cassação do acórdão objeto do recurso especial necessita da constatação da presença dos requisitos que autorizam a providência de abstenção pedida pela autora, uma vez que o provimento do agravo de instrumento pelo Tribunal de origem se pautou na ausência dos requisitos que autorizariam a medida postulada.

5. Assim, inafastável a aplicação da Súmula n. 7 do STJ ao caso, pois "a iterativa jurisprudência desta Corte tem firmado entendimento no sentido de que para avaliar os critérios adotados pela instância ordinária, que ensejaram a concessão ou não da antecipação dos efeitos da tutela, requer reexame dos elementos probatórios, a fim de aferir a prova inequívoca que convença da verossimilhança da alegação, nos termos do art. 273 do CPC" (AgRg no REsp 1.135.199/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 8/9/2010).

6. Importa salientar que não houve o Tribunal de origem não confundiu os institutos de tutela de urgência, como alega a recorrente.

7. A resposta judicial ao pedido de medida cautelar é delimitada pela própria causa de pedir da abstenção requerida pelo autor, de tal sorte que não é o *nomen iuris* que o autor dá ao seu pedido de liminar que o qualifica como cautelar ou antecipação de tutela, mas, sim, a efetiva providência que se persegue.

8. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1.309.637/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 8/10/2010)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RECURSO ESPECIAL RETIDO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ALEGAÇÃO DE DANO IRREPARÁVEL. *PERICULUM IN MORA* E *FUMUS BONI IURIS*. APRECIACÃO DA MATÉRIA FÁTICA. ENUNCIADO DA SÚMULA 7/STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Os autos do recurso especial ficaram retidos na origem, em consonância com o que dispõe o art. 542, § 3º, do CPC. Nesses casos, antes de se adentrar no mérito do recurso especial, é preciso analisar uma questão preliminar, qual seja: a presença dos requisitos que autorizam a subida imediata do apelo.

2. Tais requisitos não foram detectados pela Instância Ordinária, que não observou a presença de perigo de dano irreparável ao recorrente com a retenção do recurso especial.

3. Infirmar essa conclusão demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do enunciado sumular 7/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EDcl no Ag 1.075.045/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 18/3/2010)

Sem fundamento, também, a assertiva de que a paralisação de obra ou atividade licenciada somente é possível por meio de sentença, pois essa restrição não possui embasamento legal. Sendo a medida útil para garantir a efetividade da prestação jurisdicional definitiva, pode ela ser aplicada cautelarmente pelo julgador.

Aliás, não faria sentido essa limitação, pois o aguardo da prolação de sentença, especialmente em matéria ambiental, tornaria inócuas as ações judiciais pertinentes à defesa do meio ambiente. A demora, o descuido com a prevenção, enfim, a inefetividade da prestação jurisdicional nessa seara pode ter consequências mais graves que as de caráter puramente financeiro, pois capital nem sempre repõe perda ambiental.

Atenta a isso, a Constituição Federal, em seu art. 170, inc. VI, estabeleceu como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, assim como o dever do Poder Público e da coletividade de promover sua defesa (art. 225). Impôs, ademais, a preservação e utilização adequadas dos recursos naturais como requisitos para o cumprimento da função social da propriedade (art. 186, inc. II).

Diante desse contexto, a solução mais adequada às determinações legais e constitucionais é a que garante a possibilidade de suspensão liminar da prática potencial ou efetivamente lesiva ao meio ambiente.

Ante o exposto, conheço em parte dos recursos especiais e, nessa extensão, nego-lhes provimento.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.545 - PR (2014/0100378-0)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES
RECORRENTE : BR MALLS PARTICIPAÇÕES S/A
RECORRENTE : PROESTE EMPRESAS REUNIDAS DO OESTE DO PARANA S/A
ADVOGADOS : MÔNICA TAVARES DE CAMPOS
ANTÔNIO AUGUSTO REIS
RÔMULO SILVEIRA DA ROCHA SAMPAIO E OUTRO(S)
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROCURADORES : LUIZ ALBERTO GONÇALVES
GENESIO FELIPE DE NATIVIDADE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP
ADVOGADOS : LUCIANO TINOCO MARCHESINI
ADRIANA MENEGHETTI E OUTRO(S)
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
INTERES. : LUIZ TARCÍSIO MOSSATO PINTO
ADVOGADOS : SEBASTIÃO DA SILVA FERREIRA E OUTRO(S)
ANTONIO FARIAS FERREIRA NETTO

EMENTA DO VOTO VOGAL

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA. *SHOPPING CENTER*. NASCENTES. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. SUSPENSÃO DE OBRA. LICENÇA. ATO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE. PRESUNÇÃO RELATIVA DA LICENÇA AMBIENTAL E DO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. POTENCIAL LESÃO AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO APENAS SE COMPROVADA A UTILIDADE PÚBLICA. ART. 8º, § 1º, DA LEI 12.651/2012. *PERICULUM IN MORA REVERSO*. DANO ECOLÓGICO *IN RE IPSA*.

1. Cuida-se de Ação Civil Pública que impugna o licenciamento ambiental e urbanístico do Shopping Center Catuaí, na rica cidade de Cascavel (316.000 habitantes), Estado do Paraná, empreendimento que o Ministério Público Federal afirma estar localizado em Área de Preservação Permanente, por contar com quatro nascentes no lote (segundo as empresas) ou 20 na região do empreendimento e onze na área do Shopping (segundo a agência de águas do Estado do Paraná, Sanepar), além de (fato incontroverso) o terreno abarcar fragmentos arbóreos de Mata Atlântica (Floresta de Araucária).

2. O Ministério Público Federal busca invalidar licenças emitidas pelo órgão ambiental estadual e alvará de construção municipal, alegando, em síntese, a inviabilidade ambiental e urbanística do empreendimento.

3. Hipótese em que o Tribunal de origem, com vistas à proteção do meio ambiente e da qualidade urbanística, deferiu o pleito de *antecipação de tutela*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

requerido pelo Ministério Público (paralisação das obras de construção), que fora indeferido pelo juízo *a quo*. Os recorrentes, por sua vez, apontam que a tutela foi antecipada apesar da presunção de legitimidade das Licenças Ambientais e do Alvará de Construção concedidos pelo Poder Público.

PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE DE AUTORIZAÇÃO E LICENÇA AMBIENTAL, BEM COMO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO

4. Os atos administrativos são dotados de presunção de legitimidade, o que lhes confere crosta de conformidade à ordem jurídica. Trata-se, contudo, de *presunção relativa*, incapaz de bloquear ampla sindicabilidade judicial. Nesses termos, autorização e licença ambiental, assim como alvará urbanístico, transmitem *aparência formal de bom Direito*, o que não implica dizer que traduzam *ipso facto* genuíno bom Direito, notadamente quando contrários à evidência dos fatos ou à razoabilidade, viciados ou emitidos sob a sombra de improbidade administrativa, tráfico de influência ou corrupção. No caso do *Shopping Center Catuaí*, suficiente lembrar que a audiência pública foi realizada após a emissão da Licença Prévia.

5. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental e urbanístico – e, com maior razão, ao Poder Judiciário – criar direitos de exploração ou ocupação onde a lei previu deveres de preservação e conservação.

PRESERVAÇÃO DE NASCENTES

6. Entre os mais graves abusos contra o meio ambiente, dois se destacam, verdadeiros pecados ecológicos capitais: a destruição de nascentes (= histerectomia ecológica, correspondente à irracional remoção do útero hídrico da Terra) e a extinção de espécies (= desaparecimento perpétuo, de gênese antrópica, da cria ou dos frutos da Terra).

7. Afora legítima e compreensível razão de utilidade pública, quem extermina nascente encarna mais do que um simples degradador ambiental, pois no seu atuar convergem comportamentos – imediatismo, ignorância, egoísmo, ambição, ganância, irracionalidade e abuso de poder – que, historicamente, vêm conduzindo a humanidade às guerras, aos desastres, à queda de conhecidas civilizações e à destruição das bases fundamentais da vida planetária.

POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL E EM NUMERUS CLAUSUS DE USO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

8. No Direito brasileiro, regra geral é a intocabilidade ecológica das Áreas de Preservação Permanente, consideradas *non aedificandi*. Excepcionalmente e em *numerus clausus*, o legislador nelas admitiu exploração econômica direta, desmatamento ou intervenção, mas apenas em três hipóteses: a) pequeno impacto, b) utilidade pública e c) interesse social. Por óbvio, nenhuma dessas exceções encontra-se presente na construção de *Shopping Center*.

9. Quanto às nascentes, nos termos da prescrição expressa no art. 8º, § 1º, do Código Florestal de 2012, a preocupação do legislador, aguçada por vivermos em plena era de mudanças climáticas e de crise hídrica, remanesce só a *utilidade pública* como única situação a ressalvar o impedimento absoluto de desmatamento e edificação.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DANO ECOLÓGICO *IN RE IPSA*

10. Causa dano ecológico *in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

produção de prova técnica ou de lesividade específica, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração. Comportamento de que emerge obrigação *propter rem* de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva.

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO, PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA* E PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

11. O princípio *da segurança jurídica* compõe a estrutura básica do Estado Democrático de Direito. Mas quem, ao desprestigiar a legislação de disciplina das autorizações e licenças ambientais, ou de alvará de construção, planta insegurança, colherá insegurança, pois ilicitude representa a antítese do Estado Democrático de Direito.

12. A aplicação do princípio da precaução e do princípio *in dubio pro natura* sustenta-se na gravidade ou irreversibilidade de riscos de danos ao meio ambiente. "Em matéria de meio ambiente vigora o princípio da precaução. Esse princípio deve ser observado pela Administração Pública, e também pelos empreendedores. *A segurança dos investimentos constitui, também e principalmente, responsabilidade de quem os faz*" (AgRg na SLS 1.564/MA, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 6/6/2012, grifo acrescentado).

13. Em época de mudanças climáticas e de preocupante escassez hídrica, acrescente-se, em *obiter dictum*, que causa perplexidade a modificação ou revogação de legislação municipal de proteção de nascentes e de remanescentes primários da flora, sem qualquer fundamento relevante, de utilidade pública ou interesse social. Surpresa essa que se agiganta quando se percebe, à luz da realidade, que as alterações se encaixam como uma luva no propósito de liberar obras ou empreendimentos específicos que, sob a ótica da legislação anterior, não poderiam ser licenciados.

14. Recursos Especiais conhecidos em parte e, nessa extensão, não providos, **acompanhando o brilhantíssimo Voto do eminente Ministro Og Fernandes.**

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: No longo Recurso Especial (oitenta e cinco páginas), as empresas recorrentes buscam assegurar “a imediata retomada das obras de implantação do Catuaí Shopping Cascavel”, que se encontram suspensas por decisão em Agravo de Instrumento proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Alegam no essencial e em síntese:

a) violação dos arts. 535, I e II, e 458, II, do CPC, sobretudo por omissão quanto a “pontos relevantíssimos da defesa das Recorrentes”, em especial quanto ao “cumprimento do art. 30 da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cascavel” e “dos arts. 62,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

102 e 123 do Plano Diretor Municipal”;

b) desrespeito, pelo acórdão recorrido, ao art. 471 do CPC, já que ordenou a paralisação liminar de obras, anteriormente indeferida por decisões transitadas em julgado em Ação Cautelar e no Mandado de Segurança, o que indicaria clara intenção do Ministério Público Federal de “rediscutir causa já julgada”;

c) infração aos arts. 334, IV, do CPC, 12 da Lei 7.347/1985, 273 do CPC e 10 da Lei 6.938/1981, isso porque o TRF determinou “a suspensão liminar de obras devidamente licenciadas”, contrariando assim a “presunção de legitimidade dos atos administrativos (Licenças Ambientais e Alvará de Construção)”;

d) divergência jurisprudencial “a respeito dos requisitos para o cabimento da suspensão liminar de atividades ou obras já devidamente licenciadas, com base no art. 12 da Lei n. 7.347/85, na medida em que, nos termos do acórdão paradigma, 'somente a efetiva comprovação dos aludidos irregularidades e riscos, a cargo de quem os alega, em sede de cognição exauriente de mérito, poderia validamente afastar a presunção de legitimidade e de definitividade dos atos administrativos que respaldam o empreendimento”.

1. Histórico da demanda

Cuida-se na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra BR Malls, Proeste, Instituto Ambiental do Paraná – IAP e IBAMA, com o objetivo de invalidar as licenças ambientais concedidas pelo IAP e o Alvará de Construção expedido pelo Município de Cascavel para a implantação do *Catuai Shopping Cascavel*, bem como de condenar os envolvidos a recuperar a área objeto do empreendimento que já tenha sido alterada e a indenizar eventuais danos ambientais e morais coletivos.

Na ação, o MPF requereu liminarmente: a) publicação por BR MALLS e PROESTE de informação sobre a existência da demanda; b) averbação da lide às margens da matrícula do imóvel; c) suspensão imediata da obra já em andamento, com sustação de todos os efeitos da licença de instalação; d) depósito monetário, a título de caução, por eventuais danos materiais irreversíveis ao meio ambiente; e e) realização de laudo de constatação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indicando o percurso total da área, comprovado através de dados de GPS, com a apresentação de Relatório das Modificações Ambientais de todos os aspectos abordados na demanda, além de fiscalização do cumprimento da medida liminar, devendo ser apresentado laudo de 3 (três) em 3 (três) meses sobre a situação ambiental da área.

No mérito, o MPF postulou: a) inversão do ônus da prova; b) confirmação da medida liminar; c) imposição aos demandados Instituto Ambiental do Paraná e Município de Cascavel de obrigação de não fazer, consistente em não licenciar e não permitir novas construções na área da construção do *Shopping Center Catuaí*; d) decretação de nulidade do Decreto Municipal 6.369/2004-A; e e) condenação dos réus a pagarem o dano moral coletivo, assim como a restaurarem integralmente a área ambientalmente degradada.

2. O Voto do Relator, Ministro Og Fernandes, e o pano de fundo do litúgio

Inicialmente, não posso deixar de mencionar o brilhantismo do voto do eminente Relator ao analisar a controvérsia, com extrema acuidade e equilíbrio.

O STJ já enfrentou em outras oportunidades matéria semelhante à deste feito. Aqui se tem caso envolvendo empreendimento de envergadura – *Catuaí Shopping Cascavel*. Saliente-se que se trata de grande empresa, sociedade anônima, que possui diversos empreendimentos na região Sul do Brasil, sendo incontestável a capacidade (e o dever) de respeito a todas as exigências e cautelas necessárias à construção desse porte, em consonância com a legislação ambiental e urbanística aplicável.

Segundo consta dos autos, “A Bacia Hidrográfica de Influência deste empreendimento é a Bacia do Rio Cascavel ao qual é afluente da Bacia Hidrográfica do Rio Iguaçu – Baixo Iguaçu. As suas principais nascentes estão localizadas em área urbana da cidade e direcionadas no sentido Norte - Sul, o Rio Cascavel segue o seu caminho cruzando pelos municípios de Cascavel, Lindoeste, Santa Lúcia, Capitão Leônidas Marques e Boa Vista da Aparecida. Esta bacia, além de ser manancial hídrico fundamental para a Cidade de Cascavel, tem importância também na preservação da Unidade de Conservação Federal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Parque Nacional Itaipu, em decorrência de sua foz estar localizada a jusante da área de contato do Rio Iguaçu, com a área natural desta Unidade de Conservação. A importância e influência desta bacia são de fundamental preservação e conservação, sendo necessário um planejamento urbano para que isso ocorra”.

3. Alegação de existência de coisa julgada

Inexiste coisa julgada abarcando as questões de fundo da lide. As demandas judiciais mencionadas foram extintas sem análise de mérito, o que perfaz apenas coisa julgada formal.

Ademais, situações novas podem surgir ao longo do litígio, de modo a (re)configurar o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, com o fim de justificar, em momento posterior, a concessão da medida cautelar.

4. Presunção (relativa) de legitimidade de licença ambiental e alvará de construção

Os recorrentes apontam que a liminar para suspensão da implantação do empreendimento contraria a presunção de legitimidade das Licenças Ambientais e do Alvará de Construção concedidos pelo Poder Público. Assim, tal princípio militaria a seu favor, exceto se elidida por “prova da efetiva existência de riscos de danos e da inobservância da legislação pertinente” (fl. 6496, e-STJ).

Ora, é precisamente de “inobservância da legislação pertinente” que cuida a lide. E, na medida em que tenha havido desmatamento em desconformidade com a legislação aplicável, a matéria passa a ser não “da efetiva existência de riscos de danos” (= juízo futuro), mas, sim, de efetiva existência de danos já causados (= juízo pretérito e presente).

Na mesma linha segue o eminente Subprocurador-Geral da República Doutor Nicolao Dino Neto, em seu parecer no STJ, ao defender que “a presunção de legitimidade da licença ambiental é relativa, podendo ser, pois, elidida, tal como fez a instância de origem, num



Sabe-se, os atos administrativos são dotados de presunção de legitimidade, o que lhes confere, a princípio, caráter de conformidade à ordem jurídica. Contudo, não se deve olvidar – e a melhor doutrina nacional e estrangeira é unânime nesse sentido – que se trata de presunção *juris tantum*, passível de controle pelo Poder Judiciário. Conforme citado pelo eminente Relator, Ministro Og Fernandes, o STJ é pródigo em precedentes que corroboram o referido entendimento.

Um dos pontos que mais me despertaram a atenção no Laudo e no próprio processo de licenciamento ambiental do empreendimento foi a inobservância ao Plano Diretor e à Lei de zoneamento e uso do solo urbano (Lei 2.589/96), que, por classificarem a região como fundo de vale e zona de fragilidade e especial interesse ambiental, determinam uma destinação voltada para fins ambientais, tais como parques lineares, envolvendo atividades destinadas à prática de recreação, esporte, lazer e proteção ambiental (artigo 30, §4º da Lei 2.589/96). O artigo 7º desta lei, por sua vez, reconhece como Área de Preservação Permanente todo o remanescente florestal (de mata atlântica, segundo o laudo) existente ao lado do Parque Municipal Paulo Gorski, proibindo-se a derrubada daquele remanescente.

O Plano Diretor do Município de Cascavel/PR também é claro ao prever, no seu artigo 62, a implementação, mediante estudos ambientais e urbanísticos, de áreas de preservação e lazer, sendo uma delas nas imediações do Parque Ecológico Paulo Gorski, para a extensão do seu complexo, onde, segundo o Plano, serão viabilizados recursos financeiros para aquisição de áreas em zonas de especial interesse ambiental - ZEIA, com a finalidade de ampliação de novas áreas de preservação e lazer.

Esse mesmo Plano Diretor dedica algumas seções a disposições acerca da conservação e proteção do Lago Municipal, equacionando o uso ordenado do mesmo e de seu entorno em conformidade com as legislações ambientais (artigo 24). Define também 'macrozona de fragilidade ambiental urbana' como áreas abrangidas pela bacia do manancial de abastecimento de água e áreas que margeiam as faixas de preservação permanente dos cursos d'água, sujeitas a determinados critérios, tais como a proibição de usos urbanos perigosos, incômodos ou nocivos, e a indicação de que a ocupação seja de baixa densidade, com a manutenção da permeabilidade do solo, exigindo cuidados especiais com poluição, escoamento de águas pluviais, coleta e tratamento de esgotos, controle de erosão, entre outros (artigo 102).

Por fim, o artigo 123 dispõe que as zonas de especial interesse ambiental - ZEIA (como o entorno do Parque Ecológico Paulo Gorski e do lago municipal, de acordo com o artigo 7º da Lei 2.589/2006 e artigo 102 do Plano



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Diretor), devem ser áreas para execução de projetos ambientais e de lazer tais como: recuperação da macrozona de fragilidade ambiental ocupada, construção de parques lineares, aquisição e tratamento de áreas para convívio e lazer. E nesses locais deve ser recuperada a mata ciliar e mantido o tratamento paisagístico, permitindo o convívio da comunidade com o recurso hídrico (artigo 86).

O laudo é omissivo quanto à confrontação das características do empreendimento que se pretende erigir na região e a destinação legal dada à área. Em outras palavras, o Laudo de Constatação do EIV apresentado pelos construtores não atesta que o empreendimento se ajusta à destinação prevista para região pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e ocupação do solo de Cascavel. esta questão.

Assim, observa-se que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região explicitou diversos fundamentos que apontam para eventual irregularidade na concessão das licenças e do alvará, com isso demonstrando cabalmente a existência de robustas razões para a suspensão da implantação do empreendimento.

Diante desse quadro fático, acredito que, na realidade, uma licença concedida nessas condições cria, sim, presunção, mas de *improbidade administrativa* em vez de legitimidade. Sob tal prisma, revela-se necessário apurar não só irregularidades ambientais, mas eventual ilicitude no trato da coisa pública, em decorrência de o servidor do Estado ter, ao que parece, descumprido determinação legal expressa; aliás, várias determinações legais expressas.

5. Nascentes como Áreas de Preservação Permanente

Cascavel, cidade rica e desenvolvida com mais de 316.000 habitantes, pode gabar-se de contar em seu território com as nascentes de um rio (Rio São Francisco Verdadeiro). No terreno do *Shopping Center* – segundo o laudo – são mais de 10 nascentes. Somente essa constatação já deveria ter chamado a atenção do empreendedor ao eleger o local para a construção da obra pretendida.

Ao contrário da maioria dos rios, que têm suas cabeceiras na zona rural, o Rio Cascavel, afluente do Rio Iguaçu, as possui no interior do perímetro urbano. Esse é um dos pontos mais críticos, o casamento das nascentes do Rio com a Cidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Segundo consta dos autos, a SANEPAR (agência de águas do Estado do Paraná) registrou vinte nascentes na região do empreendimento, estando onze na área do *Shopping*. Já o Estudo de Impacto de Vizinhança identificou onze no entorno do empreendimento, encontrando-se quatro no interior do lote em questão.

Em relação a esse ponto, cumpre trazer à baila precedente da Segunda Turma do STJ, da relatoria do e. Min. Mauro Campbell Marques, que versa sobre tutela das APPs:

AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SUPRESSÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE FORA DAS HIPÓTESES RESTRITIVAMENTE TRAÇADAS NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA VÁLIDA. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. NÃO OCORRÊNCIA DE SUPRESSÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. DEVER DE REPARAÇÃO DO AGENTE CAUSADOR DO DANO AMBIENTAL. PRESSUPOSTOS PRESENTES NO CASO EM CONCRETO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Na origem, trata-se de ação civil pública ambiental interposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face da parte ora recorrida cujo objeto é a ilegalidade da supressão da área de preservação permanente em face da construção de imóvel na margem do Rio Ivinhema/MS. Antes de se adentrar ao mérito, cumpre fazer, então, a análise das questões preliminares suscitadas em contrarrazões do recurso especial.

2. Preliminares de perda de objeto em virtude da revogação do antigo Código Florestal e alegação de conexão com outro processo de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benedito Gonçalves rejeitadas.

3. Do mérito: De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). Além disso, em se tratando de área de preservação permanente, a sua supressão deve respeitar as hipóteses autorizativas taxativamente previstas em Lei, tendo em vista a magnitude dos interesses envolvidos de proteção do meio ambiente. Precedentes do STF (no âmbito da ADI nº 3.540/DF - medida cautelar) e do STJ (RESp 176.753/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIM, SEGUNDA TURMA, julgado em 7.2.2008, DJe 11.11.09).

4. No caso em concreto, da análise do acórdão ora recorrido exsurge a presença dos seguintes elementos que se tornaram incontroversos para a análise ora realizada, quais sejam: (a) houve a construção de empreendimento em área de preservação permanente, a qual, segundo expressamente afirmado pelo acórdão recorrido, causou a supressão da vegetação local; (b) esta conduta foi praticada sem autorização válida, vez que a Licença de Operação nº 12/2008 teria sido expedida em desacordo com a legislação ambiental pertinente; e, (c)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ainda com a nulidade da Portaria, tal circunstância não pode não pode afetar àqueles que já haviam realizado edificações na área em questão.

(...)

6. Diferentemente do que entendeu o acórdão ora recorrido, não há como legitimar a conduta da parte ora recorrida tendo em vista a ausência de previsão legal autorizativa para tanto. A justificativa utilizada pelo Tribunal a quo para determinar a manutenção da parte recorrida na localidade - inviabilidade de se prejudicar àqueles que apoiado na sua validade ou legalidade realizaram benfeitorias ou edificações na localidade - também não encontra respaldo na ordem jurídica vigente.

7. Isso porque, sendo a licença espécie de ato administrativo autorizativo submetido ao regime jurídico administrativo, a sua nulidade implica que dela não pode advir efeitos válidos e tampouco a consolidação de qualquer direito adquirido (desde que não ultrapassado o prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, caso o beneficiário esteja de boa fé). Vale dizer, declarada a sua nulidade, a situação fática deve retornar ao estado ex ante, sem prejuízo de eventual reparação civil do lesado caso presentes os pressupostos necessários para tal. Essa circunstância se torna ainda mais acentuada tendo em vista o bem jurídico tutelado no caso em tela, que é o meio ambiente, e a obrigação assumida pelo Estado brasileiro em diversos compromissos internacionais de garantir o uso sustentável dos recursos naturais em favor das presentes e futuras gerações.

8. Além do mais, as restrições impostas ao exercício de atividades econômicas bem como de ocupação em áreas de preservação permanente seguem o regime jurídico das limitações administrativas, espécie de intervenção do Estado na propriedade que promove restrições nos poderes advindos do seu domínio exercido sobre a coisa, e não a sua supressão. Assim, em tese, fica afastada a justificativa utilizada pelo Tribunal a quo de que tal medida acarretaria na perda da propriedade por meio de desapropriação, sendo que, caso tal fato jurídico de fato ocorra, o ordenamento dispõe de meios hábeis a tutelar eventuais interesses legítimos por parte do titular do direito de propriedade.

(...)

10. Recurso especial provido, com a determinação de que sejam extraídas cópias dos presentes autos e a remessa delas ao Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul para apuração de eventual prática de ato de improbidade administrativa ambiental.

(REsp 1362456/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 28/06/2013).

Enfatize-se que o precedente *supra* cuidou da construção de casas, e não de empreendimento comercial, destacando-se o fato de que ali se referia a pessoas que não tinham o corpo técnico, a banca de advogados para fazer advocacia preventiva, os especialistas de um empreendedor do porte econômico da empresa recorrente.

Numa palavra, ainda que o caso sob exame se circunscreva à tutela antecipatória, analisando-se de forma percuciente os autos, verifica-se que a área em que se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pretende erigir o *shopping* não poderia ser mais incompatível com o empreendimento.

6. Mata Atlântica

O local escolhido para o *Shopping* está em um dos poucos remanescentes urbanos de Mata Atlântica primária, não secundária, dentro de urbe. Inestimável, portanto, o valor ecológico e paisagístico de área verde desse jaez em centros urbanos destituídos de Mata Atlântica. E não é um remanescente qualquer, na medida em que o que lá sobrevive é o que menos resta no Bioma Mata Atlântica, isto é, fragmento de rara Floresta de Araucária (= Floresta Ombrófila Mista).

Nem mesmo as empresas, ao que transparece, questionam o fato de que o terreno e a vegetação nele encontrada a um só tempo constituem Área de Preservação Permanente e integram o Bioma da Mata Atlântica, o mais ameaçado do País, sabemos. Nesse sentido, transcrevem (fl. 6475, e-STJ), na própria petição do Recurso Especial, trecho da sentença em Mandado de Segurança em que o juiz, expressamente, afirma:

“Quanto à derrubada da vegetação ali presente, não obstante o fato de ser a área classificada como de preservação permanente, a Lei Federal n. 4.771/1965, o Código Florestal, institui, em seu art. 4º, caput e §§ 1º a 4º: '(...) § 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. (...)’ Assim, como se vê, mesmo se tratando de área de preservação permanente, possível é a supressão de sua vegetação, a qual não necessita – numa primeira análise – de autorização do órgão federal competente. Quanto à possibilidade de a área integrar o Bioma da Mata Atlântica, sua composição legal é regida pelo art. 2º da Lei Federal n. 11.428/2006, que assim estabelece: (...). Outrossim, a mesma lei, em seu art. 12, possibilita: 'Art. 12. Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.’”

Conclui a transcrição feita pelas recorrentes:

“Por seu turno, o laudo elaborado pelo Ibama na medida cautelar inominada ... é claro ao dizer que 'a cobertura vegetal da área consiste basicamente de gramíneas e arbustos, com a presença de alguns indivíduos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

arbóreos, consistentes em fragmentos remanescentes de floresta que, devido à ação antrópica, há muito perdeu suas características de floresta”

Ainda na petição do Recurso Especial, as empresas reproduzem fragmento do segundo laudo do Ibama (fl. 6486, e-STJ, grifo no original) em que se acha o seguinte trecho:

“(...) Lei n. 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) (...): em se tratando de área urbana, o Capítulo VI (arts. 30 e 31), abre a possibilidade de supressão da vegetação secundária, mediante critérios definidos pelo órgão estadual de meio ambiente. No caso em questão, a vegetação indicada no inventário consiste de *estágio médio de regeneração*, passível, portanto, de autorização de supressão, com base no art. 31, observadas as disposições do Plano Diretor Municipal.”

Além disso, documentos técnicos juntados aos autos indicam que foram suprimidas pelo menos 9.207 árvores nativas, o que, convenhamos, não é irrisório. E nem se argumente que se tratava de “árvores isoladas”, pois o isolamento não denigre nem retira a qualidade de árvore ou indica que *vegetação* (na forma de “gênero”) de Mata Atlântica deixou de existir. Ao contrário, no caso de araucária e outras espécies criticamente ameaçadas da flora, a solidão ecológica representa um apelo final de proteção, um último gesto monumental de resistência da Natureza a nos lembrar o desfecho da fúria destruidora da exploração econômica não sustentável.

7. Princípios da prevenção e precaução

Ademais, as empresas impugnam o acórdão recorrido no que, “com fundamento nos princípios da prevenção e da precaução, houve por bem suspender a eficácia das antes mencionadas Licenças Ambientais e Alvará de Construção, para determinar a paralisação das obras de construção do Shopping, apesar, repita-se à exaustão, de admitir não comprovadas as irregularidades suscitadas pelo MPF” (fl. 6500, e-STJ).

Com razão o Subprocurador-Geral da República Doutor Nicolao Dino Neto, em seu parecer no STJ, quando lembra que, “por força dessa ênfase preventiva que norteia a aplicação do direito ambiental e urbanístico, a opção primeira que deve inspirar a tutela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurisdicional de urgência é, justamente, a contenção de situações potencialmente causadoras de dano. Daí se extrai importante conclusão, a saber, a pretensão recursal é incompatível com o interesse público na efetiva tutela jurídica do meio ambiente, eis que pretende inverter o risco – que deixa de ser puramente privado e econômico, para assumir o caráter de risco social –, ante a irreversibilidade decorrente da edificação do shopping center”.

Para o STJ, a medida primeira que deve ter a tutela de urgência é a prevenção do dano, e não a reparação pecuniária. Bem a propósito, já decidiu a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (MS 16.074/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima) que o “direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento”.

As empresas contrataram parecer do Doutor Paulo Affonso Leme Machado para que respondesse à seguinte pergunta: “Tem pertinência jurídica a aplicação do princípio da precaução no processo de licenciamento ambiental do Shopping Catuaí, em Cascavel?”.

O intuito era contestar afirmação da eminente Relatora do acórdão no Tribunal Regional Federal, Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, que, em seu voto, afirma: “Em matéria ambiental, a preocupação central da tutela jurídica é com a prevenção ou a máxima mitigação de quaisquer danos ambientais Trata-se de respeito ao princípio da precaução, mandamento nuclear do Direito Ambiental, segundo o qual se deve evitar riscos potenciais e sempre tentar prevenir a degradação ambiental, objetivando se manter o equilíbrio do ecossistema, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

A resposta, no parecer, foi que “o princípio da precaução não merece ter aceitação no licenciamento do Shopping Catuaí”, seja porque no “Direito Comparado, podemos ver que, na França, os Tribunais decidiram que não é invocável o princípio da precaução nas questões relativas ao urbanismo”, seja porque na hipótese não se pode querer afirmá-lo “quando não há um quadro de incerteza científica ou quando as ameaças ou potencialidades de danos disserem respeito a danos médios ou mínimos, não sérios e nem irreversíveis”, ou ainda porque, de outro lado, “não se apontaram quais as incertezas científicas presentes na questão em juízo”.

Andou muito bem o eminente Relator, Ministro Og Fernandes, ao não se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impressionar com tal linha de argumentação despropositada.

Primeiro, porque dispensa esclarecimento que Cascavel, Mata Atlântica e Áreas de Preservação Permanente regem-se pela legislação brasileira, não se submetendo ao regime jurídico francês, nem de qualquer outro país. Muito ao contrário, devemos nos orgulhar de contar com um dos ordenamentos ambientais mais avançados do mundo, que leva em consideração precisamente as peculiaridades – nacionais e regionais – e as exigências ecológicas dos nossos extraordinários biomas. Pelo menos nesse terreno, portanto, libertados do *complexo de inferioridade legislativa e jurídica* que caracterizou nossa evolução de nação colonizada econômica e culturalmente, impõe-se-nos, ao revés, celebrar o que somos e não querer entender o que somos pela ótica de povos, mesmo os mais ricos e poderosos, que não ostentam princípios e instrumentos de tutela ambiental tão inovadores e criativos. Por essa perspectiva de autoafirmação e de enaltecimento das conquistas do legislador pátrio, pobre do professor ou especialista que, para entender ou explicar o Direito nacional, precisa antes mergulhar e se inspirar no Direito dos outros, pois corre o risco de lá encontrar o que aqui não (mais) temos e não queremos, ou, pior, de entre nós deixar de enxergar e aproveitar os benefícios que a Constituição e as leis acolhem e exibem de maneira esplendorosa em favor dos sujeitos vulneráveis e dos bens coletivos intangíveis de índole intergeracional.

Segundo porque, se Cascavel estivesse na França, ultrapassada e incorreta seria a afirmação categórica do parecer (entregue em 2 de dezembro de 2013) de que, entre os franceses, “os Tribunais decidiram que *não é invocável* o princípio da precaução nas questões relativas ao urbanismo” (grifei). Ora, à luz da Carta do Ambiente (*Charte de l'Environnement*, de 2004), o Conselho de Estado, citado no parecer, alterou sua velha jurisprudência e passou a aplicar o princípio da precaução no domínio urbanístico (p. ex., em precedente de 19 de julho de 2010, referente a antenas de celular).

Terceiro, porque causa espanto e ofende o bom-senso dizer que, diante de riscos para a sobrevivência de dez nascentes de um rio que deságua no Rio Iguaçu, mãe das famosas Cataratas, patrimônio da humanidade, “as ameaças ou potencialidades de danos” dizem “respeito a danos médios ou mínimos, não sérios e nem irreversíveis”.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. Segurança jurídica e *periculum in mora* reverso

Mister mencionar que, no caso dos autos, a aplicação do princípio da precaução e do princípio *in dubio pro natura* sustenta-se igualmente pelos riscos de dano ao meio ambiente, ensejadores de *periculum in mora* reverso.

Segurança jurídica é um dos valores centrais da ordem constitucional e legal brasileira. Mas, sem que se respeitem os valores e pressupostos dessa mesma ordem normativa, ninguém poderá clamá-la, pois não se confunde segurança jurídica com impunidade e ilegalidade. Opta por viver em plena *insegurança jurídica* e se arrisca a colher os frutos do seu comportamento aquele que, no exercício de atividade econômica, desrespeita a ordem jurídica, volta as costas para o Direito e infringe padrões mínimos de sustentabilidade ecológica.

Aqui, preciso o alerta da Corte Especial do STJ, na voz abalizada de seu ex-presidente, Ministro Ari Pargendler: “Em matéria de meio ambiente vigora o princípio da precaução. Esse princípio deve ser observado pela Administração Pública, e também pelos empreendedores. A segurança dos investimentos constitui, também e principalmente, responsabilidade de quem os faz” (AgRg na SLS 1.564/MA, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 06/06/2012).

Evidente que a construção de um *Shopping Center* não é intervenção menor na paisagem urbana e na vida da cidade. Em tais circunstâncias, esmerada e pronta deve ser a cautela do Judiciário, particularmente com o objetivo de evitar a posterior alegação de *fato consumado*, tão comum como forma de defesa na prática processual brasileira. Desconhece-se, na jurisprudência, determinação judicial de demolição de *Shopping Center* erguido em violação à legislação. Aqui se deve rejeitar, por dissociado da realidade, o otimismo exagerado de um dos pareceristas (Doutor Paulo Affonso Leme Machado) que, ao contraditar observação dos autores da Ação Civil Pública de que, “diante da magnitude do valor do empreendimento em questão, se ele for construído estaríamos diante de uma situação imodificável”, respondeu que “os possíveis compradores de lojas do *shopping* foram prevenidos da situação litigiosa do empreendimento”. Não será essa a primeira vez em que o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

STJ rebate esse tipo de compreensão fantasiosa da realidade judicial brasileira. Cf. Medida Cautelar 15.918-SP, relator Ministro Humberto Martins, voto-vogal do Ministro Herman Benjamin (DJe de 31/8/2009):

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=6061040&num_registro=200901615877&data=20090914&tipo=2&formato=PDF

Encontra-se presente *periculum in mora* para os empresários? A resposta me parece negativa. Primeiro porque, no plano dos sujeitos protegidos, há de se ter toda a cautela ao se colocar na mesma balança, de um lado, o *periculum in mora* que afeta a coletividade e as futuras gerações (= *periculum in mora* supraindividual e intergeracional) e, do outro, o que atinge a esfera da patrimonialidade disponível do particular (= *periculum in mora* individual e intrageracional).

Segundo porque, no campo dos valores respaldados pelo ordenamento (= o interesse público relevante), vem a ser descabido comparar prejuízos financeiros ou passíveis de fácil monetarização com danos a interesses e direitos de difícil conversão em indenização ou moeda, ou até de impossível conversão, como são a saúde, a vida, o meio ambiente, a paisagem, o patrimônio histórico e a harmonia urbanística.

Finalmente, porque a *irreversibilidade é patente em um dos polos da relação jurídica*, isto é, na esfera dos bens que teriam (*e nenhum juízo se faz aqui sobre a veracidade ou realidade das alegações da petição inicial*) sido atingidos pela ilegalidade urbanística. Os bens difusos dificilmente retornam ao *statu quo ante* se o dano não for abortado na origem ou estancado a tempo, antes da sua consumação ou plenitude.

Inegável, portanto, que, diante da dificuldade de restabelecimento desse *statu quo ante*, o risco de irreversibilidade a despontar na hipótese dos autos reside, isso sim, em dano urbanístico e ecológico futuro, de índole coletiva, e não nos cofres ou livros contábeis da empresa. Sem falar, claro, dos enormes prejuízos dos consumidores que, de boa-fé, pagaram por algo que imaginavam destituído de vício redibitório, e posteriormente vêm a saber que ilegalidade insanável significará anos de disputa judicial sobre como compatibilizar um edifício já totalmente construído com as exigências legais que deveriam ter sido respeitadas desde os primeiros alicerces.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9. O papel do juiz no Direito Ambiental e Urbanístico

Novamente observo que a Relatora do acórdão recorrido foi a eminente Desembargadora Marga Inge Barth Tessler, ex-presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, uma das mais respeitadas magistradas do Brasil pelo seu conhecimento jurídico e equilíbrio no exercício da atividade jurisdicional. Desnecessário, pois, ressaltar que se trata de juíza exemplar, especialista em Direito Ambiental e portadora de vasta experiência na judicatura, o que, indubitavelmente, dá ao STJ ainda mais segurança para enfrentar as questões de grande relevância constantes destes autos.

Para o ilustre parecerista contratado, Doutor Paulo Affonso Leme Machado, a eminente Relatora, Desembargadora Federal Marga Tessler, “não foi feliz em analisar o processo judicial em questão, apressando-se em suspender uma obra já iniciada, negando efeitos jurídicos aos licenciamentos estadual e municipal. Data vênia, o sistema processual do contraditório e da ampla defesa – garantia constitucional (art. 5º, LV da Constituição da República) não foi observado na sua integralidade. A alegada 'fumaça do bom direito' e o 'perigo da demora' não afloraram de forma manifesta para embasar a decisão liminar de suspensão do licenciamento ambiental”.

Nada demais nessa crítica à longa e fundamentada decisão judicial impugnada. O que se deve rebater com ênfase é a alegação, apresentada em segundo parecer do mesmo parecerista, de que a Relatora teria descumprindo “o Código de Processo Civil”, que impõe ao juiz “assegurar às partes igualdade de tratamento”, pois a “BR Malls Participações passou a ser tratada desigualmente em relação ao Ministério Público Federal, autor neste processo”.

Segundo defende o parecer, a empresa passou a ser tratada desigualmente porque, lá pelas tantas de sua minuciosa decisão, a eminente Relatora expressou opinião ético-ambiental, de cunho genérico, de que, “quando se trata de questões ambientais, deve-se levar em consideração as efetivas e prováveis consequências oriundas da exploração do meio ambiente – *especialmente a de cunho comercial* -, *haja vista que muitas dessas condutas se caracterizam pela privatização e aniquilação do espaço e de bens públicos essenciais a tudo e*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

todos em prol do enriquecimento material de poucos e/ou da construção de espaços mercantis que pouco têm a agregar ao interesse coletivo, senão incentivar uma dinâmica social norteadada pelo irrefreável consumo, cujo desenvolvimento econômico dela pretensamente oriundo é apropriado de forma desigual, dada a questionável qualidade dos postos de emprego dele decorrentes e a volumosa acumulação material dos grandes empreendedores que aí investem, em clara dissonância com preceitos constitucionais, com a política urbana regulamentada no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)” (grifo do parecerista).

Acrescenta o parecer que “a ilustrada Relatora revelou claramente sua posição contrária à 'construção de espaços mercantis que pouco têm a agregar ao interesse coletivo, senão incentivar uma dinâmica social norteadada pelo irrefreável consumo”.

Ora, basta uma leitura superficial do que afirmou a Desembargadora Federal Marga Tessler para compreender que os temas do *consumo sustentável*, da *justiça social* e da *cidade sustentável* não são invencionices de juiz avesso ao Direito, mas integram as fundações ético-políticas, e também jurídicas, do Direito Ambiental, nacional e internacional, e do nosso Direito Urbanístico. Não é à toa que o *Estatuto da Cidade*, ponto de partida para as reflexões da Desembargadora, prega exatamente esses valores que, antes de serem norte de um único magistrado, devem orientar todo o Judiciário e todos os cidadãos, como “diretrizes” da Política Urbana (art. 2º): “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica” (inciso VIII); “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (inciso IX); “privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (inciso X). Na mesma trilha seguem a Declaração do Rio de 1992 e o Documento Final da Rio+20 (*O Futuro que Queremos*), sem falar de dezenas de outros instrumentos internacionais referendados pelo Brasil.

Diante do exposto, com estas brevíssimas considerações, **acompanho integralmente o magnífico voto do eminente Relator, Ministro Og Fernandes.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.545 - PR (2014/0100378-0)

VOTO

MINISTRA ASSULETE MAGALHÃES: Sr. Presidente, a ação civil pública – que gerou o agravo de instrumento, do qual decorreram estes recursos – diz respeito a licenças ambientais, que foram concedidas pelo Instituto Ambiental do Paraná, e ao alvará de construção, expedido pelo Município de Cascavel. Sabe-se que esses atos gozam de presunção de legitimidade. Mas, em princípio, uma presunção relativa, que pode ser afastada, mediante prova idônea.

O eminente Relator, à fl. 37 do seu voto, elenca vários elementos de prova que sinalizam pela existência da verossimilhança da alegação do direito invocado. Vou pedir licença para não ler, porque o eminente Relator já os leu; vários documentos estão mencionados, às fls. 37 a 38 do seu voto. E, por outro lado, S. Exa. bem destacou, à fl. 39, a existência também de perigo da demora, a justificar a concessão da liminar, na medida em que a perpetuação dessa obra, no curso da lide, efetivamente conduziria a uma situação de impossível ou difícil recomposição dos danos que viessem a ser causados ao meio ambiente, enquanto perdurasse a construção em debate.

Sabe-se que, em matéria ambiental – estamos ao lado do eminente Professor de Direito Ambiental, Ministro Herman Benjamin – há dois grandes princípios que informam a matéria e que devem inspirar o julgador, na solução de litígios dessa natureza: o princípio da precaução e o da prevenção. Claro que não abstratamente considerados, mas devem estar eles aliados a elementos concretos, que possam sinalizar, efetivamente, pela existência da fumaça do bom direito.

Convenci-me, diante de todos os elementos de prova, colacionados às fls. 37 e 38 do voto do eminente Ministro Relator, que, efetivamente, existem elementos concretos, a sinalizar pela verossimilhança da alegação. Por outro lado, bem demonstrou o eminente Ministro Relator que há jurisprudência pacífica deste Tribunal, no sentido de que a aferição dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, por envolverem aferição de matéria fática, encontram óbice na Súmula n. 7 deste Tribunal.

Quanto à alegação de que teria havido coisa julgada material, relativamente ao indeferimento de medidas liminares, em ação cautelar e mandado de segurança, ficou demonstrado que esses feitos foram extintos, sem julgamento do mérito, além do que – demonstra o eminente Ministro Relator – essas providências cautelares, na forma



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do CPC, são sempre de natureza provisória e podem ser revogadas ou alteradas, em qualquer tempo, a depender do contexto fático

Assim, cumprimento o eminente advogado, pela brilhante sustentação oral, mas, efetivamente, convenci-me da correção do voto do eminente Ministro Relator, a quem acompanho.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0100378-0

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.451.545 / PR

Números Origem: 50013993920144040000 50050699020124047005 50075505520134040000
50112443220134040000 50342254120124047000 9020124047005
PR-50039754420114047005 PR-50050699020124047005 PR-50053539820124047005
PR-50342254120124047000 TRF4-50013993920144040000
TRF4-50075505520134040000

PAUTA: 16/10/2014

JULGADO: 16/10/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: BR MALLS PARTICIPAÇÕES S/A
RECORRENTE	: PROESTE EMPRESAS REUNIDAS DO OESTE DO PARANA S/A
ADVOGADOS	: MÔNICA TAVARES DE CAMPOS ANTÔNIO AUGUSTO REIS RÔMULO SILVEIRA DA ROCHA SAMPAIO E OUTRO(S)
RECORRENTE	: MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROCURADORES	: LUIZ ALBERTO GONÇALVES GENESIO FELIPE DE NATIVIDADE E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	: INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP
ADVOGADOS	: LUCIANO TINOCO MARCHESINI ADRIANA MENEGHETTI E OUTRO(S)
RECORRIDO	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR	: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
INTERES.	: LUIZ TARCÍSIO MOSSATO PINTO
ADVOGADOS	: SEBASTIÃO DA SILVA FERREIRA E OUTRO(S) ANTONIO FARIAS FERREIRA NETTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, pela parte RECORRENTE: BR MALLS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PARTICIPAÇÕES S/A

Dr(a). TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, pela parte RECORRENTE: PROESTE EMPRESAS REUNIDAS DO OESTE DO PARANA S/A

Dr(a). ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS, pela parte RECORRIDA: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte dos recursos especiais e, nessa parte, negou-lhes provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.