



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2940 - SP
(2021/0147406-7)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO**
ADVOGADOS : **SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934**
 DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
 MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) -
 SP241233
REQUERIDO : **JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE**
 SÃO PAULO - SP
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. TRANSPORTE PÚBLICO METROVIÁRIO EM SÃO PAULO. COMPLEXO RAPADURA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE, LEGALIDADE E VERACIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ESTADO ECOSOCIAL DE DIREITO. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO, PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*. AUSÊNCIA DE PROVA DE PREJUÍZO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE, À PAISAGEM E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. AUTORIZAÇÕES E LICENÇAS TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS PERTINENTES. COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. LIMITE DA DECISÃO SUSPENSIVA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal prova de que a permanência da decisão judicial impugnada causa efetiva, grave e iminente lesão ao interesse público. A suspensividade é medida excepcional, sem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria de fundo, com a finalidade de eventual reforma da decisão originária.

2. Como um dos instrumentos medulares do sistema de prevenção de riscos e danos ao patrimônio natural e cultural, o licenciamento ambiental – sempre inarredável, prévio e transparente – não é opção, caridade ou veleidade administrativas. Por isso, precisa seguir, à risca e com especial zelo, os predicados procedimentais e substantivos vinculantes, estatuídos na legislação – Constituição, leis, decretos e resoluções do CONAMA e dos CONSEMAS

–, negada ao Estado e aos particulares a prerrogativa de, a pretexto de eventuais benefícios financeiros ou mesmo sociais imediatos, flexibilizarem competências e exigências prescritas. Incumprimento normativo que, em si mesmo e automaticamente, ameaça o calibre da salvaguarda administrativa do meio ambiente, bem jurídico de máxima custódia, decorrência de seu feito coletivo, infungível e transgeracional.

3. O Judiciário não só pode, como deve, rever atos administrativos que discrepem da legislação ou afrontem o bom senso, intervenção que em nada ofende o princípio da separação dos Poderes. Evidentemente, a correção do comportamento da Administração pelo juiz – um dos pilares da ordem jurídica democrática – não se dá ao acaso ou de maneira aleatória. Na esfera ambiental-urbanística, faz-se imperiosa a interferência judicial sempre que aflorarem patologias plurifacetadas, entre as quais se destacam a) vícios de forma e desvio de finalidade; b) violação de princípios jurídicos caros ao *Estado Ecológico de Direito* (p. ex., o princípio da precaução); c) desprezo a valores centrais do ordenamento (p. ex., dignidade humana e tutela de sujeitos e bens vulneráveis; transparência, participação pública, moralidade e integridade do Administrador; boa-fé, solidariedade, colaboração e sinceridade dos particulares); d) vilipêndio a postulados e técnicas contemporâneos de hermenêutica da norma (*in dubio pro natura*, p. ex.) ou a pressupostos compulsórios derivados da alma do microsistema (p. ex. a presunção absoluta de intocabilidade e caráter *non aedificandi* das Áreas de Preservação Permanente e da reflexa índole *in re ipsa* de dano a elas causado por uso ou ocupação irregulares).

4. Na hipótese dos autos, está caracterizada a lesão à ordem e à economia públicas. Primeiro porque o Poder Judiciário, sem fundamentação adequada, imiscuiu-se na seara administrativa, substituindo o Poder Executivo e desarrumando a implementação de política pública de transporte (construção de novas linhas de metrô na região metropolitana de São Paulo). Segundo porque descartou as avaliações técnico-administrativas dos órgãos competentes, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, sem o mínimo de indício de inidoneidade e de riscos de prejuízo à saúde, ao meio ambiente, à paisagem e ao patrimônio histórico e artístico nacional.

5. Inexistem, por conseguinte, argumentos robustos capazes de infirmar os fundamentos da decisão do STJ, ora agravada, no sentido de não caber ao Judiciário atuar sob conjectura abstrata de que os atos administrativos são, aprioristicamente, realizados em desobediência à legislação, logo dotados de certa presunção de ilegitimidade. É certo que a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo ambiental-urbanístico (autorizações e licenças, p. ex.), além de relativa, também é passível de inversão do ônus da prova pelo juiz, com base no princípio *in dubio pro natura*. Contudo, não é essa a situação dos autos.

6. Considerando a superveniente decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo determinando a remessa da Ação Civil Pública à Justiça Federal e tendo em vista que a decisão suspensiva se referia tão somente à paralisação da obra, deve a suspensão concedida prevalecer até que haja o pronunciamento no novo juízo acerca da liminar.

7. Agravo interno provido em parte para limitar os efeitos da decisão suspensiva até que a Justiça Federal no Estado de São Paulo decida o pleito liminar.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin dando parcial provimento ao agravo e a retificação do voto do Sr. Ministro Relator para aderir ao voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, por unanimidade, dar parcial provimento ao agravo, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Herman Benjamin, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Sérgio Kukina e Joel Ilan Paciornik, votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Paulo de Tarso Sanseverino, Antonio Carlos Ferreira e Ricardo Villas Bôas Cueva.

Aposentados os Srs. Ministros Felix Fischer e Jorge Mussi.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 16 de agosto de 2023.

BENEDITO GONÇALVES

Presidente

HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

**AgInt na SLS 2.940 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2021/0147406-7

Número de Origem:

10637847120208260053 20210000243927 20693138220218260000

Sessão Virtual de 18/08/2021 a 24/08/2021

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO

ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934

DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291

MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233

REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL - REVOGAÇÃO/CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO

ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934

DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291

MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233

REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta em 25/08/2021.

Licenciado o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 25 de agosto de 2021



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2940 - SP
(2021/0147406-7)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO**
ADVOGADOS : **SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934**
 DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
 MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) -
 SP241233
REQUERIDO : **JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE**
 SÃO PAULO - SP
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. TRANSPORTE PÚBLICO METROVIÁRIO EM SÃO PAULO. COMPLEXO RAPADURA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE, LEGALIDADE E VERACIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ESTADO ECOSOCIAL DE DIREITO. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO, PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*. AUSÊNCIA DE PROVA DE PREJUÍZO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE, À PAISAGEM E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. AUTORIZAÇÕES E LICENÇAS TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS PERTINENTES. COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. LIMITE DA DECISÃO SUSPENSIVA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal prova de que a permanência da decisão judicial impugnada causa efetiva, grave e iminente lesão ao interesse público. A suspensividade é medida excepcional, sem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria de fundo, com a finalidade de eventual reforma da decisão originária.

2. Como um dos instrumentos medulares do sistema de prevenção de riscos e danos ao patrimônio natural e cultural, o licenciamento ambiental – sempre inarredável, prévio e transparente – não é opção, caridade ou veleidade administrativas. Por isso, precisa seguir, à risca e com especial zelo, os predicados procedimentais e substantivos vinculantes, estatuídos na legislação – Constituição, leis, decretos e resoluções do CONAMA e dos CONSEMAS –, negada ao Estado e aos particulares a prerrogativa de, a pretexto de

eventuais benefícios financeiros ou mesmo sociais imediatos, flexibilizarem competências e exigências prescritas. Incumprimento normativo que, em si mesmo e automaticamente, ameaça o calibre da salvaguarda administrativa do meio ambiente, bem jurídico de máxima custódia, decorrência de seu feito coletivo, infungível e transgeracional.

3. O Judiciário não só pode, como deve, rever atos administrativos que discrepem da legislação ou afrontem o bom senso, intervenção que em nada ofende o princípio da separação dos Poderes. Evidentemente, a correção do comportamento da Administração pelo juiz – um dos pilares da ordem jurídica democrática – não se dá ao acaso ou de maneira aleatória. Na esfera ambiental-urbanística, faz-se imperiosa a interferência judicial sempre que aflorarem patologias plurifacetadas, entre as quais se destacam a) vícios de forma e desvio de finalidade; b) violação de princípios jurídicos caros ao *Estado Ecosocial de Direito* (p. ex., o princípio da precaução); c) desprezo a valores centrais do ordenamento (p. ex., dignidade humana e tutela de sujeitos e bens vulneráveis; transparência, participação pública, moralidade e integridade do Administrador; boa-fé, solidariedade, colaboração e sinceridade dos particulares); d) vilipêndio a postulados e técnicas contemporâneos de hermenêutica da norma (*in dubio pro natura*, p. ex.) ou a pressupostos compulsórios derivados da alma do microsistema (p. ex. a presunção absoluta de intocabilidade e caráter *non aedificandi* das Áreas de Preservação Permanente e da reflexa índole *in re ipsa* de dano a elas causado por uso ou ocupação irregulares).

4. Na hipótese dos autos, está caracterizada a lesão à ordem e à economia públicas. Primeiro porque o Poder Judiciário, sem fundamentação adequada, imiscuiu-se na seara administrativa, substituindo o Poder Executivo e desarrumando a implementação de política pública de transporte (construção de novas linhas de metrô na região metropolitana de São Paulo). Segundo porque descartou as avaliações técnico-administrativas dos órgãos competentes, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, sem o mínimo de indício de inidoneidade e de riscos de prejuízo à saúde, ao meio ambiente, à paisagem e ao patrimônio histórico e artístico nacional.

5. Inexistem, por conseguinte, argumentos robustos capazes de infirmar os fundamentos da decisão do STJ, ora agravada, no sentido de não caber ao Judiciário atuar sob conjectura abstrata de que os atos administrativos são, aprioristicamente, realizados em desobediência à legislação, logo dotados de certa presunção de ilegitimidade. É certo que a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo ambiental-urbanístico (autorizações e licenças, p. ex.), além de relativa, também é passível de inversão do ônus da prova pelo juiz, com base no princípio *in dubio pro natura*. Contudo, não é essa a situação dos autos.

6. Considerando a superveniente decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo determinando a remessa da Ação Civil Pública à Justiça Federal e tendo em vista que a decisão suspensiva se referia tão somente à paralisação da obra, deve a suspensão concedida prevalecer até que haja o pronunciamento no novo juízo acerca da liminar.

7. Agravo interno provido em parte para limitar os efeitos da decisão suspensiva até que a Justiça Federal no Estado de São Paulo decida o pleito liminar.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Cuida-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, às fls. 227-235, da decisão de fls. 212-220, a qual deferiu o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1063784-71.2020.8.26.0053, pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

Narra o agravante que, na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública n. 1063784-71.2020.8.26.0053 contra a COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. A ação tem o objetivo de declarar a nulidade da Autorização n. 0000041473/2020 e do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental – TCRA n. 0000041292/2020, emitidos pela CETESB, e pleiteia a paralisação das obras de expansão da Linha 2 – Verde do Metrô, no trecho do Complexo Rapadura.

O Juízo de primeira instância concedeu a medida liminar com determinação de que a Metrô se absteresse de realizar qualquer movimentação de terra no Complexo Rapadura ou mesmo corte de árvores, tendo sido designada audiência de conciliação. Posteriormente, foi determinado pelo Juízo da primeira instância o deslocamento da competência para a Justiça Federal, com manutenção da medida para paralisar as obras.

De consequência, a Metrô interpôs o Agravo de Instrumento n. 2076568-91.2021.8.26.0000 em que foi parcialmente deferido o efeito suspensivo para manter a demanda na Justiça estadual até o julgamento do recurso – e apresentou o pedido de Suspensão de Liminar n. 2069313-82.2021.8.26.0000, o qual foi negado.

Alega que a presunção de legitimidade dos atos administrativos há de ser ponderada em virtude dos pareceres técnicos formulados pelo órgão técnico do Ministério Público, os quais concluíram que os impactos causados ao meio ambiente não foram adequadamente avaliados, o que leva à conclusão – segundo sustenta – de que o interesse público seria mais bem atendido com a paralisação das obras, sob o risco de danos irreversíveis ao meio ambiente.

Defende que, a partir dos pareceres técnicos formulados pelo órgão técnico do Ministério Público, foram encontradas inúmeras inconsistências no parecer da CETESB, que ignora atributos ambientais da área objeto da pretendida intervenção pela Metrô.

Interposta suspensão de liminar e de sentença no Superior Tribunal de Justiça pelo Metrô, foi deferido o pedido por esta Presidência, como se vê na decisão de fls. 212-220.

A Metrô apresentou impugnação ao agravo interno, fls. 238-249, sob o argumento de que, independentemente de a competência ser definida a favor da Justiça estadual ou Federal, o Superior Tribunal de Justiça é, ao final, o órgão competente para a análise do pedido de suspensão da liminar.

Argumenta que a paralisação das obras metroviárias implicaria graves prejuízos financeiros ao erário e à população de São Paulo, assim como à expansão da linha metroviária trará inúmeros benefícios sociais à comunidade (redução do custo e tempo das viagens dos cidadãos, do número de acidentes fatais e de feridos, do consumo de combustíveis fósseis, da emissão de poluentes atmosféricos; e geração de empregos diretos e indiretos).

Ressalta que a paralisação das obras causaria prejuízo mensal aos cofres públicos – quase 4 milhões de reais –, levando em conta o custo mensal fixo dos contratos da obra, como também a perda de arrecadação, estimada aproximadamente em 18,4 milhões de reais mensais, incluídas as receitas tarifárias e não tarifárias.

Aduz que o Ministério Público insiste em criticar a autorização concedida pela CETESB para o início das obras, sem embasamento técnico, destacando que há estabelecimento de compensação ambiental, observados os parâmetros legalmente previstos nas normas ambientais aplicáveis. Ressalta, também, que é infundada a crítica realizada à autorização do IPHAN.

Afirma que o projeto executivo das escavações do Complexo Rapadura foi elaborado em atendimento às especificações técnicas exigidas, com observância de critérios rígidos de engenharia.

Sustenta que as duas áreas evidenciadas como resquícios arqueológicos estão fora do perímetro de influência das escavações, tanto que o IPHAN autorizou o início das obras.

Por fim, explicita que haverá monitoramento constante das movimentações induzidas pelas escavações do maciço nas estruturas e utilidades públicas lindeiras à obra pelo projeto de instrumentação, garantindo a segurança necessária para a boa execução da escavação.

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Sabe-se que a suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo à parte requerente a plena e efetiva demonstração da alegada ofensa

grave a valores ou a máximas do Direito. Cuida-se de prerrogativa decorrente do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, condição primordial do modelo político-jurídico welfarista de 1988, que tem como beneficiários maiores a coletividade e as gerações futuras.

Tal instituto não traduz natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar no mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias.

Inicialmente, realço que, como um dos instrumentos medulares do sistema de prevenção de riscos e danos ao patrimônio natural e cultural, o licenciamento ambiental – sempre inarredável, prévio e transparente – não é opção, caridade ou veleidade administrativas. Por isso, precisa seguir, à risca e com especial zelo, os predicados procedimentais e substantivos vinculantes, estatuídos na legislação – Constituição, leis, decretos e resoluções do CONAMA e dos CONSEMAS –, negada ao Estado e aos particulares a prerrogativa de, a pretexto de eventuais benefícios financeiros ou mesmo sociais imediatos, flexibilizarem competências e exigências prescritas. Incumprimento normativo que, em si mesmo e automaticamente, ameaça o calibre da salvaguarda administrativa do meio ambiente, bem jurídico de máxima custódia, decorrência de seu feitio coletivo, infungível e transgeracional.

O Judiciário não só pode, como deve, rever atos administrativos que discrepem da legislação ou afrontem o bom senso, intervenção que em nada ofende o princípio da separação dos Poderes. Evidentemente, a correção do comportamento da Administração pelo juiz – um dos pilares da ordem jurídica democrática – não se dá ao acaso ou de maneira aleatória. Na esfera ambiental-urbanística, faz-se imperiosa a interferência judicial sempre que aflorarem patologias plurifacetadas, entre as quais se destacam a) vícios de forma e desvio de finalidade; b) violação de princípios jurídicos caros ao Estado Ecosocial de Direito (p. ex., o princípio da precaução); c) desprezo a valores centrais do ordenamento (p. ex., dignidade humana e tutela de sujeitos e bens vulneráveis; transparência, participação pública, moralidade e integridade do Administrador; boa-fé, solidariedade, colaboração e sinceridade dos particulares); d) vilipêndio a postulados e técnicas contemporâneos de hermenêutica da norma (in dubio pro natura, p. ex.) ou a pressupostos compulsórios derivados da alma do microssistema (p. ex. a presunção absoluta de intocabilidade e caráter non aedificandi das Áreas de Preservação Permanente e da reflexa índole in re ipsa de dano a elas causado por uso ou ocupação irregulares). No caso em tela, não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar os fundamentos da decisão impugnada de que está caracterizada a lesão à ordem e à economia públicas na medida em que o Poder Judiciário, ao interferir na seara administrativa, sem razão técnico-jurídica plausível, substituiu o Poder Executivo na implementação de política pública de transporte (construção de novas linhas

de metrô na Região Metropolitana de São Paulo), descartando, por inteiro, as avaliações administrativas, aparentemente hígdas, do órgão ambiental competente, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Sendo assim, o Judiciário, como regra, não deve imiscuir-se na seara do Poder Executivo, substituindo, pura e simplesmente, o Administrador na gestão da coisa pública, fazendo tábula rasa da presunção de legalidade do ato administrativo, sem verificação de ação ou omissão formal ou materialmente ilegal, que possa embasar eventual intervenção corretiva judicial.

In casu, não se conseguiu infirmar a fundamentação da decisão agravada, lastreada na presunção de legitimidade da política pública de transporte metroviário adotada pelo Estado de São Paulo, bem como nas autorizações técnico-administrativas concedidas com suporte em estudos especializados, realizados por diversos órgãos administrativos no espaço de suas expertises temáticas, tais como a análise da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Ressalte-se, de toda sorte, que a suspensão, além de não se caracterizar como sucedâneo recursal, não comporta dilação probatória para análise da matéria de fundo.

Impende sublinhar que os novos argumentos aqui alinhavados não são capazes de invalidar a decisão agravada, embora sirvam, em boa hora, para ajustar a fundamentação anteriormente adotada. Permanece em pé, pois, o raciocínio jurídico de que, nos contornos peculiares e exclusivos da presente demanda, foi incorreta, nos moldes em que realizada, a interferência do Poder Judiciário no terreno de competência do Poder Executivo, ressalvada a ampla e irrestrita análise, pelas instâncias ordinárias, do mérito e das questões controvertidas em debate, inclusive no terreno de responsabilidade civil objetiva e responsabilidade pessoal dos Administradores por eventuais danos causados.

Sabe-se da relevância inexorável para a economia pública e para o bem-estar da população da construção de linhas de metrô na maior metrópole da América Latina, que sofre com locomoção dificultada e lenta de veículos e pessoas, certamente um dos grandes desafios políticos a ser enfrentado pela administração pública. É de conhecimento notório que a população de São Paulo clama por soluções administrativas que tragam mais eficiência à prestação do serviço público de transporte em nossa capital financeira.

Por conseguinte, o início das obras em foco não pode ser inviabilizado se não houver indícios mínimos de que os estudos técnico-administrativos, realizados por órgãos especializados no campo de suas expertises temáticas, estejam equivocados,

fracos ou carecedores de suporte científico ou em desrespeito às formalidades e requisitos da legislação, de modo a pôr em risco ou ocasionar prejuízo à saúde, ao meio ambiente, à paisagem, ou ao patrimônio histórico e artístico nacional.

Se atos administrativos do Poder Executivo não mais carregarem presunção da legitimidade, legalidade e veracidade (sempre relativa, vale destacar), aí estaria aberto o caminho para desarranjar toda a lógica de funcionamento regular do Estado, lastreada no exercício de prerrogativas que lhe são essenciais, atribuídas pela Constituição e pelas leis. O Judiciário, repita-se, não pode atuar sob o dogma de que os atos administrativos são ordinariamente realizados em desconformidade com a legislação, logo presumidos ilegítimos. Tal concepção configuraria subversão do regime jurídico do Direito Administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário. Claro, o raciocínio aqui adotado em nada impede ou inviabiliza – em situações concretas de riscos ao patrimônio natural e cultural – a adoção, pelo juiz, da inversão do ônus da prova da legitimidade, da legalidade e da veracidade dos atos ambientais-urbanísticos, com fulcro no princípio *in dubio pro natura*.

A interferência imotivada do Judiciário na definição da política pública de expansão da malha metroviária de São Paulo inibe a execução do seu planejamento estratégico administrativo no tocante à prestação eficiente dos serviços públicos, prejudicando tão respeitável dever estatal de propiciar melhores meios de transporte à população, o que impacta a saúde e a economia públicas.

Lembro que a obra já estava nos preparativos para seu início, e a sua paralisação causaria significativo prejuízo aos cofres públicos diante dos reajustes ou rescisões contratuais que se fizerem necessários, ou de dispendiosa manutenção de serviços inacabados até que fosse retomada a sua continuidade, o que mais uma vez, ao final, traz malefícios aos interesses da sociedade.

Está, pois, presente grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente do serviço público, que interrompem a prestação célere e eficaz de obras imprescindíveis à segurança e à saúde dos cidadãos.

No caso sob análise, na verdade, bem se percebe o perigo da demora inverso, uma vez que a decisão questionada obsta o início das obras, o que pode trazer prejuízos ambientais, sanitários e econômicos, como explicitado na exordial com números impactantes. Nesse sentido, trago à colação precedente da Corte Especial do STJ, que trata do risco inverso de lesão à economia e ordem públicas em virtude de paralisação de obras de metrô:

PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE DECISÃO.

LEGITIMIDADE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.
PARALISAÇÃO DE OBRAS DO METRÔ. RISCO
INVERSO DE LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM
PÚBLICAS.

1. As pessoas jurídicas têm legitimidade para requerer suspensão de decisão quando estiverem no desempenho de serviços públicos por delegação de competência, onde inafastável o interesse público e a iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pelas leis de regência.
2. Já existindo recursos financeiros, materiais, maquinário pesado e pessoal qualificado para a execução do empreendimento, o comprometimento da parte da obra já realizada (maior parte) caracteriza a potencialidade de grave lesão à ordem e à economia públicas.
3. Agravo a que se nega provimento. (AgRg na SLS n. 2/PI, relator Ministro Edson Vidigal, Corte Especial, DJ de 19/9/2005, grifo meu.)

Vale enfatizar que um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo mostra-se consequencial no contexto da realização do juízo eminentemente político, que é realizado no âmbito da suspensão de liminar.

No caso, como acima já referido, os requerentes demonstraram que os órgãos especializados autorizaram a realização da obra e que, da forma como pretendido pelo Metrô, os sítios arqueológicos não serão, aparentemente, afetados pelo início das obras.

É sabido que as questões postas estão sujeitas ao crivo do Poder Judiciário. A cautela, contudo, sugere, no caso em debate, que a substituição das decisões da administração pública ocorra apenas em decorrência de ilegalidade inequívoca, após instrução processual. Tudo, por óbvio, sem que se criem situações de irreversibilidade de graves prejuízos ambientais e culturais, pressuposto que não pode aqui ser olvidado.

Útil ressaltar, ademais, que a suspensão apresenta caráter eminentemente político ao verificar a lesividade aos bens jurídicos tutelados pela lei de regência. Nesse sentido, trago à colação precedentes a respeito da natureza jurídica da suspensão:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS
DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE

PASSAGEIROS. PROCEDIMENTO HOMOLOGADO E EM FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SUSPENSÃO. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS NA ORIGEM. DESNECESSIDADE.

(...)

2. É eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária.

3. A decisão judicial que, sem as devidas cautelas, suspende liminarmente procedimento licitatório já homologado e em fase de execução contratual interfere, de modo abrupto e, portanto, indesejável, na normalidade administrativa do ente estatal, causando tumulto desnecessário no planejamento e execução das ações inerentes à gestão pública.

(...)

5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS n. 2.702/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27/8/2020, grifo meu.)

PROCESSUAL CIVIL. ART. 535 DO CPC. JUNTADA DE PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ART. 4º DA LEI Nº 4.384/64. REQUISITOS. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. PRECEDENTES.

(...)

2. "A competência outorgada ao Presidente do Tribunal para suspender a execução de medidas liminares e de sentenças não é exercível discricionariamente. Ao contrário, supõe a ocorrência de pressupostos específicos alinhados em lei (Lei 8.437/92, art. 4º; Lei 7.347/85, art. 12, § 1º; Lei 4.348/64, art. 4º) e nesse aspecto o juízo que então se faz tem natureza eminentemente jurisdicional. É inegável, todavia, que os referidos pressupostos são normativamente formulados por cláusulas abertas, de conteúdo conceitual com elevado grau de

indeterminação ('grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia públicas' e 'manifesto interesse público', 'flagrante ilegitimidade'). Isso exige que a interpretação e a aplicação da norma se façam mediante preenchimento valorativo moldado às circunstâncias de cada caso. É nesse sentido que deve ser entendido o juízo político a que às vezes se alude no âmbito de pedidos de suspensão" (REsp 831.495/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU 30.06.06).

(...)

5. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (REsp n. 767.387/RS, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009, grifo meu.)

Portanto, relativamente ao mérito suspensivo, reitero a decisão de fls. 212-220, a qual deferiu o pedido de suspensão formulado pela COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO– METRÔ para sustar os efeitos da decisão proferida, pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, na Ação Civil Pública n. 1063784-71.2020.8.26.0053, concernente à paralisação da obra.

Haja vista que a decisão suspensiva se referia tão somente à paralisação da obra, não tendo mérito decisório relacionado à questão preliminar da competência da Justiça Federal ou não no caso em tela, concordo com o Voto-Vista do Ministro Herman Benjamin no sentido de acolhimento parcial do agravo interno para fins de prevalência da decisão suspensiva aqui concedida até que haja a decisão na Justiça Federal acerca da liminar, considerando a situação superveniente de decisão no TJ/SP no Agravo de Instrumento n. 2076568-91.2021.8.26.0000 de remessa à Justiça Federal, nos termos da Súmula n. 150/STJ.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao agravo interno para, mantendo o decidido quanto à continuidade da obra em foco, limitar a extensão dos efeitos da decisão suspensiva ora agravada até que a Justiça Federal no Estado de São Paulo decida o pleito liminar.

É como penso. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0147406-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt na SLS 2.940 / SP

Números Origem: 10637847120208260053 20210000243927 20693138220218260000

PAUTA: 17/11/2021

JULGADO: 17/11/2021

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO
- SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO
- SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Aguardam os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Paulo de Tarso Sanseverino, Maria Isabel Gallotti,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sérgio Kukina e Joel Ilan Paciornik.

Ausentes, justificadamente, a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura e os Srs. Ministros Og Fernandes, Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques.

Licenciado o Sr. Ministro Felix Fischer.

Convocados os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Joel Ilan Paciornik.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Jorge Mussi.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0147406-7 PROCESSO ELETRÔNICO **AgInt na**
SLS **2.940 / SP**

Números Origem: 10637847120208260053 20210000243927 20693138220218260000

PAUTA: 21/06/2023

JULGADO: 21/06/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **PRESIDENTE DO STJ**

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO
- SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO
- SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Adiado o julgamento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.940 - SP
(2021/0147406-7)**

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. TRANSPORTE PÚBLICO. METRÔ DE SÃO PAULO. DECISÃO A SER SUSPensa SEM INDICAÇÃO DOS ILÍCITOS SUPOSTAMENTE PRATICADOS, OU MESMO DOS PREJUÍZOS CONCRETOS AO MEIO AMBIENTE. ILEGITIMIDADE FLAGRANTE DA DECISÃO. RISCO À ORDEM PÚBLICA E ECONÔMICA. LIMITAÇÃO DO ALCANCE TEMPORAL DA SUSPENSÃO DETERMINADA.

BREVE HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de Agravo Interno interposto pelo Ministério Público Federal da decisão das fls. 212-220 (e-STJ) da Presidência desta Corte, que, nos autos do presente pedido de Suspensão de Liminar e Sentença, deferiu o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053, do Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), **até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.**

2. Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053 contra a Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. A ação visa declarar a nulidade da Autorização n. 0000041473/2020 e do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental – TCRA n. 0000041292/2020, emitidos pela CETESB, e pleiteia a paralisação das obras de expansão da Linha 2 – Verde do Metrô, no trecho do Complexo Rapadura.

3. O Juízo de primeira instância, **sem apreciar o mérito da tutela provisória requerida,** determinou que a recorrente se absteresse de realizar qualquer movimentação de terra no "Complexo Rapadura" ou mesmo o corte de árvores, **ao menos até a realização de audiência de conciliação.** Posteriormente, frustrada a audiência, **foi determinado pelo Juízo da primeira instância o deslocamento da competência para a Justiça Federal, com manutenção, sem maiores explicações, da determinação de paralisação das obras.**

4. Na sequência, a Metrô interpôs, junto ao TJSP, o Agravo de Instrumento n. 2076568-91.2021.8.26.0000, no qual foi parcialmente deferido o efeito suspensivo para manter a demanda na Justiça estadual até o julgamento do recurso, e apresentou o pedido de Suspensão de Liminar n. 2069313-82.2021.8.26.0000, o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qual foi negado. Consta que o referido Agravo de Instrumento, que manteve provisoriamente os autos da ACP na Justiça Estadual, não foi conhecido pelo TJSP e que, contra o acórdão proferido, foi interposto Recurso Especial, inadmitido e, posteriormente, Agravo em Recurso Especial, que foi conhecido pela Presidência do STJ, para não se conhecer do Recurso Especial (AREsp 2.297.173/SP).

5. Nesta Corte, o eminente Presidente, Ministro Humberto Martins, deferiu a Suspensão de Liminar e de Sentença requerida pelo METRÔ, afirmando que "está caracterizada a lesão à ordem pública e à economia pública à medida que o poder judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substitui o poder executivo ao interferir na execução da política pública de transporte desenhada de construção de novas linhas de metrô na região metropolitana de São Paulo, bem como desconsidera as avaliações administrativas positivas concedidas pelo órgão ambiental competente, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN". Afirmou, ainda, que "a obra já estava nos preparativos para seu início e a sua paralisação causa um significativo prejuízo aos cofres públicos diante dos reajustes ou rescisões contratuais que se fizerem necessários, ou da possível dispendiosa manutenção de serviços inacabados até que seja retomada a sua continuidade, o que mais uma vez, ao final, traz malefícios aos interesses da sociedade em razão dos prejuízos ao erário".

6. Sobreveio, então, o presente Agravo Interno, em que o Ministério Público Federal sustenta a ausência dos requisitos do art. 4º da Lei 8.437/1992. Alega que a presunção de legitimidade dos atos administrativos há de ser ponderada em razão dos pareceres técnicos formulados pelo órgão técnico do Ministério Público, os quais concluíram que os impactos causados ao meio ambiente não foram adequadamente avaliados, o que leva à conclusão – segundo defende – de que o interesse público seria mais bem atendido com a paralisação das obras, sob o risco de danos irreversíveis ao meio ambiente. Afirmou que, no caso, foram encontradas inúmeras inconsistências no parecer da CETESB, que desconsidera atributos ambientais da área objeto da pretendida intervenção pela Metrô.

7. Na sessão de 17.11.2021 o eminente Relator votou pelo não provimento do Agravo Interno, ocasião em que pedi vista para melhor análise do caso

MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA POR FUNDAMENTOS DIVERSOS

8. Diversamente dos danos de natureza econômica ou social, os praticados contra o Meio Ambiente, como regra, são irreversíveis, motivo pelo qual, de ordinário, posiciono-me em favor da ordem pública ambiental, preservando-se, no âmbito dos procedimentos de Suspensão da Liminar e de Sentença, a proteção dela em detrimento da continuidade de obras e empreendimentos a cujo respeito haja dúvida concreta acerca da legalidade.

9. No caso presente, contudo, observo que a decisão proferida pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), nos autos da Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053, não indica quais seriam as ofensas ao Meio Ambiente capazes de justificar a ordem de paralisação de tão grandiosa empreita, cujo proveito coletivo dos usuários do transporte público da maior cidade do país é evidente. Simplesmente se determinou paralisação, **sem análise do mérito da tutela provisória requerida**, até que se ultimasse a realização de audiência de conciliação que resultou infrutífera.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

10. Juízo tão fugaz e sem indicativo das ilegalidades cometidas pela requerente, ou dos riscos reais ao Meio Ambiente do “Complexo da Rapadura”, não poderia sustentar – após frustrada a realização da audiência de conciliação –, a manutenção da ordem de suspensão do empreendimento, ainda que sob a justificativa de que há dúvida sobre a competência para o conhecimento da demanda (fls. 93/94, *in fine*, e-STJ).

11. Não é lícito, por outro lado, a este eg. Superior Tribunal de Justiça, em limites tão estreitos como o da Suspensão de Liminar e de Sentença (que não tem natureza recursal), avançar sobre a análise da questão de fundo, suprimindo a deliberação do órgão jurisdicional competente, que é quem devia, efetivamente, analisar a existência dos indícios de ilegalidade no empreendimento.

12. Entendo, por isso – **embora por fundamentos diversos dos do eminente Relator** –, que estão presentes os requisitos do art. 4º da Lei 8.437/1992. Há flagrante ilegitimidade na decisão que se pretende suspender, pois, frustrada a autocomposição que justificara a liminar deferida, não houve indicativo das ilegalidades praticadas na obtenção das licenças do empreendimento, ou mesmo dos danos que seu prosseguimento ocasionará ao Meio Ambiente, para justificar a ordem de abstenção. E encontro presente, também, riscos à ordem e à economia públicas na paralisação do empreendimento, sem indicativo específico da presença dos requisitos autorizadores da liminar deferida na origem, considerando os graves prejuízos à coletividade com a interrupção das obras de ampliação do Metrô de São Paulo.

LIMITAÇÃO DA EXTENSÃO TEMPORAL DA ORDEM DE SUSPENSÃO – DIVERGÊNCIA COM O EM. RELATOR

13. Considero, **contudo**, que não pode ser mantida a ordem de suspensão com a extensão dada pela Presidência da Corte.

14. Na origem já foi definido, tanto pelo juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, como também pelo Tribunal de Justiça bandeirante (Agravado de Instrumento 2076568-91.2021.8.26.0000), que os autos devem ser remetidos à Justiça Federal para, nos termos da Súmula do 150/STJ, aquilatar a existência de interesse jurídico da União (IPHAN) na causa, tendo em vista, ainda, a propositura pelo MPF, perante a Justiça Federal, de outra Ação Civil Pública relacionada aos fatos. Ainda que o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a competência da Justiça Estadual tenha sido atacado, pelo Metrô, por Recurso Especial inadmitido na origem e, na sequência, nesta Corte, pelo AREsp 2.297.173/SP, que foi conhecido para fins de não conhecimento do Recurso Especial (ainda pende Agravo Interno), trata-se de recurso não dotado de efeito suspensivo (art. 995 do CPC), de modo que não há mais óbice para a imediata remessa do feito para que o órgão constitucionalmente competente se manifeste a respeito.

15. Definida a competência da Justiça Federal para o caso, deve ser permitido ao juízo competente se pronunciar, efetivamente e fundamentadamente, sobre o pleito liminar da Ação Civil Pública ofertada, ocasião em que poderá verificar a existência de elementos concretos que autorizem a paralisação das obras ante o risco de dano ambiental indicado na inicial do MPSP e do MPF (conexa/continente), decisão que, por evidente, estará sujeita ao controle recursal próprio, **inclusive sendo cabível novo pedido de Suspensão no âmbito do TRF e deste eg. STJ**.

16. Essa é a razão pela qual – dentro da percepção de que, no âmbito da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

devolutividade do recurso interposto pelo MPF, é possível acolhê-lo em menor extensão – entendo que a suspensão deve durar, apenas, enquanto não houver efetiva apreciação do pleito liminar dos Ministérios Públicos pela Justiça Federal, que, por ora, se tem como competente.

17. No sentido da possibilidade de ser delimitado marco temporal distinto do previsto do art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/1992, no âmbito da Suspensão de Liminar e de Sentença, há diversos precedentes desta Corte Especial (AgRg na SLS 162/PE, Rel. Ministro Barros Monteiro, Corte Especial, DJ 11.12.2006, p. 286; AgRg na Rcl 34.882/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 1º.4.2019; AgRg na SLS 1.890/RJ, Rel. Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 12.6.2014). E, também, a correta exegese da Súmula 626/STF, no sentido de que "a suspensão da liminar em mandado de segurança, **salvo determinação em contrário da decisão que a deferir**, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração" (grifei)

CONCLUSÃO

18. **Agravo Interno parcialmente provido** para, ratificando a decisão liminar da Presidência do Superior Tribunal de Justiça por fundamentos diversos, estabelecer que a suspensão deferida dure, apenas, enquanto não houver efetiva apreciação do pleito liminar dos Ministérios Públicos pela Justiça Federal que, por ora, se tem como competente, oficiando-se ao juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo para que remeta, *incontinenti*, os autos da Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053 para a Justiça Federal.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Agravo Interno interposto pelo Ministério Público Federal contra a decisão das fls. 212-220 (e-STJ), da Presidência desta Corte, que, nos autos do presente pedido de Suspensão de Liminar e Sentença, deferiu o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053, do Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), **até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal**.

Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053 contra a Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. A ação tem o objetivo de declarar a nulidade da Autorização 0000041473/2020 e do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental – TCRA 0000041292/2020, emitidos pela CETESB, e pleiteia a paralisação das obras de expansão da Linha 2 – Verde do Metrô, no trecho do Complexo Rapadura.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Juízo de primeira instância, **sem apreciar o mérito da tutela provisória requerida**, determinou que a ora recorrente se abstinhasse de realizar qualquer movimentação de terra no "Complexo Rapadura" ou mesmo o corte de árvores, **ao menos até a realização audiência de conciliação**. Posteriormente, frustrada a audiência, foi determinado pelo Juízo da primeira instância o deslocamento da competência para a Justiça Federal, **com manutenção, sem maiores explicações, da determinação de paralisação das obras** (fls. 93-94, e-STJ).

Na sequência, a Metrô interpôs, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Agravo de Instrumento 2076568-91.2021.8.26.0000, no qual foi parcialmente deferido o efeito suspensivo para manter a demanda na Justiça estadual até o julgamento do recurso, e apresentou o pedido de Suspensão de Liminar 2069313-82.2021.8.26.0000, o qual foi negado (fls. 162-167, e-STJ). Consta que o referido Agravo de Instrumento, que manteve provisoriamente os autos da ACP na Justiça Estadual, não foi conhecido pelo TJSP em acórdão contra o qual foram interpostos Recurso Especial, inadmitido, e, posteriormente, Agravo em Recurso Especial. Esse foi conhecido pela Presidência do STJ, para não se conhecer do Recurso Especial (AREsp 2.297.173/SP).

Nesta Corte, o eminente Presidente, Ministro Humberto Martins, deferiu a Suspensão de Liminar e de Sentença requerida pela METRÔ. Afirmou, entre outras razões, estar "caracterizada a lesão à ordem pública e à economia pública na medida em que o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substitui o Poder Executivo ao interferir na execução da política pública de transporte desenhada de construção de novas linhas de metrô na região metropolitana de São Paulo, bem como desconsidera as avaliações administrativas positivas concedidas pelo órgão ambiental competente, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN". Afirmou, ainda, que "a obra já estava nos preparativos para seu início e a sua paralisação causa um significativo prejuízo aos cofres públicos diante dos reajustes ou rescisões contratuais que se fizerem necessários, ou da possível dispendiosa manutenção de serviços inacabados até que seja retomada a sua continuidade, o que mais uma vez, ao final, traz malefícios aos interesses da sociedade em razão dos prejuízos ao erário" (fls.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

212-220, e-STJ).

Sobreveio, então, o presente Agravo de Interno (fls. 227-235, e-STJ), em que o Ministério Público Federal sustenta a ausência dos requisitos do art. 4º da Lei 8.437/1992, alegando que a presunção de legitimidade dos atos administrativos há de ser ponderada em razão dos pareceres técnicos formulados pelo órgão técnico do Ministério Público, os quais concluíram que os impactos causados ao meio ambiente não foram adequadamente avaliados, o que leva à conclusão – segundo defende – de que o interesse público seria mais bem atendido com a paralisação das obras, sob o risco de danos irreversíveis ao meio ambiente. Afirmou, ainda, que, no caso, conforme pareceres técnicos formulados pelo órgão técnico do Ministério Público, foram encontradas inúmeras inconsistências no parecer da CETESB, que desconsidera atributos ambientais da área objeto da pretendida intervenção pela Metrô.

Pedi vista para melhor análise dos autos.

É o breve relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Como já afirmado, trata-se de pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença, cuja tutela foi deferida pela Presidência desta Corte, para o fim de sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053, do Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

É de conhecimento de todos a minha constante preocupação com a questão ambiental.

Diversamente dos danos de natureza econômica ou social, os praticados contra o Meio Ambiente, como regra, são irreversíveis, motivo pelo qual, de ordinário, posiciono-me em favor da ordem pública ambiental, preservando-se, no âmbito dos procedimentos de Suspensão da Liminar e de Sentença, a proteção dela em detrimento da continuidade de obras e empreendimentos a cujo respeito haja dúvida concreta a respeito da legalidade.

No caso presente, contudo, observo que a decisão proferida pelo Juízo da 14ª



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), nos autos da Ação Civil Pública 1063784-71.2020.8.26.0053, não indica quais seriam as ofensas ao Meio Ambiente capazes de justificar a paralisação de tão grandiosa empreita, cujo proveito coletivo dos usuários do transporte público da maior cidade do país é evidente.

De fato, analisando-se o pronunciamento cuja eficácia foi sustada pela Presidência, observa-se que a razão para tanto foi a de simplesmente ser tentada autocomposição entre as partes, sem análise do mérito da tutela provisória formulada (fls. 93/94, e-STJ), *verbis*:

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO em face da COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ e da COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - CETESB. **Pretende a concessão de tutela de urgência para a sustação dos efeitos das licenças ambientais expedidas para intervenção na área denominada "Complexo Rapadura", que visa a expansão da malha metroviária.**

O autor menciona que tentou resolver a questão objeto da presente ação de forma amigável e que inclusive havia reunião agendada com a parte contrária para tratar do assunto, mas que foi adiada. Tal informação, aliada às peculiaridades do caso concreto, recomendam a reabertura do diálogo em Juízo, antes da análise completa do pedido de tutela de urgência.

Dessa forma, nos termos do artigo 334 do Código de Processo Civil, designo audiência de tentativa de conciliação para o dia 04 de fevereiro de 2021, às 14h00min, via plataforma Teams. Na ocasião, as partes deverão propiciar a participação de corpo técnico, a fim de que o ato seja efetivamente produtivo.

Até a solenidade, contudo, necessário se faz o resguardo da fauna e da flora do local, além dos achados arqueológicos, mencionados na inicial, razão pela qual determino à Companhia do Metropolitano de São Paulo que se abstenha de realizar qualquer movimentação de terra na área do "Complexo Rapadura" ou mesmo o corte de árvores (grifei).

Juízo tão fugaz e sem indicativo das ilegalidades cometidas pela requerente, ou dos riscos reais ao Meio Ambiente do “Complexo da Rapadura”, não poderia sustentar – após frustrada a autocomposição em audiência –, a manutenção da ordem de suspensão do empreendimento, ainda que sob a justificativa de que há dúvida sobre a competência para o conhecimento da demanda (vide decisão das fls. 93/94, *in fine*, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não é lícito, por outro lado, a este eg. Superior Tribunal de Justiça, em limites tão estreitos com o da Suspensão de Liminar e de Sentença (que não tem natureza recursal), avançar sobre a análise da questão de fundo, suprimindo a deliberação do órgão jurisdicional competente, que é quem devia, efetivamente, analisar a existência dos indícios de ilegalidade no empreendimento.

Entendo por isso – embora por fundamentos diversos do eminente Relator – que estão presentes os requisitos do art. 4º da Lei 8.437/1992.

Há flagrante ilegitimidade na decisão que se pretende suspender, pois, frustrada a autocomposição que justificara a liminar deferida, não houve indicativo das ilegalidades praticadas na obtenção das licenças do empreendimento, ou mesmo dos danos que seu prosseguimento ocasionará ao Meio Ambiente, para justificar a ordem de abstenção.

E encontro presente, também, riscos à ordem e à economia públicas na paralisação do empreendimento, sem indicativo específico da presença dos requisitos autorizadores da liminar deferida na origem, considerando os graves prejuízos à coletividade com a interrupção das obras de ampliação do Metrô de São Paulo.

Considero, **contudo**, que não pode ser mantida a ordem de suspensão com a extensão dada pela Presidência da Corte.

Isso porque, na origem, já foi definido, tanto pelo juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, como também pelo TJSP (Agravado de Instrumento n. 2076568-91.2021.8.26.0000), que os autos devem ser remetidos à Justiça Federal para, nos termos da Súmula do 150/STJ, aquilatar a existência de interesse jurídico da União (IPHAN) na causa, considerando, ainda, a propositura pelo MPF, perante a Justiça Federal, de outra Ação Civil Pública relacionada aos fatos.

Ainda que o acórdão do TJSP sobre a competência da Justiça Estadual tenha sido atacado, pelo Metrô, por Recurso Especial inadmitido na origem e, na sequência, pelo AREsp 2.297.173/SP que foi conhecido para fins de não conhecimento do Recurso Especial no STJ (ainda pende Agravo Interno), trata-se de recurso não dotado de efeito suspensivo (art. 995 do CPC), de modo que não há mais óbice para a imediata remessa do feito para que o órgão constitucionalmente competente se manifeste a respeito.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Uma vez definida a competência da Justiça Federal para o caso, deve ser permitido ao juízo competente se pronunciar, efetivamente e fundamentadamente, sobre o pleito liminar da Ação Civil Pública ofertada, ocasião em que poderá verificar a existência de elementos concretos que autorizem a paralisação das obras ante o risco de dano ambiental indicado na inicial do MPSP e do MPF (conexa/continente), decisão que, por evidente, estará sujeita ao controle recursal próprio, inclusive sendo cabível novo pedido de Suspensão no âmbito do Tribunal Regional Federal e deste eg. Superior Tribunal de Justiça.

Essa é a razão pela qual – dentro da percepção de que, no âmbito da devolutividade do recurso interposto pelo MPF, é possível acolhê-lo em menor extensão – entendendo que a suspensão deve durar, apenas, enquanto não houver efetiva apreciação do pleito liminar dos Ministérios Públicos pela Justiça Federal que, por ora, se tem como competente.

No sentido da possibilidade de ser delimitado marco temporal distinto do previsto do art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/1992, no âmbito da Suspensão de Liminar e de Sentença, há diversos precedentes desta Corte Especial:

AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. INTELIGÊNCIA DO § 9º DO ART. 4º DA LEI N. 8.437/92. **Conquanto o § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/92 disponha expressamente que a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nada obsta a que o Presidente delimite tempo inferior àquele estabelecido na legislação. Tal dispositivo, portanto, só é de ser aplicado no silêncio da decisão quanto à duração de seus efeitos.**

Agravo não provido.

(AgRg na SLS 162/PE, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, CORTE ESPECIAL, DJ 11/12/2006, p. 286).

AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO PROFERIDA EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA COM EFEITOS ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DE MÉRITO NA AÇÃO PRINCIPAL. NÃO OCORRÊNCIA DO TRÂNSITO EM JULGADO. MARCO TEMPORAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. NÃO DELIMITAÇÃO. INCIDÊNCIA DO ART. 4º, § 9º, DA LEI N 8.437/1992. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DECISÃO MANTIDA.

1. É procedente a reclamação ajuizada em razão de afronta a decisão do Superior Tribunal de Justiça.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. A decisão proferida em suspensão de segurança, **quando não delimita marco temporal**, tem efeitos até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

3. Mantém-se o julgado cujos fundamentos não foram infirmados pela parte recorrente.

4. Agravo interno desprovido.

(AgRg na Rcl 34.882/DF, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, DJe 01/04/2019) (grifei).

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA DEMONSTRADA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - A ocorrência de grave lesão à ordem pública constitui fundamento para o deferimento do pedido de suspensão, consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste eg. Superior Tribunal de Justiça.

II - A análise pelo Poder Judiciário da legalidade do processo parlamentar instaurado pela Câmara Municipal que culminou na cassação do Chefe do Poder Executivo local pela prática de crimes de responsabilidade (previstos no Decreto-Lei 201/67) deve ser excepcional. Razão pela qual se impõe fundamentação adequada e cognição densa à decisão que sobre ela deliberar, regras não observadas no caso concreto.

III - Nesse contexto, a decisão carente de fundamentação idônea que afastou os efeitos da cassação do Prefeito e determinou seu retorno à chefia do Executivo local, com base exclusivamente em uma cognição perfunctória, é temerária, configurando intervenção indevida do Poder Judiciário naquele Poder, abalando o equilíbrio institucional tutelado constitucionalmente. Disso, nasce a grave lesão à ordem pública que fundamenta o deferimento do pedido de suspensão.

IV - Ademais, a desestabilização política e social do Município decorrente da alternância na chefia do Poder Executivo local corrobora a comprovação do grave dano.

V - "A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal" (art.4º, § 9º, da Lei n. 8.437/92). Contudo, no caso, a limitação dos efeitos da decisão suspensiva até a prolação da sentença na ação de origem é medida que se impõe, a fim de não inviabilizar definitivamente o exercício do cargo caso o pedido seja julgado procedente em primeiro grau.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg na SLS 1.890/RJ, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, DJe 12/06/2014).

Entendimento, ademais, que decorre da correta exegese da Súmula 626/STF, no sentido de que "a suspensão da liminar em mandado de segurança, **salvo determinação em contrário da decisão que a deferir**, vigorará até o trânsito em julgado da decisão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração" (grifei)

Ante o exposto, **dou provimento parcial ao Agravo Interno**, para, ratificando a decisão liminar da Presidência do Superior Tribunal de Justiça por fundamentos diversos, estabelecer que a suspensão deferida dure, apenas, enquanto não houver efetiva apreciação do pleito liminar dos Ministérios Públicos pela Justiça Federal, que, por ora, se tem como competente, oficiando-se ao Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo para que remeta, *incontinenti*, os autos da Ação Civil Pública n. 1063784-71.2020.8.26.0053 para a Justiça Federal.

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0147406-7 PROCESSO ELETRÔNICO **AgInt na SLS 2.940 / SP**

Números Origem: 10637847120208260053 20210000243927 20693138220218260000

PAUTA: 02/08/2023

JULGADO: 16/08/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **PRESIDENTE DO STJ**

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO
- SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) - SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO
- SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin dando



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

parcial provimento ao agravo e a retificação do voto do Sr. Ministro Relator para aderir ao voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, a Corte Especial, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Herman Benjamin, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Sérgio Kukina e Joel Ilan Paciornik, votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Paulo de Tarso Sanseverino, Antonio Carlos Ferreira e Ricardo Villas Bôas Cueva.

Aposentados os Srs. Ministros Felix Fischer e Jorge Mussi.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.