



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3373 - SE (2023/0462213-6)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : ESTADO DE SERGIPE
ADVOGADOS : PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR - SE000080B
FERNANDO COSTA SANTOS BEZERRA - SE000635B
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA E OUTROS
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA), ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E TERRENO DE MARINHA. PARALISAÇÃO DE OBRAS E ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS PROTETIVAS. GRAVE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA E ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. PROPOSIÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. PEDIDO INDEFERIDO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.
2. No caso, não comprovou o Município requerente a ocorrência de grave e atual lesão à ordem e à economia públicas decorrente do acórdão impugnado — prolatado pelo TRF5 há quase 10 anos — que manteve a aplicação de medidas protetivas junto à Praia do Saco, no Município de Estância/SE, para salvaguardar o meio ambiente sujeito à degradação.
3. São incompatíveis com a excepcional via da Suspensão de Liminar e de Sentença — que não constitui sucedâneo recursal apto a propiciar o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada — argumentos que se confundem com o mérito da demanda em trâmite nas instâncias ordinárias.
4. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 19/06/2024 a 25/06/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrighi, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Herman Benjamin, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Antonio Carlos Ferreira e Sebastião

Reis Júnior votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília, 25 de junho de 2024.

OG FERNANDES

Presidente

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3373 - SE (2023/0462213-6)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
AGRAVANTE : **ESTADO DE SERGIPE**
ADVOGADOS : **PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR - SE000080B**
: **FERNANDO COSTA SANTOS BEZERRA - SE000635B**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS**
: **NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA E OUTROS**
REQUERIDO : **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIAO**

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA), ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E TERRENO DE MARINHA. PARALISAÇÃO DE OBRAS E ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS PROTETIVAS. GRAVE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA E ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. PROPOSIÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. PEDIDO INDEFERIDO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

2. No caso, não comprovou o Município requerente a ocorrência de grave e atual lesão à ordem e à economia públicas decorrente do acórdão impugnado — prolatado pelo TRF5 há quase 10 anos — que manteve a aplicação de medidas protetivas junto à Praia do Saco, no Município de Estância/SE, para salvaguardar o meio ambiente sujeito à degradação.

3. São incompatíveis com a excepcional via da Suspensão de Liminar e de Sentença — que não constitui sucedâneo recursal apto a propiciar o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada — argumentos que se confundem com o mérito da demanda em trâmite nas instâncias ordinárias.

4 . Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo ESTADO DE SERGIPE contra decisão denegatória de contracautela apresentada contra o acórdão proferido em 18/09/2014 pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento

na Ação Civil Pública 0800002-72.2014.4.05.8502, tendo sido sintetizado nos seguintes termos:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ZONA COSTEIRA, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA), ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E TERRENO DE MARINHA. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO FEDERAL. DANO AO MEIO AMBIENTE. PARALISAÇÃO DE OBRAS E ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS PROTETIVAS. RAZOABILIDADE. DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÕES. SUSPENSÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. Agravo de instrumento interposto pela ADEMA contra decisão que, nos autos de ação civil pública, deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela, para que os réus (Município de Estância, União, IBAMA, Estado de Sergipe e ADEMA), na medida de suas responsabilidades, exercitem seus poderes de polícia ambiental e tutela do patrimônio público, realizando cadastro da área e dos ocupantes e retirando as construções irregulares e obstáculos ao livre acesso à praia de Boa Viagem, Povoado do Saco, no Município de Estância/SE.

2. A concessão de tutela antecipada deve ocorrer quando o direito do requerente se mostre verossímil e a demora da decisão venha a provocar dano irreparável ou de difícil reparação.

3. "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." (Inteligência do art. 225 da CF).

4. O comando inserto no art. 23 da Constituição da República preconiza que se insere na competência comum administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

5. In casu, tendo sido verificada a ocupação irregular de patrimônio imobiliário federal (inclusive com invasão da linha de praia), em zona costeira, área de proteção ambiental (APA), área de preservação permanente (APP) e terreno de marinha, por parte de casas e empreendimentos privados de elevado padrão, em uma espécie de "privatização" da praia de Boa Viagem/SE, sem qualquer controle por parte do poder público, afigura-se medida escorregia a paralisação de obras e adoção de outras medidas protetivas, nos termos do que preceitua o art. 72 da Lei nº 9.605/98, de modo a salvaguardar o meio ambiente sujeito à degradação.

6. Temerária, entretanto, a demolição das edificações, mormente quando em demandas desse jaez há, mais das vezes, necessidade da realização da prova pericial, sendo certo, ainda, que a adoção de tal medida seria de difícil reparação, acarretando prejuízos não só para os ocupantes das áreas como também para a Administração Pública, que se depararia com possível obrigação de reparar o dano.

7. Agravo de instrumento parcialmente provido. Agravo regimental prejudicado.

Narra a inicial que a decisão proferida nos autos da ACP. n. 0800002-72.2014.4.05.8502 (Praia do Saco), objeto de irrisignação no Agravo de Instrumento n.

0802299-47.2014.4.05.0000, tem efeitos nocivos até o presente momento e que "as obrigações de fazer e não fazer impostas ao Estado de Sergipe, impedem, efetivamente, que o ente assuma o seu papel delineado pela Constituição Federal de preservar e fomentar o meio ambiente, ao tempo que lhe compete desenvolver a atividade econômica" (fl. 19).

Aduz que a Lei Estadual 8.980/2022, que aprova o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Sul - ZEEC, bem como a devida elaboração do Plano de Manejo da unidade "retiram suporte fático e jurídico para a manutenção da decisão liminar" (fl. 19).

Ressalta que "não subsistem mais motivos para que o Juízo da 7ª Vara Federal de Sergipe continue a exercer permanente controle e vigilância da Praia do Saco, como se gestor fosse, papel este que incumbe aos órgãos ambientais" (fl. 19).

Aponta violação da ordem administrativa, pois se encontra "impossibilitado de implementar todo o sistema ambiental criado para gerir e administrar a APA Litoral Sul, além de restar impedido de realizar a REURB", além de violação da ordem econômica, ao argumento de que "não se infere que uma solução sustentável para ser alcançada seja necessária a proibição total de atividades econômicas na região" (fl. 19).

Afirma que, no julgamento do agravo de instrumento, apenas foi afastada pelo TRF a obrigação de demolição imediata das construções identificadas pelo MPF em suposta área de preservação permanente, mantendo-se incólume as demais obrigações impostas ao Estado. Requer, ao final, a suspensão da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado de Sergipe nos autos da Ação Civil Pública n. 0800002-72.2014.4.05.8502, "a fim de que habilite o Estado de Sergipe e o Município de Estancia, bem como os demais atores sociais da REURB-S e REURB-E, em realizarem a regularização fundiária da região, bem como promoverem o desenvolvimento sustentável, mediante implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Sul — ZEEC - do Litoral Sul e Plano de Manejo correlato".

Apresentado o pedido de suspensão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (SLS n. 0807523-48.2023.4.05.0000), o Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno reconheceu a incompetência daquele Tribunal para análise deste feito e determinou sua remessa à Presidência do Superior Tribunal de Justiça.

Em decisão de fls. 266/271, esta Presidência indeferiu o pedido de suspensão.

Irresignado, o ESTADO DE SERGIPE interpôs agravo interno (fls. 279-282), no qual alega que, "na hipótese concreta, a manutenção dos efeitos da decisão objurgada vem, efetivamente, causando graves prejuízos ao Estado e à sua população, em especial das áreas afetadas pelo *decisum*" (fl. 280).

Assevera que, "em virtude do processo de judicialização que percorre ao longo

dos anos no litoral sul [quase 10 anos, como bem destacado por Vossa Excelência], em especial na Praia do Saco, nunca foi possível submeter projetos de infraestrutura no turismo da região, dada a sensibilidade ambiental apontada" (fl. 280).

Sustenta que a paralisação de obras e de investimentos públicos na região "vem causando uma série de entraves, caracterizadores da grave lesão à ordem, saúde [porquanto impeditivos de projetos de saneamento na região] e economias públicas, postulados tutelados pela legislação de regência, autorizadores de medida de contracautela perseguida pelo Estado" (fl. 280).

Acrescenta que a decisão objeto da presente medida de contracautela está prejudicando seriamente a população sergipana local e a perda de recursos internacionais do BID, destacando "a falta de razoabilidade do *decisum* que praticamente inviabiliza o desenvolvimento socioeconômico e sustentável daquela região" (fl. 281).

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apreciação do agravo interno pela Corte Especial, para admissão e provimento.

É o relatório.

VOTO

O inconformismo não merece acolhimento, uma vez que a parte agravante não traz argumentos aptos a desconstituir o *decisum* impugnado.

O pedido de suspensão constitui incidente processual por meio do qual a pessoa jurídica de direito público ou o Ministério Público, bem como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, no exercício de função delegada pelo Poder Público e na defesa do interesse público primário, buscam a proteção do interesse público contra um provimento jurisdicional que cause grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Conforme estabelece o art. 4º da Lei 8.437/1992, "competete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas".

O instituto da suspensão de liminar ou sentença proferida contra o Poder Público,

reconhecidamente, é medida excepcional, cujos pilares se assentam no (manifesto) interesse público, flagrante ilegitimidade de parte e prevenção de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º). Semelhantes, se não idênticas disposições, constam das Leis n. 8.038/1990 (art. 25) e n. 12.016/2009 (art. 15).

Marcelo Abelha Rodrigues, em obra dedicada ao estudo do incidente da suspensão, destaca que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público", pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal", sobretudo porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed.. Indaiatuba, SP. Editora Foco. 2022.).

No caso, conforme consignado na decisão ora agravada, não foi efetivamente demonstrada a ocorrência de grave e atual lesão à ordem e à economia públicas decorrente do acórdão — prolatado pelo TRF5 há quase 10 anos — que manteve a aplicação de medidas protetivas junto à Praia do Saco, no Município de Estância/SE, para salvaguardar o meio ambiente sujeito à degradação, afastando apenas a demolição das edificações.

Na verdade, os argumentos lançados na exordial deste incidente, no sentido de que "as obrigações de fazer e não fazer impostas ao Estado de Sergipe, impedem, efetivamente, que o ente assuma o seu papel delineado pela Constituição Federal de preservar e fomentar o meio ambiente, ao tempo que lhe compete desenvolver a atividade econômica" (fl. 19), revelam o inconformismo do Estado requerente com o provimento hostilizado.

Entretanto, é entendimento uníssono que o exame de tais questões não é viável na via extraordinária da Suspensão de Liminar e de Sentença, que não constitui sucedâneo recursal apto a propiciar o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada.

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consoante se verifica dos julgados abaixo colacionados:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE LEGAL DE UTILIZAÇÃO DO INCIDENTE PROCESSUALDA SUSPENSÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.
2. A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas.

3. As questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de ser profundamente realizado no ambiente processual adequado. 4. Não apontou a parte agravante situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao não reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência. Agravo interno improvido. (AgInt na SLS n. 3.075/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 9/8/2022, DJe de 12/8/2022.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CORREIOS. OPERADORA DO PLANO DE SAÚDE DOS FUNCIONÁRIOS. PENHORA DOS VALORES EXECUTADOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO. VIA INADEQUADA PARA A ANÁLISE DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão ao interesse público.

2. O incidente da suspensão de liminar e de sentença, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia.

3. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS n. 2.535/DF, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 5/8/2020, DJe de 2/9/2020.)

Pelo exposto, nego provimento ao Agravo Interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

**AgInt na SLS 3.373 / SE
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2023/0462213-6

Número de Origem:

08000027220144058502 08022259020144050000 08075234820234050000 8000027220144058502
8022259020144050000 8075234820234050000

Sessão Virtual de 19/06/2024 a 25/06/2024

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Secretário

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : ESTADO DE SERGIPE

PROCURADORES: PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR - SE000080B

FERNANDO COSTA SANTOS BEZERRA - SE000635B

REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA E OUTROS

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ESTADO DE SERGIPE

ADVOGADOS: PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR - SE000080B

FERNANDO COSTA SANTOS BEZERRA - SE000635B

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA E OUTROS

REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

TERMO

A CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 19/06/2024 a 25/06/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrigli, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Herman Benjamin, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Antonio Carlos Ferreira e Sebastião Reis Júnior votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília, 25 de junho de 2024