



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3527 - PB (2024/0475671-2)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
**ADVOGADOS** : ANTONIO FERNANDO DE AMORIM CADETE - PB028997B  
ARTHUR MONTEIRO LINS FIALHO - PB013264  
BRUNO AUGUSTO ALBUQUERQUE DA NÓBREGA -  
PB011642  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA  
**INTERES.** : INSTITUTO PROTECIONISTA - S O S ANIMAIS & PLANTAS  
**ADVOGADOS** : FRANCISCO JOSE GARCIA FIGUEIREDO - PB019497B  
THAISA MARA DOS ANJOS LIMA - PB024137

#### EMENTA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL. FLORA E FAUNA DE MATA ATLÂNTICA. ESTUDO DE PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA-RIMA). RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO (RAS). NATUREZA PRIMÁRIA DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. TESE VEICULADA NA PETIÇÃO INICIAL DESTE INCIDENTE E TESE QUE CONSTITUI O FUNDAMENTO DA DECISÃO IMPUGNADA. EFEITO SUBSTITUTIVO DO JULGAMENTO PROFERIDO NO TRIBUNAL DE ORIGEM. SUCEDÂNEO RECURSAL. PEDIDO NÃO CONHECIDO.

1. Cuida-se de Pedido de Suspensão de Liminar formulado pelo Município de João Pessoa/PB contra a decisão monocrática proferida no Agravo de Instrumento, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Consta dos autos que o Instituto Protecionista – SOS Animais & Plantas ajuizou a Ação Civil Pública com a finalidade de suspender as obras de implantação do “Parque da Cidade”. A obra, afirma o requerente, constitui uma das etapas do projeto de ampliação do Parque Parahyba, previsto e delimitado na Lei Municipal 11.854/2010, e representa importante complexo destinado à preservação ambiental e de lazer na Capital. A controvérsia instaurada na demanda diz respeito a “supostos impactos ambientais do projeto, com supostas preocupações com a fauna local”.

2. Cabe lembrar, inicialmente, que as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) têm natureza normativa **primária**, e não apenas regulamentar, segundo a jurisprudência do STF. Por isso, equiparam-se a leis federais (ADI 5547-DF, Rel. Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, publicada em 6.10.2020).

3. A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos

tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

4. Para deferir a antecipação da tutela recursal, o Tribunal de origem amparou-se em discussão estritamente jurídica ao consignar que a decisão do juízo de primeiro grau, que revogou a medida liminar anterior, não levou em consideração que esta última havia sido concedida – em caráter substitutivo – pelo Tribunal, constituindo desrespeito à sua autoridade (a decisão substitutiva teria, expressamente, imposto a necessidade de apresentação do EIA/RIMA). Logo, o órgão julgador limitou-se a restabelecer a liminar de paralisação das obras ao fundamento de que o juízo de primeiro grau desrespeitou o efeito substitutivo (questão estritamente jurídica). A modificação do entendimento adotado na Corte local, nessas circunstâncias, não é viável na via excepcional 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.

5. A presente decisão não implica juízo de valor sobre os contornos legais, urbanísticos e ecológicos do "Parque da Cidade", tampouco sobre seu enquadramento ou não ("significativa degradação do meio ambiente") na Resolução 001/1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. De toda sorte, realce-se que a implantação de empreendimento em espaço já degradado -- mesmo que por atos criminosos de terceiros – não exonera a Administração ou o particular de recuperar, com espécies nativas, a biodiversidade originalmente existente (= princípio da melhoria da qualidade ambiental), sobretudo em se tratando de vegetação de restinga e de cordões arenosos, ecossistemas criticamente ameaçados no litoral brasileiro. Além disso, compete ao Poder Público, como obrigação inafastável (competência vinculada), proteger com o máximo rigor a integridade de lagos, lagoas e lagunas, que constituem bem público por natureza, insuscetíveis de soterramento ou destruição, caracterizadas suas margens como Área de Preservação Permanente. Evidentemente, em tais condições, é ampla e profunda a legitimidade do Judiciário para controlar atos e omissões da autoridade administrativa, assim como para impedir a degradação por agentes estatais ou privados do patrimônio ambiental valioso e infungível da nação.

6. Não conhecimento do pedido de Suspensão.

## DECISÃO

Cuida-se de Pedido de Suspensão de Liminar formulado pelo MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB contra a decisão monocrática proferida no Agravo de Instrumento 0827281-64.2024.8.15.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

Consta dos autos que o Instituto Protetorista – SOS Animais & Plantas ajuizou a Ação Civil Pública 0839002.24.2024.8.15.2001 com a finalidade de suspender as obras de implantação do “Parque da Cidade”. A obra – afirma o requerente – constitui uma das etapas do projeto de ampliação do Parque Parahyba, previsto e delimitado na Lei Municipal 11.854/2010, e representa importante complexo destinado à preservação ambiental e de lazer na capital do Estado da Paraíba.

A controvérsia instaurada na demanda de origem diz respeito aos “supostos impactos ambientais do projeto, com supostas preocupações com a fauna local, especialmente corujas e outros pequenos animais (...) comumente encontrados em diversos locais da cidade” (fl. 4). Após uma primeira decisão do TJ/PB que confirmou, em Agravo de Instrumento, a decisão do Juízo de primeiro grau concessiva da liminar, foi

proferida nova decisão por este último, o qual, ao analisar pedido de reconsideração formulado pelo ora requerente, referiu-se à necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental para a liberação das obras. Em complemento a esta mais recente decisão, foram opostos Embargos de Declaração (pela Municipalidade), acolhidos para explicitar que seriam suficientes – para a liberação da obra – o Relatório Ambiental Simplificado (RAS) e o Plano de Controle Ambiental (PCA).

Juntados os documentos acima, o juízo competente revogou a medida liminar anteriormente concedida, liberando, portanto, a continuidade das obras.

Sucedede que, contra essa decisão, a autora da ACP interpôs novo Agravo de Instrumento, no qual foi concedida a tutela provisória de urgência para restabelecer a ordem de suspensão das obras de implantação do Parque da Cidade, ao argumento de que seria indispensável a apresentação do EIA/RIMA.

O ente público afirma que essa nova imposição judicial de sobrestamento das obras acarreta grave lesão à ordem e economia públicas, pois obsta o Poder Público de realizar a política de desenvolvimento sustentável. Aduz que houve investimento da ordem de R\$120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais), com contrato já assinado e em execução (Contrato 11.056/2024/SEINFRA). Contrato esse que tem por objeto a execução de obras em mais de 250 mil metros quadrados, com áreas de lazer, esportes e convivência, medidas ambientais compensatórias, ciclovias, pistas de caminhada, viveiros e espaços destinados à educação ambiental.

Acrescenta que, do “ponto de vista ambiental, o parque prioriza a recuperação e proteção de ecossistemas urbanos, mitigando os impactos da urbanização e criando um refúgio para a biodiversidade”. Sob o enfoque turístico, assevera que o parque integrará o corredor ecológico de João Pessoa e, assim, será um ponto de referência para moradores e visitantes, destacando a capital paraibana como destino alinhado com práticas de sustentabilidade e bem-estar urbano.

Arremata que a suspensão das obras traz prejuízos enormes ao turismo, à população, ao meio ambiente e aos cofres públicos, haja vista as elevadas sanções contratuais, e que ela resulta de desvio de finalidade motivado por divergências políticas entre as autoridades eleitas e seus opositores.

Por fim, discute a questão da presença ou ausência de efeitos substitutivos na decisão de primeiro grau que antecedeu o julgamento do Agravo de Instrumento.

Requer, ao final, a suspensão da decisão que concedeu a liminar no Agravo de Instrumento 0827281-64.2024.8.15.0000, além de sua extensão “para a suspensão de outras liminares supervenientes que venham a ser concedidas no processo judicial de origem ou em outros processos judiciais que tenham o mesmo objeto”.

É o **relatório**.

### **Decido.**

Destaco, inicialmente, o trabalho exemplar dos Procuradores Municipais de João Pessoa, que elaboraram uma petição inicial minuciosa e excelentemente fundamentada nos planos jurídico e técnico: Doutores **Bruno Augusto A. da Nóbrega, Alynne Menezes Brindeiro de Araújo, Arthur Monteiro Lins Fialho, Gustavo Troccoli Carvalho de Negreiros e Antônio Fernando de Amorim Cadete**.

Nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992, “compete 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”.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

Para deferir a antecipação da tutela recursal, o Tribunal de origem amparou-se em discussão estritamente jurídica ao consignar que a decisão do juízo de primeiro grau, que revogou a medida liminar anterior, não levou em consideração que esta última havia sido concedida – em caráter substitutivo – pelo Tribunal, constituindo desrespeito à sua autoridade (a decisão substitutiva teria, expressamente, imposto a necessidade de apresentação do EIA/RIMA).

Veja-se (fls. 42-43 – grifos no original):

(...) A princípio, observo que a decisão ora vergastada desrespeitou regra processual cogente, consubstanciada no efeito substituto dos recursos, que consiste na substituição da decisão recorrida pelo julgamento do tribunal.

Em outras palavras, o efeito substitutivo previsto no art. 1008 do CPC **implica na prevalência da decisão proferida pelo órgão superior ao julgar recurso interposto contra o decisório da instância inferior.**

(...)

Com efeito, a decisão proferida perante esta Corte de Justiça, em sede do agravo de nº 0816734-62.2024.8.15.0000 substituiu a decisão recorrida (tutela de urgência), a qual foi objeto de embargos de declaração, razão pela qual, eventuais decisões interlocutórias proferidas na pendência do julgamento do recurso devem guardar compatibilidade com o pronunciamento da instância superior.

Nesse passo, observa-se que ao reanalisar a decisão concessiva da tutela de urgência, com o **julgamento** monocrático do recurso, a decisão desta Corte a substituiu. Logo, não poderia a Magistrada primeva, desatentamente, declarar que a decisão fora omissa quanto ao tipo de estudo a ser realizado, uma vez que houve declaração expressa no decisório proferido em sede do agravo de instrumento de Nº 0816734-62.2024.8.15.0000, vejamos:

Nessa perspectiva, e ocasião, não há como deferir o pleito posto no presente agravo de instrumento, consubstanciado na continuidade da implantação da obra “Parque da Cidade”, haja vista a premente necessidade de proteção ao Meio Ambiente, sendo este, inclusive, um clamor mundial, com o devido respeito aos Princípios do “*in dubio pro natura*” e da precaução, consoante já explicitado acima. Em outras palavras, compreendo que as provas postas são insuficientes para prolação de deliberação nesta via de agravo, **sendo imprescindível dilação probatória, principalmente o estudo de impacto ambiental. (grifei)**

Assim, *a priori*, teria a julgadora de base afrontado a monocrática que substituiu a decisão de tutela de urgência, ao decidir de maneira diversa da consignada perante esta instância superior, **afastando a determinação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA).**

E, no presente caso, não foi efetivamente comprovada, com dados e elementos concretos, a ocorrência de grave lesão à ordem e à economia públicas. O que se tem, no

momento, tanto por parte do requerente como do lado da fundamentação adotada pelo Tribunal de origem, é a invocação da necessidade de proteção ambiental para justificar os posicionamentos até aqui adotados (ou seja, tanto a tese defendida na inicial desta SLS como o conteúdo da decisão do Tribunal *a quo*) – e, acrescento, o órgão julgador limitou-se a restabelecer a liminar de paralisação das obras ao fundamento de que o juízo de primeiro grau desrespeitou o efeito substitutivo (questão estritamente jurídica).

A modificação do entendimento adotado na Corte local, nessas circunstâncias, não é viável na via excepcional 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.

Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE LEGAL DE UTILIZAÇÃO DO INCIDENTE PROCESSUAL DA 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.)

A presente decisão não implica juízo de valor sobre os contornos legais, urbanísticos e ecológicos do "Parque da Cidade", tampouco sobre seu enquadramento ou não ("significativa degradação do meio ambiente") na Resolução 001/1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

De toda sorte, em *obiter dictum*, realce-se que a implantação de empreendimento em espaço já degradado – mesmo que por atos criminosos de terceiros – não exonera a Administração ou o particular de recuperar, com espécies nativas, a biodiversidade originalmente existente (= princípio da melhoria da qualidade ambiental), sobretudo em se tratando de vegetação de restinga e de cordões arenosos, ecossistemas criticamente ameaçados no litoral brasileiro. Além disso, compete ao Poder Público, como obrigação inafastável (competência vinculada), proteger com o máximo rigor a integridade de lagos, lagoas e lagunas, que constituem bem público por natureza, insuscetíveis de soterramento ou destruição, caracterizadas suas margens como Área de Preservação Permanente. Evidentemente, em tais condições, é ampla e profunda a legitimidade do Judiciário para controlar atos e omissões da autoridade administrativa, assim como para impedir a degradação por agentes estatais ou privados do patrimônio ambiental valioso e infungível da nação.

Por todo o exposto, **não conheço do Pedido de Suspensão.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 31 de dezembro de 2024.

Ministro Herman Benjamin  
Presidente