



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**TutPrv no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2028649 - RJ (2021/0369257-5)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**REQUERENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**REQUERIDO** : **INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIARIO - IDB BRASIL LTDA**  
**ADVOGADOS** : **JOÃO ALBERTO ROMEIRO - RJ084487**  
**BRUNO CALFAT - RJ105258**  
**DIEGO PORTO DE CABRERA - RJ133991**  
**MARINA GARCIA DE PAULA - RJ196128**  
**RAMON ECARD DE MELO - RJ197838**  
**REQUERIDO** : **MUNICÍPIO DE MARICÁ**  
**ADVOGADOS** : **FABRÍCIO MONTEIRO PORTO - RJ100758**  
**RAPHAEL MONTEIRO SILVEIRA DE ARAÚJO**  
**MARCELO LAMEIRA RIBEIRO**  
**INTERES.** : **INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA**  
**INTERES.** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADVOGADO** : **LEONARDO BARIFOUSE**

### DECISÃO

Trata-se de Pedido de Tutela Provisória de Urgência formulado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPE/RJ, visando à suspensão de eventuais licenças ambientais concedidas pelo Instituto Estadual do Meio Ambiente - INEA e pelo Estado do Rio de Janeiro, bem como das autorizações e dos licenciamentos de obras expedidos pelo Município de Maricá, em favor de Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário - IDB Brasil Ltda., com vistas à construção do Empreendimento Turístico-Residencial Maraey. Pretende, com isso, a paralisação imediata de qualquer obra ou intervenção que esteja sendo realizada nos terrenos localizados na área da Fazenda de São Bento da Lagoa, entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá.

Sustenta o requerente, em síntese: (a) “estando o feito sob apreciação dos Tribunais Superiores, presentemente neste Superior Tribunal de Justiça, a sociedade empresária ré, no início do mês de abril de 2023, começou a executar obras de infraestrutura do empreendimento, mesmo sem ter decisão definitiva no presente processo”; (b) é “flagrante a irreversibilidade da intervenção fática que se inicia, baseada na (LI) n. IN052448, concedida pelo INEA à empresa Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário–IDB Brasil S.A. em 25/10/2021 e válida até 24/10/2027”; (c) “o Plano de Manejo atualmente vigente para a APA de Maricá, Decreto Estadual 41.048/2007 de 04 de dezembro de 2007, não garante a preservação do ecossistema de restinga”; (d) “o

projeto apresentado no EIA contém diversos pontos conflitantes ao próprio Plano de Manejo, bem como a outros dispositivos legais de proteção ambiental aplicáveis”; (e) “no projeto em questão, as edificações previstas para serem implantadas se sobrepõem a áreas constituídas por vegetação de Restinga fixadora de dunas, em desacordo até mesmo com o Art. 6º do Decreto n. 41.048, de 04 de dezembro de 2007”; (f) “no que diz respeito à presença de espécies da flora e da fauna endêmicas e ameaçadas, o empreendimento projetado apresenta várias intervenções físicas sobrepostas a áreas brejosas”; (g) “as modificações trazidas no que se refere à Faixa Marginal de Proteção, item 09 da licença de instalação, estabelecida em apenas 30m para o trecho referente ao empreendimento em tela, importa em violação à legislação federal protetiva ambiental”; (h) “a região abriga a Comunidade Tradicional, consolidada na comunidade Indígena Tekoa Ka’Aguy Ovy (Mata Verde Bonita), que será afetada pela instalação do empreendimento, restando evidenciada a incerteza quanto à permanência da Aldeia no local”; (i) “o empreendimento também afeta a Comunidade Zacarias (...), levando-se em conta que certamente a proposta implicará na subtração de parte do território tradicional, retirando da comunidade a possibilidade de permanecer usufruindo de espaços e recursos historicamente comuns à sua rotina”.

O Ministério Público Federal emitiu parecer às fls. 1.811-1.816, e-STJ, opinando pelo deferimento do pedido.

O INEA, o Estado do Rio de Janeiro, o Município de Maricá e Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário - IDB Brasil Ltda. se manifestaram às fls. 1.817-1.843, 1.966-1.985 e 1.988-2.365, e-STJ.

É o **relatório**.

### **Decido.**

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 22.5.2023.

A Tutela Provisória de Urgência merece ser deferida, porquanto presentes elementos que evidenciam a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano (*periculum in mora*), nos termos do art. 300, *caput*, do CPC/2015.

### **1. Histórico da demanda**

Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra o INEA, Estado do Rio de Janeiro, Município de Maricá e Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário – IDB Brasil, em razão da indevida concessão de licença ambiental para a construção do Empreendimento Turístico-Residencial Maraey na área da Fazenda de São Bento da Lagoa, entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá (fls. 4-10, e-STJ).

Em virtude do desinteresse da União e do IBAMA, efetivou-se o declínio de competência em favor da Justiça Estadual.

O Juízo da 2ª Vara Cível de Maricá extinguiu o feito sem exame do mérito, por considerar existir litispendência parcial com o processo n. 0029208-19.2009.8.19.031, que teria maior amplitude (fls. 599-601, e-STJ).

O MPE/RJ interpôs Apelação, defendendo a inexistência de litispendência (fls. 654-674, e-STJ). O recurso foi provido pelo Tribunal de Justiça daquele Estado do Rio de Janeiro – TJ/RJ, que anulou a sentença e determinou o retorno dos autos à origem, para

regular prosseguimento (fls. 791-803, e-STJ).

Em face do acórdão do TJ/RJ, foram interpostos Recursos Especiais pelo Município de Maricá e por Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário – IDB Brasil, os quais foram inadmitidos na origem (fls. 1.198-1.209, e-STJ). Sobrevieram Agravos em Recurso Especial, desprovidos em decisão monocrática deste Relator (fls. 1.519-1.525, e-STJ). Os Agravos Internos interpostos foram igualmente rejeitados pela Segunda Turma do STJ (fls. 1.673-1.676, e-STJ).

Esse último acórdão ainda se encontra pendente de trânsito em julgado.

É nessa fase processual que o MPE/RJ formula o presente Pedido de Tutela Provisória.

## 2. Competência do STJ

Preliminarmente, observa-se ser o STJ competente para apreciar o requerimento do MPE/RJ.

É que, conforme relatado, o feito encontra-se em fase recursal nesta Corte, cabendo a ela, com arrimo no art. 299, parágrafo único, do CPC/2015, examinar eventual pedido de tutela provisória.

Ainda que assim não fosse, é cediço que o poder geral de cautela dos juízes, diante de urgências extremas, não encontra limites nas regras de competência da legislação processual civil. É lícito, portanto, a qualquer órgão julgador assegurar à parte necessitada de direito a sua proteção ante a presença de *fumus boni iuris e periculum in mora*.

Nessa direção:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. TRANSEXUAL NAS FORÇAS ARMADAS (AERONÁUTICA). DISCRIMINAÇÃO APÓS CIRURGIA DE ADAPTAÇÃO DE SEXO. IMPOSIÇÃO DE REFORMA EX OFFICIO POR INVALIDEZ PERMANENTE PARA O SERVIÇO MILITAR. NULIDADE DO ATO. DIREITO A PROMOÇÕES E APOSENTADORIA INTEGRAL COMO SE NA ATIVA ESTIVESSE. PERMANÊNCIA EM IMÓVEL FUNCIONAL ATÉ O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL. DEFERIMENTO DE LIMINAR. DECISÃO POSTERIOR ACERCA DO PROCESSO PRINCIPAL. ARESP 1.552.655/DF. PERDA DO OBJETO.

1. Cuida-se de Agravo Interno da União contra decisão monocrática que deu provimento ao Agravo Interno da autora, para reconsiderar a decisão monocrática e deferir o pedido de tutela provisória de urgência, garantindo-lhe o direito de ocupação do imóvel funcional - nos termos do acórdão da origem - até que seja implantada a aposentadoria no posto de Suboficial, vedando, ainda, que se imputem multa/abatimentos pela não desocupação do imóvel.

2. A União, nas razões do Agravo Interno, apresenta 5 (cinco) teses a favor da reforma da decisão monocrática: a) incompetência do STJ para analisar o pleito, uma vez que é ele da competência do juízo do cumprimento de sentença (art. 516, II, CPC); b) a matéria (o posto a que faz jus a recorrida) não foi devolvida ao STJ, pois inexistente recurso da autora; c) a decisão monocrática implica reformatio in pejus, pois concede à recorrida algo que não lhe foi deferido na origem; d) inexistente direito da autora à aposentadoria no posto de Suboficial, pois a ascensão a ele dependia de outros requisitos além do tempo; e e) caso seja mantida a decisão, que seja reconhecido o seu caráter precário, para que o tema volte a ser debatido na origem.

3. Preliminarmente, observo que não há incompetência do STJ para apreciar o pleito cautelar veiculado pela agravada na Petição. No curso da ação principal, a Aeronáutica exigiu da autora a devolução do imóvel funcional sem, antes, implantar adequadamente a aposentadoria como lhe foi ordenado como condição para tanto.

Afinal, conforme a decisão recorrida e a fundamentação dos acórdãos da origem, a agravada teria direito de ser aposentada como Suboficial, porém, foi aposentada no posto de Cabo, o que contraria o comando do título, verbis (destaques acrescentados): "(...) Deve ser reconhecido o direito da autora às eventuais promoções por tempo de serviço no período em que esteve ilegalmente afastada do serviço castrense, pois ela é considerada, para todos os efeitos, como em efetivo serviço, por expressa previsão legal. (...) O art. 98, inciso I, alínea c do Estatuto dos Militares determina a transferência para a reserva remunerada ex officio, sempre que o militar do quadro de Praças atingir idade-limite de 54 anos para graduação no último posto possível da carreira, Subtenente."

4. Dessa forma não há falar em reformatio in pejus, porque, diante da notícia de violação do direito da agravada de permanecer no imóvel antes de ser adequadamente aposentada, a decisão recorrida (e também proferida monocraticamente no AResp 1.522.655-DF) simplesmente fez cumprir o que foi reconhecido, ainda que incidentalmente, pelo Tribunal de origem.

5. Em sendo assim, razoável que a agravada reclamasse diretamente a este Tribunal, com arrimo no art. 299, parágrafo único, do CPC, o direito de permanecer no imóvel (e isentar-se das multas e abatimentos aplicados por não devolvê-lo), mormente diante da inexistência de informação de que, na origem, já se esteja a exigir o cumprimento do julgado. **Vale lembrar que o poder geral de cautela dos juízes, diante de urgências extremas, não encontra limites nas regras de competência da legislação processual civil, sendo lícito, portanto, a qualquer órgão julgador assegurar à parte necessitada de direito a sua proteção ante à presença de fumus boni iuris (patente de Suboficial indicada no acórdão da origem) e periculum in mora (risco de perda do imóvel).**

6. Também pelo fundamento supra afasta-se o argumento da União de que o STJ não podia enfrentar a questão, diante do âmbito da devolutividade do recurso interposto, já que inexistente recurso da autora sob o crivo desta Corte. Ao amparar o direito da autora, o que se fez foi simplesmente garantir-lhe a permanência no imóvel funcional diante da implantação equivocada de sua aposentadoria, algo que não se compreende no âmbito da devolutividade recursal, mas sim do poder geral de cautela do juiz (arts. 300 e 301 do CPC).

7. De todo modo, importante consignar, no tocante ao posto no qual deve a recorrida ser aposentada, que nos autos principais (AgInt no AResp 1.522.655-DF) manteve-se a aposentadoria da agravada como Suboficial, mas apenas precariamente - como sói ocorrer nas medidas cautelares -, até que o juízo competente para o cumprimento de sentença (art. 516, II, do CPC), em ambiente de pleno contraditório, analise o título executivo e a legislação que cuida do tema, a fim de definir se o posto da aposentadoria deve ser o de Terceiro Sargento ou o de Suboficial, afastada desde já a efetivada aposentadoria da autora no posto de Cabo engajado (manifestamente ilegal).

8. Por fim, nos autos dos quais deriva o presente pleito cautelar (AREsp 1.552.655/DF) foi proferida decisão de mérito, publicada em 26 de maio de 2020, reconhecendo o direito da agravada a permanecer no imóvel até que seja definido o seu direito de aposentadoria integral no posto de Suboficial. Assim, como há pronunciamento definitivo nesta Corte sobre o tema aqui discutido - isto é, o direito da recorrida de permanecer no imóvel funcional até ser definido o seu direito de obter a aposentadoria no posto de Suboficial, nos termos das decisões da origem - tem-se que a presente medida cautelar e, conseqüentemente, o Agravo Interno interposto estão prejudicados, pois não há mais tutela provisória pendente, tendo em vista a decisão proferida no AResp 1.552.655/DF.

9. Agravo Interno não conhecido.

### 3. *Fumus boni iuris*

De acordo com o parecer do Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPE/RJ, a APA Maricá — localidade onde se pretende erigir o empreendimento — é composta por Restinga, campos de dunas e áreas brejosas (fl. 1.751, e-STJ), abriga diferentes espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção (fl. 1.754, e-STJ), e é parcialmente ocupada pela Comunidade Indígena Tekoa Ka'Aguy Ovy (Mata Verde Bonita) e pela Comunidade Pesqueira Tradicional de Zacarias (fls. 1.774-1.784, e-STJ). Aponta ainda que o Decreto Estadual 47.372, de 24 de novembro de 2020, modificou para 30 (trinta) metros a Faixa Marginal de Proteção do Sistema Lagunas de Maricá no trecho referente ao complexo em tela (fl. 1.762, e-STJ) e que "o projeto e o Plano de Manejo atualmente vigente para a APA de Maricá [Decreto Estadual 41.048/2007] não garantem a preservação do ecossistema de restinga" (fl. 1751, e-STJ). Conclui, assim, que "permanece o conflito entre a concepção do projeto apresentado com as características socioambientais da área e a legislação vigente aplicável ao caso" (fl. 1.794, e-STJ).

Verifica-se que tramita em paralelo à presente demanda a ACP 0029208-19.2009.8.19.0031, proposta pela Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá - APALMA, na qual contesta o processo de licenciamento e instalação desse mesmo empreendimento.

Nessa ação conexa — em que muitas das matérias ora suscitadas já foram enfrentadas —, o STJ proferiu acórdãos mantendo decisão da 18ª Câmara Cível do TJRJ, exarada no Agravo de Instrumento 0028812-96.2013.8.19.0000, que determinou a suspensão de todos os pedidos de licenciamento, loteamento, construção ou instalação de qualquer empreendimento no interior e entorno da APA de Maricá. Confirmam-se:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. OFENSA AO ARTIGO 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

**1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pela Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá – APALMA contra o Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente e o Município de Maricá.**

2. O Juiz de 1º grau deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, determinando a imediata suspensão de todos os pedidos de licenciamento, loteamento, construção e instalação de qualquer empreendimento no interior e no entorno da área de proteção ambiental (APA) de Maricá pelos réus.

3. Desta decisão, o Município de Maricá interpôs o presente Agravo de Instrumento.

4. O Tribunal a quo manteve a decisão monocrática do Relator, que suspendeu os efeitos da decisão agravada, para autorizar o prosseguimento do processo administrativo de licenciamento do empreendimento.

5. Opostos Embargos de Declaração pelo Ministério Público estadual às fls. 954-960, estes foram acolhidos, com efeitos infringentes, para “sanar a contradição acima apontada, declarando a nulidade da decisão monocrática (fls. 488/498, 731/741 e 277/287, respectivamente) e do acórdão embargado (fls.696/708, 933/945 e 473/485, respectivamente), devolvendo-se a esta Câmara a apreciação dos agravos de instrumento interpostos por INICIATIVAS E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO - IDB BRASIL LTDA., MUNICÍPIO DE MARICÁ, ESTADO DO

RIO DE JANEIRO e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA” (fls. 1006-1014, grifo acrescentado).

6. Em seguida, o Município de Maricá, ora recorrente, interpôs Embargos de Declaração, que foram rejeitados.

7. Como bem destacado pelo Parquet federal no seu parecer, não se configura a ofensa ao artigo 535 do CPC/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. Ademais, não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução.

8. Recurso Especial não provido.

(REsp 1653639/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2.5.2017)

PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DE MARICÁ. LEI 9.985/2000. PRINCÍPIOS DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO E DA INALTERABILIDADE ADMINISTRATIVA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. AFRONTA À COISA JULGADA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. **Na origem, trata-se de Ação Civil Pública proposta por Associação com o propósito de garantir a Área de Proteção Ambiental - APA de Maricá, espaço territorial em que se encontram rica biodiversidade, do pouco que ainda resta da Mata Atlântica, paisagens paradisíacas de dunas, vegetação de restinga e sistema lagunar, além de sítios arqueológicos e sambaquis. Ao que consta, norma posterior (Decreto Estadual 41.048/2007) à que criou a Unidade de Conservação (Decreto Estadual 7.230/1984) teria - a pretexto de instituir, à luz da Lei Federal 9.985/2000, seu Plano de Manejo - reduzido, por via transversa, o grau de salvaguarda dos patrimônios ambiental, histórico e cultural da região. A rigor, o que essencialmente se discute na lide, em tese, é a questão de haver ou não o Estado do Rio de Janeiro afrontado o princípio da proibição de retrocesso ambiental e o princípio da inalterabilidade administrativa das Unidades de Conservação, este último estampado no art. 225, § 1º, III, in fine, da Constituição de 1988, pois a) teria enfraquecido, por meio de exigências menos restritivas, os mecanismos de controle de atividades e empreendimentos econômicos que pretendam instalar-se na área e possam comprometer o espaço territorial e seus componentes especialmente protegidos e, b) ao assim proceder, não o fez por lei em sentido formal, como constitucionalmente exigido, e sim por decreto.**

2. Hipótese em que o Tribunal local consignou: "esta Câmara não só proferiu Acórdão que encerra contradição substancial com o que já havia sido por ela julgado em momento anterior, como implica em indevida desconstituição da coisa julgada" (fl. 539, e-STJ).

3. A parte recorrente sustenta que o art. 535, I, do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assevera apenas ter oposto Embargos de Declaração no Tribunal a quo, sem indicar os pontos do acórdão em que teriam ocorrido as alegadas contradições. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 284/STF.

4. Ademais, não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

5. No tocante à suposta ofensa à coisa julgada, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, é necessário exceder as razões nele colacionadas, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7/STJ.

Mais recentemente, em 2021, a Corte Especial do STJ deu provimento aos Agravos Internos do MPE/RJ, da APALMA e da Associação Comunitária de Cultura e Lazer dos Pescadores Zacarias - ACCAPLEZ para indeferir o Pedido de Suspensão ajuizado contra a decisão do TJ/RJ:

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DIREITO AMBIENTAL. RESTINGA E DUNAS. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA PELO TJRJ, NO ÂMBITO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO, SUSPENDENDO TODOS OS PEDIDOS DE LICENCIAMENTO, LOTEAMENTO, CONSTRUÇÃO OU INSTALAÇÃO DE QUALQUER EMPREENDIMENTO NO INTERIOR E ENTORNO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DE MARICÁ/RJ. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA SUSPENSÃO (ART. 4º DA LEI 8.437/1992). PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. SENTENÇA JÁ PROLATADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, QUE RECONHECE A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL 41.048/2007. PROVIMENTO DO RECURSO PARA INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. HISTÓRICO DA DEMANDA

**1. Na origem, a Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá (Apalma) ajuizou a Ação Civil Pública contra o Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e o Município de Maricá, com o objetivo de preservar a Área de Proteção Ambiental (APA) da Restinga de Maricá.** Requereu: a) o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do Decreto 41.048/2007, que, ao instituir o Plano de Manejo da APA, reduziu de 300 para 30 metros a Faixa Marginal de Proteção; e b) a suspensão de todos os pedidos de licenciamento, loteamento, construção e instalação de empreendimentos no interior e no entorno da APA de Maricá pelo órgão ambiental competente, até que sejam legalmente formuladas e estabelecidas as devidas faixas marginais de proteção na APA e elaborado novo Plano de Manejo, respeitadas as restrições de seu Decreto de criação até o julgamento definitivo da lide.

**2. O Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Maricá indeferiu a liminar pleiteada, decisão contra a qual a associação Apalma interpôs Agravo de Instrumento, provido pela 18ª Câmara Cível do TJRJ em vista da possibilidade de dano irreparável à APA, máxime quanto ao entorno das lagunas. Da referida decisão do TJRJ, em momentos distintos, houve interposição de Recursos Especiais que, inadmitidos na origem, redundaram nos AREsps 532.546/RJ e 895.829/RJ, nos quais ficou registrada a importância da preservação da área.**

MATÉRIA JÁ ANALISADA EM JULGADO DA CORTE ESPECIAL, DE RELATORIA DA EMINENTE MINISTRA LAURITA VAZ

3. O Município de Maricá, então, ingressou com pedido de Suspensão de Liminar na Presidência do TJRJ, que deferiu o pedido. O Órgão Especial do TJRJ ratificou a decisão do seu Desembargador Presidente, o que, então, ensejou ajuizamento da Reclamação 28.518/RJ no Superior Tribunal de Justiça, com fundamento na usurpação da competência do STJ, tendo em vista que a liminar havia sido concedida por órgão fracionário do TJRJ. Na referida Reclamação, de Relatoria da eminente Ministra Laurita Vaz, definiu-se a competência do STJ para apreciar o pleito de suspensão dos efeitos da decisão, pois, "uma vez que a decisão que tem eficácia na verdade foi proferida por Colegiado de segundo grau, a Presidência do TJRJ é incompetente para apreciar o pedido suspensivo", motivo pelo qual foi cassada a suspensão ordenada pela Corte estadual.

NOVO PEDIDO DE SUSPENSÃO DA LIMINAR: DEFERIMENTO PELO EMINENTE PRESIDENTE DO STJ

4. Em seguida, sobreveio o presente pedido de Suspensão dos efeitos do acórdão da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com o argumento de que a liminar que determinou a paralisação das atividades de licenciamento e construção do empreendimento está a gerar prejuízos ao desenvolvimento econômico do Município e ao meio ambiente, ante a possibilidade de favelização da área da região de Maricá, e a impedir a geração de empregos e arrecadação tributária.

5. O então Presidente do STJ, ao apreciar o pedido de Suspensão formulado pelo Município, entendeu por bem deferi-lo, ante o fundamento de que "a paralisação completa do procedimento administrativo de licenciamento ambiental para todo e qualquer empreendimento na região já dura mais de 5 anos - o acórdão impugnado, que determinou o embargo, foi proferido em 26/11/2013 -, sem que o mérito da ação civil pública tenha sido apreciado", o que "causa grave lesão à economia pública". Essa, então, a decisão contra a qual se interpõe o presente Agravo.

#### PRELIMINARMENTE: COMPETÊNCIA DO STJ PARA O CONHECIMENTO DA RECLAMAÇÃO

6. Nos memoriais apresentados pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, representante da Associação Comunitária de Cultura e Lazer dos Pescadores de Zacarias (Accaplez), foi aventada a questão de incompetência do Superior Tribunal de Justiça para o conhecimento do presente pedido de Suspensão, sob o argumento de que, tendo o STJ confirmado a liminar deferida pela 18ª Câmara do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (AREsp 895.829/RJ, da minha relatoria), competiria ao colendo Supremo Tribunal Federal o conhecimento do pedido.

7. Entretanto, observo que tanto ao AREsp 895.829/RJ quanto ao AREsp 532.546/RJ, ambos de minha relatoria, interpostos, respectivamente, por Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário - IDB Brasil Ltda. e pelo Estado do Rio de Janeiro e Instituto Estadual do Ambiente, foi negado provimento no STJ, de modo que foi mantida a decisão de inadmissão da origem. Em sendo assim, competente esta Corte para o conhecimento do presente pedido de Suspensão, nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992, questão, ademais, definida pelo STJ na já referida Rcl 28.518/RJ, da Relatoria da eminente Ministra Laurita Vaz.

#### VOTO-VOGAL EM DIVERGÊNCIA EMINENTE MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

8. Divergindo desse raciocínio, a eminente Ministra Maria Thereza de Assis Moura apresentou judicioso Voto-Vogal, consignando, entre outras premissas e justificativas (todas incorporadas no presente Voto): **"a decisão objeto da suspensão asseverou haver nos autos estudo técnico que evidencia os riscos de dano e possibilidade de graves e irreparáveis prejuízos ao ecossistema da área de proteção ambiental - APA de Maricá [...] o prejuízo ao meio ambiente que pode ocorrer com a liberação do empreendimento enquanto ainda em discussão os limites a serem observados por se tratar de área de preservação é imensurável e não deve ser desconsiderado em função de interesses econômicos, sendo certo, ainda, que a demora na tramitação processual decorre justamente da complexidade da controvérsia que enseja o manejo de diversos incidentes, tal como a Reclamação n. 28.518/RJ, na qual houve intenso e longo debate nesta Corte sobre a competência para o exame de pedido de contracautela"**.

#### ALEGADOS GRAVES E IRREVERSÍVEIS PREJUÍZOS AO MEIO AMBIENTE DECORRENTES DE EVENTUAL CONSTRUÇÃO DO RESORT E COMPLEXO TURÍSTICO-RESIDENCIAL

9. A Ação Civil Pública em questão tem por finalidade defender Área de Proteção Ambiental na Região do Sistema Lagunar de Maricá, instituída pelo Decreto Estadual 7.230/1984, do então Governador Leonel Brizola, diploma que expressamente reconheceu "o inestimável valor paisagístico e ambiental do Sistema Lagunar de Maricá e da área circunvizinha" e proibiu, de maneira absoluta, "o parcelamento da terra, para fins urbanos", "o desmatamento" e "a alteração do perfil



natural do terreno". Além disso, estabeleceu, entre outros aspectos, as dimensões e entorno da APA. **Cabe acrescentar que a área em litígio é composta por Restinga, ecossistema raro e em vias de desaparecimento, um dos mais ameaçados do Brasil em razão de incessante pressão antrópica, mormente a imobiliária e a de lazer, ao longo da nossa costa e sobre o qual há vários precedentes no STJ.**

10. Consta dos autos que, **de acordo com o Decreto 38.490/2005 e, posteriormente, com o Decreto 41.041/2007, foram instituídos novos limites de restrições para a APA, reduzida de 300 metros para 30 metros a faixa marginal de proteção do entorno das lagoas, o que coloca em risco a viabilidade ecológica e paisagística da Unidade de Conservação em si.**

11. Conforme parecer técnico acostado aos autos, a Fazenda São Bento, que está inserida dentro dos limites da APA, foi adquirida na última década pela empresa IDB Brasil. Ao negociar a compra da fazenda, tinha ela plena ciência de que se tratava de Área de Proteção Ambiental. Mesmo assim, elaborou projeto para construção de megaempreendimento na APA e o apresentou ao município de Maricá. **Segundo aduz o Ministério Público e outros prejudicados, o projeto, se aprovado, destruirá definitivamente quase todo o território da APA e exterminará de vez a flora e a fauna dessa pequena área. A empresa vem tentando obter licença no Inea (2º Réu) para iniciar a construção de Resort de alto luxo. Entre as alterações que pretende implantar está a transformação da Restinga em campos de golfe, juntamente com a construção de ancoradouro para 1.000 (mil) barcos, utilizando a maior lagoa de Maricá.**

12. **Mesmo nos estritos limites deste pedido de Suspensão, parece evidente que a área da qual o uso econômico, com desmatamento, ambiciona-se é de relevantíssimo valor paisagístico e ambiental, motivo pelo qual, sem cuidadosa e imparcial análise técnico-científica - inclusive à luz do princípio da precaução e do princípio in dubio pro natura - dos riscos que o empreendimento almejado traz ao meio ambiente, não se lhe pode dar seguimento.**

#### TRÊS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DE SUSPENSÃO PROLATADA PELA PRESIDÊNCIA DO STJ

13. A decisão do então Presidente do STJ, que suspendeu os efeitos do Acórdão da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assentou-se em três fundamentos: a) a paralisação do procedimento administrativo de licenciamento ambiental não poderia prosseguir, considerando que o mérito da Ação Civil Pública não havia sido julgado, em que pese já decorridos mais de cinco anos do Acórdão do TJRJ (que deferira a liminar); b) o empreendedor necessitará de licença prévia ao tempo da transição do manejo da área para a próxima etapa, o que demandará a realização de mais estudo com desiderato de se preservar o meio ambiente; e c) a paralisação da implementação de projetos capazes de gerar impactos positivos na economia local e no desenvolvimento sustentável da área causa lesão à economia pública.

#### PRIMEIRO FUNDAMENTO: PARALISAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LENTIDÃO NA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

14. A Ação Civil Pública - cuja demora em ser julgada foi um dos fundamentos da decisão da Presidência do STJ ora combatida - foi sentenciada após o ajuizamento do presente pedido de Suspensão. **O Juiz que atuou na causa - não mais no juízo sumário insito a tutelas provisórias, mas em cognição exaustiva - reconheceu a inconstitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007 (Plano de Manejo da APA de Maricá) e os prejuízos ao meio ambiente com o prosseguimento do Plano de Manejo impugnado.** Dissipada, por conseguinte, a propalada demora na apreciação do caso pela instância ordinária, bem como a liminar do TJRJ a ser suspensa, uma vez que a sentença da Ação Civil Pública, ao julgar procedentes os pedidos e confirmar os efeitos da liminar antes concedida, não é sujeita, como regra, a recurso com efeito suspensivo ex lege (art. 1.012, § 1º, V, do

CPC c/c o art. 14 da Lei 7.347/1985).

SEGUNDO FUNDAMENTO: OPORTUNIDADE FUTURA DE CONTROLE DOS RISCOS AO MEIO AMBIENTE NO CURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

15. Não mais subsiste, igualmente, o fundamento de que "são definidas, por meio da concessão da licença prévia, condicionantes a serem observadas pelo empreendedor, de modo que a transição para a próxima etapa do projeto demandará a realização de mais estudos e a implementação de medidas técnicas com o objetivo de garantir a observância das diretrizes ambientais a serem fixadas pelos órgãos administrativos competentes", pois decidida a ilegalidade do processo de licenciamento ambiental elaborado com base no Decreto Estadual 41.048/2007, da qual a inconstitucionalidade foi reconhecida na sentença da Ação Civil Pública.

TERCEIRO FUNDAMENTO: LESÃO À ORDEM ECONÔMICA PELA PARALISAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA, POIS INEXISTENTE FLAGRANTE ILEGALIDADE OU PATENTE INTERESSE PÚBLICO A SER PROTEGIDO PELA VIA DA SUSPENSÃO

16. Também ausente esteio suficiente para, com base na alegação de lesão à ordem econômica, deferir a suspensão (art. 4º da Lei 8.37/1992), haja vista não haver interesse público ou flagrante ilegalidade que justifiquem a concessão da contracautela. **Isso porque, muito ao contrário, há fundadas dúvidas sobre a idoneidade do Plano de Manejo da área a partir da afirmação da inconstitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, da intocabilidade da vegetação de Restinga e da necessidade de se proteger a comunidade pesqueira existente na região. Ademais, o interesse público no caso milita a favor da integridade do meio ambiente, porquanto sua proteção condiciona a ordem econômica em situações como a dos autos, de alegado dano ambiental colossal e irreversível para implantação de megaempreendimento turístico-residencial em ecossistema precioso e criticamente ameaçado de extinção (Restinga), ou seja, periculum in mora reverso.**

VOTO DO EMINENTE RELATOR DO PRESENTE AGRAVO INTERNO: INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO, NO MÉRITO, DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL 41/048/20007 (RJ)

17. O eminente Relator vota pelo não provimento do recurso, baseado em que, no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade 0061211-13.2015.8.19.0000, o TJRJ já atestou a constitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, o mesmo que foi reconhecido como inconstitucional pela sentença na Ação Civil Pública. Ocorre que, aprofundando a busca do citado julgado no site do TJRJ, observa-se que, em realidade, não se conheceu da Representação. Assim, não houve a declaração de constitucionalidade do Decreto.

CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, com a devida vênia, DIVIRJO do eminente Relator para dar provimento ao Agravo e, assim, indeferir o pedido de Suspensão.

(AgInt na SLS 2528/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 17.11.2021)

Como se percebe, esta Corte, debruçando-se sobre o mesmo empreendimento do presente caso, já decidiu que (a) **“a área em litígio é composta por Restinga, e cossistema raro e em vias de desaparecimento**, um dos mais ameaçados do Brasil em razão de incessante pressão antrópica, mormente a imobiliária e a de lazer, ao longo da nossa costa e sobre o qual há vários precedentes no STJ”; (b) **“de acordo com o Decreto 38.490/2005 e, posteriormente, com o Decreto 41.041/2007, foram instituídos novos limites de restrições para a APA, reduzida de 300 metros para 30 metros a faixa marginal de proteção do entorno das lagunas, o que coloca em risco a viabilidade**

**ecológica e paisagística da Unidade de Conservação em si”;** (c) **“há fundadas dúvidas sobre a idoneidade do Plano de Manejo da área a partir da afirmação da inconstitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, da intocabilidade da vegetação de Restinga e da necessidade de se proteger a comunidade pesqueira existente na região.** Ademais, o interesse público no caso milita a favor da integridade do meio ambiente, porquanto sua proteção condiciona a ordem econômica em situações como a dos autos, de alegado dano ambiental colossal e irreversível para implantação de megaempreendimento turístico-residencial em ecossistema precioso e criticamente ameaçado de extinção (Restinga), ou seja, *periculum in mora* reverso”; (d) **“o prejuízo ao meio ambiente que pode ocorrer com a liberação do empreendimento enquanto ainda em discussão os limites a serem observados por se tratar de área de preservação é imensurável e não deve ser desconsiderado em função de interesses econômicos”;** (e) **“parece evidente que a área da qual o uso econômico, com desmatamento, ambiciona-se é de relevantíssimo valor paisagístico e ambiental, motivo pelo qual, sem cuidadosa e imparcial análise técnico-científica - inclusive à luz do princípio da precaução e do princípio *in dubio pro natura* - dos riscos que o empreendimento almejado traz ao meio ambiente, não se lhe pode dar seguimento”.**

Todos esses fundamentos são aplicáveis à espécie, deixando clara a presença do *fumus boni iuris* a justificar a concessão da tutela provisória.

#### **4. *Periculum in mora***

Consta do requerimento do MPE/RJ informação, veiculada em *site* de notícias, de que as obras para a construção do empreendimento foram iniciadas no mês de abril deste ano (fls. 1.704-1.705, e-STJ). Há ainda comprovação de que o INEA, em 17 de março de 2023, emitiu Autorização Ambiental – AA n. IN003032 para a área destinada ao complexo imobiliário impugnado, tendo como objeto “manejo e transporte de fauna silvestre, visando monitoramento, resgate e translocação da fauna, exceto para a translocação e retirada das espécies da família *rivulidae*” (fls. 1.738-1.741, e-STJ).

Tais fatos, por sua vez, não foram impugnados pelos requeridos em suas respectivas manifestações.

Logo, afigura-se evidente o *periculum in mora*, na medida em que a execução das obras representa imediato prejuízo a ecossistemas raros e a comunidades tradicionais.

A jurisprudência da Corte Especial do STJ é farta em precedentes que reconhecem a irreversibilidade dos danos ambientais e, por isso, obstam a continuidade de intervenções que colocam o meio ambiente em risco.

Nesse sentido:

**AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. EXPEDIÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO FLORESTAL. PEQUENO PRODUTOR. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO ANTERIOR DE JUÍZO COMPETENTE. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO. INTERESSE PÚBLICO.**

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

2. A Constituição Federal, no art. 225, assegura a todos o

"meio ambiente ecologicamente equilibrado". Prevê, portanto, a defesa do meio ambiente, incluindo no rol de tal defesa que a exploração de florestas, quando permitida, ocorra de forma controlada.

3. **Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução, já que os danos ao meio ambiente podem ser irreversíveis.** Assim, tratando-se de controvérsia a respeito de área sobre a qual há conflitos graves gerados por disputas e irregularidades na exploração de florestas na região amazônica, justifica-se o deferimento do pedido de suspensão de segurança.

4. Voto retificado para dar provimento ao agravo interno.

(AgInt na SS 3162/AP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 1.7.2021)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LICENÇA PRÉVIA. DECISÃO PARCIALMENTE MANTIDA PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3.<sup>a</sup> REGIÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CABAL DA LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. VULTOSOS VALORES ENVOLVIDOS NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO SUSPENSO. CIRCUNSTÂNCIA QUE, POR SI SÓ, NÃO AUTORIZA O DEFERIMENTO DA MEDIDA. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DO ACERTO OU DESACERTO DA DECISÃO ATACADA. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS.

1. A legislação de regência do instituto da suspensão de segurança e de liminar e de sentença (Leis n.ºs 8.437/92 e 12.016/09) prevê, como requisito autorizador à concessão da medida de contracautela, que a decisão a quo importe em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Assim, o deferimento da medida afigura-se providência excepcional, cabendo ao Requerente a efetiva demonstração da sustentada gravidade aos citados bens tutelados.

2. Não há demonstração cabal da existência de lesão à ordem ou economia públicas decorrente das decisões impugnadas, proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 3.<sup>a</sup> Região. A determinação de complementação do EIA/RIMA para abarcar aspectos não abrangidos no estudo inicial possui um duplo sentido relativamente ao interesse público. **Sopesando-os, conclui-se que a suspensão da licença prévia para complementação do EIA/RIMA atende de maneira mais completa o interesse público, na medida em que a continuidade do projeto pode resultar em danos irreversíveis e irreparáveis ao meio ambiente.**

3. A existência de vultosos valores envolvidos no projeto não é suficiente, por si só, para justificar a suspensão da decisão impugnada, pois não se está encerrando o empreendimento em si. Cumpridos os requisitos necessários exigidos na decisão atacada, o projeto será efetivamente concluído.

4. É inviável a revisão dos fundamentos da decisão impugnada no âmbito do pedido de suspensão, pois este não se presta à discussão do acerto ou desacerto do decisum, que deve limitar-se à verificação de potencial lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

5. Agravos regimentais desprovidos. (AgRg na SLS 2049/SP, Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 6.12.2016)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. ANÁLISE DE CUNHO POLÍTICO. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DO MÉRITO DA CAUSA. **OBRA DE CONSTRUÇÃO CIVIL. DANO AO MEIO AMBIENTE. IRREPARABILIDADE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DO EMBARGO À OBRA.**

A análise do pedido de suspensão dispensa a prévia oitiva da parte contrária, providência facultada ao julgador quando a considere necessária para a formação do seu convencimento.

A suspensão de liminar e de segurança é medida na qual não cabe o

exame das questões de fundo da lide, devendo a análise limitar-se ao aspecto político. Avalia-se a potencialidade lesiva da medida concedida, confrontando-a com os valores juridicamente protegidos, sem se adentrar o mérito da causa, pois a suspensão não tem caráter revisional, tampouco substitui a via recursal própria.

**Eventual lesão econômica pode ser reparada; a lesão ambiental, por sua vez, jamais poderá ser restaurada caso executados os trabalhos de construção civil, ante o impacto que provocam.**

**Confrontados o interesse privado e o público, deve-se privilegiar este - que é irreparável - em detrimento daquele.**

**Havendo o prosseguimento da construção, corre-se o risco de autorizar provimento apto a macular a fauna e a flora locais de maneira irreversível.** Dessa forma, em juízo político, visando-se evitar lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais, a suspensão do ato que autorizou o prosseguimento da obra é necessária como medida destinada a evitar eventual dano maior.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg na SLS 1419/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, Rel. p/ acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 27.9.2013)

**PEDIDO DE SUSPENSÃO. MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução que, em situações como a dos autos, cujo efeito da decisão impugnada é o de autorizar a continuidade de obras de empreendimento imobiliário em área de proteção ambiental, recomenda a paralisação das obras porque os danos por elas causados podem ser irreversíveis acaso a demanda seja ao final julgada procedente.** Agravo regimental não provido.

(AgRg na SLS 1323 / CE , Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 2.8.2011)

**DIREITO AMBIENTAL. PRESERVAÇÃO AO MEIO AMBIENTAL. LIMINAR.**

I - A decisão vergastada fez-se ao pálio dos pressupostos ensejadores da liminar, eis que caracterizado o grave risco ao meio ambiente, consubstanciado na deterioração definitiva das águas do lençol termal. É de ser mantida a liminar uma vez atendidos seus pressupostos legais.

**II - Questões relativas a interesse econômico cedem passo quando colidem com deterioração do meio ambiente, se irreversível.**

II - Agravo Regimental desprovido.

(AgRg na Pet 924/GO, Rel. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Corte Especial, DJe 29.5.2000)

## **5. Conclusão**

**Isso exposto, defiro a Tutela Provisória de Urgência para suspender as licenças ambientais concedidas pelo INEA e pelo Estado do Rio de Janeiro, bem como as autorizações e licenciamentos de obras expedidas pelo Município de Maricá, em favor de IDB Brasil Ltda., para a construção do Empreendimento Turístico-Residencial Maraey, e determino, com isso, a paralisação imediata de qualquer obra ou intervenção que esteja sendo realizada nos terrenos localizados na área da Fazenda de São Bento da Lagoa, entre a Lagoa de Maricá e a Praia da Barra de Maricá, no Município de Maricá/RJ.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 24 de maio de 2023.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator