



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3062 - SP (2022/0028471-7)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
ADVOGADOS : **MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ - SP169314**
 : **FÁBIO VICENTE VETRITTI FILHO - SP255898**
REQUERIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pelo **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO** contra decisão proferida na Apelação n. 1050491-68.2019.8.26.0053, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e contra decisão liminar proferida em primeira instância na Ação Civil Pública n. 1053265-03.2021.8.26.0053, mantida em grau de recurso após a interposição de agravo de instrumento.

Narra que a Ação Civil Pública n. 1050491-68.2019.8.26.00531 – PIU Arco Pinheiros foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de São Paulo, a São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo e a Câmara Municipal de São Paulo, em razão de suposta ilegalidade do Projeto de Lei n. 427/2019, instaurado para a aprovação do plano de intervenção urbana - PIU Arco Pinheiros, sob o argumento de que não contou com a prévia realização de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

Em primeira instância, foi julgada procedente a ação, com conclusão de que o EIA/RIMA é obrigatório na elaboração do PIU, com o fundamento de que a expressão “projeto” se refere tanto à fase abstrata, correspondente aos estudos, como à concreta, correspondente à execução e ao funcionamento das atividades urbanísticas, afirmando, portanto, que a lei que autoriza o PIU não tem natureza de lei, mas sim de ato administrativo.

Aduz que foi interposto recurso de apelação, e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou-lhe provimento ao entender que o projeto de lei do PIU é de efeitos concretos, o que levaria à necessidade de elaboração de EIA/RIMA.

Já a Ação Civil Pública n. 1053265-03.2021.8.26.00532 – PIU Setor Central foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de São Paulo, a São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo e a Câmara Municipal de São Paulo, em razão de suposta ilegalidade constante do Projeto de Lei n. 712/2020, com questionamentos similares aos apresentados na ação civil pública relativa ao PIU Arco

Pinheiros. Nesse caso, foi deferida a *liminar* para sobrestar o trâmite do projeto de lei e para que o município se abstinhasse de dar prosseguimento ao andamento do processo de formulação do projeto citado até que haja a elaboração do EIA/RIMA.

Afirma que foi interposto, pelo município, recurso de agravo de instrumento, tendo sido indeferido o requerimento de concessão de efeito suspensivo. Frise-se, contudo, que não foi colacionada aos autos a decisão de primeiro grau, tampouco a decisão em agravo de instrumento. Todavia, por economia processual, consultando-se os autos de primeiro grau pelo *site* do Tribunal de Justiça de São Paulo, é possível constatar que a decisão cujo efeito se impugna no presente instrumento, encontra-se à fl. 656 dos autos digitais. Em consulta ao mesmo endereço, extrai-se que o agravo de instrumento interposto pelo município contra tal decisão, ao qual foi negado efeito suspensivo, é o de n. 2273551-63.2021.8.26.0000.

Sustenta que há grave lesão à ordem pública, na acepção administrativa, ao ser substituído o entendimento do papel do PIU construído pelo município, no exercício da sua competência de planejamento urbanístico e da regulação do uso e da ocupação do solo de vastas áreas consideradas estratégicas pela política de desenvolvimento urbano da Cidade de São Paulo.

Alega, também, que o plano diretor estabeleceu que a regulação do uso e da ocupação do solo das áreas integrantes da macroárea de estruturação metropolitana necessita ser precedida de um planejamento específico, o qual deve, necessariamente, ser realizado por meio do PIU.

Explica que o PIU é um instrumento da política urbana, consubstanciado num específico e minucioso processo de planejamento, integrado por uma série de estudos, mapas, indicações, soluções e propostas, voltado à reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, destinando-se à realização desse planejamento em regiões específicas do território da cidade, a partir das diretrizes fundamentais da política de desenvolvimento urbano trazidas no plano diretor, cujos trabalhos materializar-se-ão num documento formal, o qual poderá, ao final, ser aprovado por lei, vindo, portanto, a se tornar formalmente um plano urbanístico.

Ressalta a natureza jurídica do PIU de plano urbanístico e não de projeto urbanístico.

Destaca, ainda, que os planos urbanísticos consubstanciam-se em instrumentos formalmente elaborados de proposições sociourbanísticas em parcelas do território; já os projetos urbanísticos são o conjunto de propostas destinadas à correção de urbanização outrora implementada e à melhoria das condições ambientais.

Destaca que, apesar de o plano diretor ter atribuído ao PIU o *nomen* de projeto, não se trata de um projeto, mas tão somente de um plano urbanístico.

Pontua que o PIU abrange dispositivos descritivos do diagnóstico de áreas

do perímetro, conforme a aptidão à transformação, à qualificação e à preservação, além de planos de ações, programas de intervenções e projetos estratégicos que poderão instrumentalizar o alcance dos objetivos desenhados, podendo no futuro haver a conversão em atividade modificadora do meio ambiente, quando, então, haverá a exigência do EIA/RIMA.

Por não configurar um projeto urbanístico, argumenta que o PIU não é uma atividade modificadora das características físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, o que inviabiliza a realização do EIA/RIMA.

Enfatiza que a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB considera que o EIA/RIMA não é exigível na elaboração do PIU, porquanto consistem em amplos estudos de planejamento, que têm como objetivo o estabelecimento de diretrizes visando o adequado ordenamento e reestruturação urbana. No mesmo sentido, foi a interpretação da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim decidiu a questão controvertida (fls. 46-81):

Note-se que o Judiciário, neste caso, não busca controlar a escolha política dos eleitos diretamente pelo povo e muito menos se pronuncia sobre o mérito das deliberações tomadas pelos integrantes do Legislativo, o que configuraria inexorável violação ao princípio da Separação de Poderes, mas, apenas se limita a verificar a legalidade do trâmite de projeto de lei à luz de legislação ambiental vigente, a fim de que em seu trâmite aquela seja respeitada e observada desde o seu nascedouro, a qual tem potencial de violar o interesse de toda a coletividade.

[...]

No caso, constata-se que o referido projeto de lei, em essência, consubstancia-se em projeto urbanístico revestido da forma de lei, possuindo efeitos concretos como um verdadeiro ato deliberativo, o que permite a sua ampla análise pelo Poder Judiciário.

[...]

Ora, pela simples leitura da lei fica claro que o PIU, embora com a forma de lei, nada mais é que um ato deliberativo de efeitos concretos, revestido da forma anômala de lei, eis que traz em si os resultados administrativos objetivados pelo ente público municipal para fins de reestruturação urbana, atingindo toda a organização desta urbe, a qual irá afetar diretamente a população paulistana, o que, sem dúvida alguma, pode ser questionada em sua legalidade, nada havendo que impeça a sua análise pelo Poder Judiciário.

[...]

Outrossim, não há que se falar em impossibilidade de utilização da Ação Civil Pública para fins de impugnação do projeto de lei em questão.

[...]

Dessa forma, em se cuidando de projeto de lei de efeitos concretos que viola direitos constitucionais ao meio ambiente urbano equilibrado de toda a população desta Capital, é possível a sua defesa por meio da presente ação, para o fim de que sejam observadas as leis ambientais pertinentes antes da aprovação de projeto de lei de implantação do PIU,

o qual, claramente, irá interferir na paisagem e organização urbanística da cidade, bem como em seu meio ambiente urbano.

[...]

Note-se, pela norma supracitada, que os projetos de intervenção urbana devem ser precedidos de diversos estudos, conforme apontaram as apelantes.

Entretanto, este fato, por si só, não afasta a exigência da elaboração do EIA/RIMA, tendo em vista o potencial e significativo impacto no meio ambiente local, considerado em todas as suas espécies, não tendo a legislação municipal o condão de afastar as normas nacionais de proteção ao meio ambiente, pois isto significaria permitir um verdadeiro retrocesso na proteção deste bem difuso.

[...]

Por conseguinte, sendo o PIU um projeto de lei de efeitos concretos que interfere no meio ambiente urbano, que é um bem de interesse público, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, torna-se obrigatória a elaboração do EIA/RIMA antes de sua aprovação, pois o caput supracitado deixa claro que um PIU deve conter os objetivos das intervenções e um estudo detalhado dos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática sobre as motivações e os impactos da transformação urbana prevista.

[...]

Sob este prisma, o EIA tem por finalidade analisar o cenário da intervenção de uma forma macro, ou seja, verificar se a modificação do zoneamento, com a disposição dos possíveis empreendimentos e atividades na área, pode gerar significativo impacto ambiental, impedindo o bom fluxo de locomoção, permitindo o adensamento irrazoável da população, a sobrecarga dos sistemas de coleta de esgoto e de distribuição de água, além da eficiência do escoamento das águas pluviais que muito comprometem o município como um todo, como causa de grandes e recorrentes enchentes na região, sendo este fato público e notório que desnecessita de prova.

[...]

Ante o exposto, pelo meu voto, rejeitam-se as preliminares e, no mérito, nega-se provimento ao recurso.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A suspensão de liminar é medida excepcional que não tem 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 o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

No caso em tela, a lesão à ordem e à economia públicas estão concretizadas no **prevalcimento fático** de decisão judicial **não transitada em julgado** - *portanto, de natureza ainda precária, provisória* - que considera imprescindível a elaboração prévia aos PIUs mencionados de EIA/RIMA.

Ainda que no caso do PIU do ARCO de PINHEIROS haja decisão de segundo grau de jurisdição, há pendente contra essa decisão agravo de instrumento contra denegação de recurso especial e recurso extraordinário. Em outras palavras, mesmo que ausente o efeito suspensivo impeditivo de execução provisória do *decisum*, a decisão pode ser alterada nesta Corte ou até mesmo no egrégio Supremo Tribunal Federal. Logo, sem a presente medida, é possível que a decisão provisória em questão produza efeitos concretos ao município requerente e, posteriormente, seja ela mesma alterada.

Com relação ao PIU do setor CENTRAL, a situação fica ainda mais latente, porquanto as decisões impugnadas - liminar proferida em primeiro grau e decisão monocrática em agravo de instrumento que a confirmou, repita-se - impedem o regular andamento de processo legislativo, já que o PIU em questão se materializa, neste momento, como projeto de lei, de modo que, mais uma vez, uma decisão judicial provisória está a interferir na administração pública, autora do estudo prévio que se concretizou no projeto de lei de sua iniciativa, sem contar nesse caso o prejuízo ao andamento regular da função típica legislativa.

Mas não é só. Demonstrou o Município de São Paulo no presente instrumento de suspensão que a consequência fática das suspensões decorrentes dessas decisões judiciais provisórias é a procrastinação da implementação da política pública urbanística, pela dificuldade real de elaboração do EIA/RIMA, gerando alto custo administrativo, sem contar a perda concreta imediata para a construção civil enquanto importante setor econômico e o prejuízo para os cofres públicos municipais.

Ainda que não se adentre ao mérito da decisão impugnada no presente instrumento, um *juízo mínimo de delibação* deve sempre ser realizado para se evitar a concessão de medidas indevidas. No caso em tela, como demonstrou o município requerente, existe séria dúvida, que apenas o trânsito em julgado de decisão judicial pode eventualmente superar, sobre a real necessidade de elaboração prévia do EIA/RIMA no

PIU, conforme Informação Técnica n. 18/20, do respeitável órgão ambiental da CETESB, colacionada à fl. 16: "consistem em amplos estudos de planejamento, que têm como objetivo o estabelecimento de diretrizes visando o adequado ordenamento e reestruturação urbana, não sendo assim 'projetos' propriamente ditos e, portanto, não são objeto de licenciamento ambiental".

Nesse contexto, tem-se que a segurança jurídica e a presunção de legitimidade dos atos administrativos recomendam, em prol da ordem pública, que políticas governamentais somente sejam alteradas, se ausente patente ilegalidade, como no caso dos autos, após decisões judiciais transitadas em julgado. O contrário produz indevida interferência do Poder Judiciário no trato da administração pública, gerando sério dano à ordem pública.

Além disso, no caso dos autos, existe também o efeito negativo e concreto no âmbito econômico, tanto por conta da perda de arrecadação municipal relativa à concessão de autorização de construção, quanto na geração de óbice para o desenvolvimento da própria atividade de construção civil.

Conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO.

Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel.

Agravo regimental provido. (AgRg na SLS n. 1.266-DF, relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe de 19/11/2010.)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. **MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.** RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. Ao Poder Judiciário compete apenas o controle da legalidade do ato administrativo, ficando impossibilitado de adentrar na análise do mérito do ato, sob pena de usurpar a função administrativa, precipuamente destinada ao Executivo.

4. Recurso a que nega provimento. (RMS n. 15.959/MT, relator

Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ de 10/4/2006, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORAMENTO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO CARACTERIZADA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que o deferimento do pedido de suspensão requer a demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa grave lesão a um dos bens tutelados pela legislação de regência.

2. Na hipótese dos autos, sob o pretexto de controle do ato administrativo, houve clara lesão à ordem pública ao se substituir a decisão administrativa pela decisão judicial, desconsiderando o mérito administrativo, cuja construção de seu conteúdo é de competência do Executivo, e não do Judiciário. Não cabe a este Poder, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são editados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal conclusão configuraria subversão da lógica do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

3. Analisar se o contrato administrativo celebrado entre a Copel e Rothschild & Co. Brasil Ltda. para prestação de serviços de assessoria financeira em processo de alienação de ações e ativos da Copel Telecomunicações S.A. caracteriza ou não o requisito da singularidade do objeto, pela existência de diversas empresas apta a satisfazer o objeto perseguido pela estatal, é matéria de mérito da ação principal, que deve ser suscitada nas instâncias competentes, e não na via suspensiva.

Agravo interno improvido. (AgInt na SLS 2.654/PR, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 26/11/2020, grifo meu.)

Presentes os requisitos legais, é o caso de concessão da suspensão como pretendida, a fim de evitar lesão à ordem e à economia públicas.

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Apelação n. 1050491-68.2019.8.26.0053, no Processo n. 1053265-03.2021.8.26.00532 e respectivo Agravo de Instrumento n. 2273551-63.2021.8.26.000, todos em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 10 de fevereiro de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente