



Número: **0806096-67.2024.8.15.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **4ª Câmara Cível**

Órgão julgador: **Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**

Última distribuição : **05/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.412,00**

Processo referência: **0805866-36.2024.8.15.2001**

Assuntos: **Licenças**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>MINISTERIO PÚBLICO DA PARAIBA (AGRAVANTE)</b>	
<b>CONSTRUTORA COBRAN LTDA - ME (AGRAVADO)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26442 816	05/03/2024 16:28	<a href="#">Petição Inicial</a>	Petição Inicial



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JOÃO PESSOA  
**43º Promotor de Justiça – Meio Ambiente e Patrimônio Social**  
Rua Almirante Barroso, nº 159, Centro, João Pessoa, PB – CEP 58013-120  
Fone/Fax: 2107-6100 – E-mail: 2pjeioambientejp@mppb.mp.br

**Exmo. Sr. Doutor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba**

**Ref.:** Proc. nº 0805866-36.2024.8.15.2001

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, por meio do seu 43º Promotor de Justiça de João Pessoa (Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Social) e 41º Promotor de Justiça de João Pessoa (Defesa do Patrimônio público), na condição de fiscal da ordem jurídica, no uso de suas atribuições legais e institucionais, na forma dos arts. 179, II, e 1.015 e seguintes do Código de Processo Civil, vem, tempestivamente, interpor

### **AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO**

em face de decisão interlocutória proferida pelo Douto Juízo da **4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital**, que deferiu o Pedido Liminar (tutela provisória), requerido pela CONSTRUTORA COBRAN LTDA, para que a autoridade coatora exerça, no prazo de até 72 (setenta e duas) horas, a licença de habitação (habite-se) do empreendimento Way, nos autos do Mandado de Segurança n.º **0805866-36.2024.8.15.2001**, impetrado pela **CONSTRUTORA COBRAN LTDA**, pelos fatos e fundamentos jurídicos que a seguir expõe.

Informa, ainda, que nos termos do §5º do art. 1.017 do CPC, devido aos autos originários serem eletrônicos, dispensam-se as peças referidas nos incisos I e II do caput do art. 1.017, do Novo CPC.

João Pessoa, na data da assinatura eletrônica

**Cláudia Cabral Cavalcante -**  
**43º Promotor de Justiça de João Pessoa (em substituição)**

**Francisco Seráphico Ferraz da Nóbrega Filho**  
**41º Promotor de Justiça de João Pessoa (em substituição)**

1 de 32





**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JOÃO PESSOA  
**43º Promotor de Justiça – Meio Ambiente e Patrimônio Social**  
Rua Almirante Barroso, nº 159, Centro, João Pessoa, PB – CEP 58013-120  
Fone/Fax: 2107-6100 – E-mail: 2pjmeioambientejp@mppb.mp.br

## RAZÕES DO AGRAVO DE INSTRUMENTO

PROCESSO DE ORIGEM: nº 0805866-36.2024.8.15.2001

**AGRAVANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA  
**AGRAVADO:** CONSTRUTORA COBRAN LTDA

**EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA**

**COLETA CÂMARA CÍVEL**  
**PRECLARO RELATOR**

### **I- DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE**

#### **I.1 DO NOME E ENDEREÇO COMPLETO DOS CAUSÍDICOS**

O agravante, Ministério Público do Estado da Paraíba, neste ato representado pelos 43º e 41º Promotores de Justiça da Promotoria de Justiça de João Pessoa, possui sede na Rua Almirante Barroso, 159, Centro, nesta Capital.

A parte agravada, representada pelos advogados: Solon Henriques de Sá e Benevides (OAB/PB n. 3.728); Walter de Agra Júnior (OAB/PB n. 8.682); Luiz Filipe F. Carneiro da Cunha (OAB/PB n. 19.631) e Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB n. 13.264), todos com endereço profissional no Empresarial Eco Business Center, 10º andar, localizado na Rua Antônio Rabelo Júnior, 165, CEP 58032-090, João Pessoa/PB.

#### **I.2- DA TEMPESTIVIDADE**

Tratando-se de feito que tramita no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJE), possível verificar a tempestividade do presente recurso, tendo em vista que sequer consta da aba de expedientes da plataforma a intimação do Ministério Público para devida manifestação, sendo, portanto, tempestivo o presente agravo (STF – AI 703269 – Rel. Luiz Fux – J. 5.3.2015).



Sendo assim, estando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade do presente agravo de instrumento, requer-se seja distribuído a um Relator para as providências dos arts. 1.019 e 1.020 do CPC.

## II – HISTÓRICO PROCESSUAL

Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança com pedido de concessão de liminar contra ato da Diretora de Controle Urbano da Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa – PB.

### DAS ALEGAÇÕES DO IMPETRANTE:

Afirma o impetrante que, no dia 02/12/2019, a Prefeitura Municipal de João Pessoa emitiu o Alvará de Licença para Construção nº 2019/001745, com a tipologia de subsolo, térreo, 08 (oito) pavimentos tipo e cobertura para o empreendimento Way e que, em 07/12/2023, a Empresa protocolou Requerimento de Concessão de Licença de Habitação (Habite-se), autuado sob o nº 2023/043823, perante a Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa. Contudo, passados cerca de 60 (sessenta) dias e sem motivo jurídico algum, a autoridade coatora se omitiu ao não expedir a Licença de Habitação (Habite-se) do empreendimento.

Alegou, ainda, que, mesmo que houvesse alguma irregularidade no Alvará de Licença para Construção nº 2019/001745, ainda assim a Licença de Habitação (Habite-se) deveria ser expedida, em razão da presunção de veracidade e legitimidade do citado ato administrativo.

Liminarmente, pediu-se para que a autoridade coatora expeça, no prazo de até 72 (setenta e duas) horas, a licença de habitação (habite-se) do empreendimento Way.

Como pedido principal, requereu a confirmação dos efeitos da medida liminar pleiteada, para fins de tornar definitiva e/ou conceder a LICENÇA DE HABITAÇÃO (HABITE-SE) DO EMPREENDIMENTO WAY, nos exatos termos do Alvará de Licença para Construção nº 2019/001745.

Notificado, o Município ofereceu as informações (ID 85617124) aduzindo em síntese:

- 2.1. **é inverídica a alegação do agravado** de que o Município de João Pessoa teria atestado a correta execução da obra;
- 2.2. a agravada formulou pedido de substituição de plantas (o que ocorre quando a obra é realizada de modo diverso ao que constava do projeto original). Neste sentido, insta destacar que **a agravada**



**apresentou uma declaração elencando múltiplas modificações que deram causa à substituição de plantas.**

2.3. o Município de João Pessoa informou que as plantas apresentadas pelo agravado, objeto do pedido de substituição, condizem, de fato, com a construção realizada, contudo, diante da constatação de que o empreendimento **está com altura superior ao permitido pelo Plano Diretor e pela Constituição do Estado da Paraíba, o pedido de substituição de plantas foi indeferido.**

2.4. o Município de João Pessoa informou que não há legislação que discipline a regularização de obras em desconformidade com a legislação de altura em faixa de orla;

2.5. o Município de João Pessoa informou, ainda, quanto a existência de inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, através da 43ª Promotoria de Justiça – Meio Ambiente e Patrimônio Social, com o objetivo de apurar responsabilidades pelas construções de prédios na faixa da orla com altura superior ao permitido, e através do qual restou consignado na ata de reunião realizada em 10.01.2024 que “o Município não poderá liberar o habite-se dos prédios em construção, sob pena de crime de responsabilidade”. Em que pese, conforme indicado pelo agravado, o empreendimento objeto destes autos não estar arrolado entre os empreendimentos constantes dos procedimentos 002.2023.012008, 001.2022.035224, 001.2023.062829 e 001.2023.011676, restou consignado na mesma ata supramencionada que **“a Promotora informou acerca da instauração dos inquéritos civis e atuação em casos concretos, além da instauração de inquérito civil geral para avaliar os prédios que estão sem habite-se e também encontram-se em tal situação”.**

2.6. por fim, o Município de João Pessoa informou que a Assessoria Jurídica da SEPLAN já havia se pronunciado no sentido de que deveria ser exercido o Poder de Autotutela Administrativo, o qual determina que sejam anulados os atos ilegais, diante da constatação de erro quanto a expedição de Alvará de Construção, em 02.12.2019, quando o então Diretor de Controle Urbano tomou (indevidamente) por fundamento para a prática do ato o fato de que existia um prédio do mesmo gabarito mais próximo da orla.



Foi prolatada decisão, ora questionada, deferindo o pedido liminar requerido pela CONSTRUTORA COBRAN LTDA para que a autoridade coatora exerça, no prazo de até 72 (setenta e duas) horas, a licença de habitação (habite-se) do empreendimento Way.

### III – PRELIMINARMENTE:

#### DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO E PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA

O Mandado de Segurança é um instrumento jurídico, cuja finalidade é proteger direito líquido e certo, COMPROVADO DE PLANO, que tenha sido violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, o que **NÃO OCORRE NO CASO**.

Como é sabido a essência do Mandado de Segurança está no direito líquido e certo.

Como bem ensina o prof. Hely Lopes Meirelles “**direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração**”. (Mandado de Segurança. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 21/22)

Assim, o direito líquido e certo está ligado à prova pré-constituída. **Portanto, a liquidez e certeza do direito invocado se apresentam como pressupostos de admissibilidade e condição da ação inarredáveis para a concessão da segurança.**

Ou seja, como adverte SÉRGIO FERRAZ: “(...) *para que se obtenha o mandamus, não basta que o direito invocado exista: tem ele, ademais, de ser líquido e certo.*” (Mandado de Segurança. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 25/26)

A impossibilidade de dilação probatória e a absoluta vedação à produção de novas provas, exigências impostas pelos contornos especialíssimos conferidos ao rito da ação mandamental, exigem que toda a prova dos fatos alegados seja carreada aos autos com a inicial, documentalmente. Se não houver tais provas, não é caso de mandado de segurança, sendo o impetrante carecedor do direito de ação de segurança.

**Nesse norte, ocorre a chamada inversão fundamental em fazer deslocar, da seara do mérito para a das condições de ação, a prova dos fatos alegados.**

Incube ao autor provar os fatos juntamente com a inicial, deixando claro, provado e extreme de dúvidas o seu direito líquido e certo violado para que a pretensão que veicula possa ser conhecida e decidida, se não o fizer, deverá o magistrado considerar o impetrante carecedor do direito de ação.



Para Alfredo Buzaid “conceito de direito líquido e certo é a idéia de sua incontestabilidade, isto é, uma afirmação jurídica que não pode ser séria e validamente impugnada pela autoridade pública, que pratica um ato ilegal ou de abuso de direito. (...) Se surgir a seu respeito qualquer controvérsia, quer de interpretação, quer de aplicação, já não pode constituir fundamento para a impetração de mandado de segurança.” (BUZAID, Alfredo. Do Mandado de Segurança. V. 1) (Do Mandado de Segurança Individual), São Paulo: Saraiva, 1989,

Portanto, no caso em tela, constata-se a precariedade do direito invocado pelo impetrante, frente à absoluta falta de lastro probatório capaz de formular a indispensável prova pré-constituída, necessária para o processamento da ação mandamental.

#### **DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO:**

**Não há que se falar, juridicamente, em direito líquido e certo do impetrante, haja vista que O EMPREENDIMENTO WAY ESTÁ EM DESACORDO AO ESTABELECIDO PELA LEGISLAÇÃO**, notadamente a Constituição do Estado da Paraíba (art. 229, §1º), Lei Orgânica de João Pessoa (art. 175), antigo Plano Diretor de João Pessoa/1992 (art. 25) e Novo Plano Diretor de João Pessoa (art. 64), quanto à altura máxima permitida para as edificações localizadas em faixa de orla no Município de João Pessoa.

Como é sabido, no Estado da Paraíba tem vigência a chamada LEI DO GABARITO, por meio da qual toda faixa de orla é protegida até a distância de 500 metros, estabelecendo, para tanto, como altura máxima para construções de edificações, nessa zona de restrição, as medidas de 12,90m até no máximo 35m na faixa final dos 500 metros.

Esse é o cerne da questão e fundamento do Município de João Pessoa para suspender a concessão de habite-se e indeferir sempre que tal legislação seja ou esteja sendo violada, até que haja o processo de adequação da construção a essa norma de cunho constitucional, inclusive.

**Portanto a violação dessa legislação afasta qualquer presunção de direito líquido e certo, porquanto, o autor de dano ambiental não pode ser premiado com qualquer espécie de presunção de direito adquirido sob pena de agressão ao princípio de supremacia do interesse público.**

Como entendeu o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1451545/PR, Rel. Min. Og Fernandes, j. 16.10.2014:

**AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. PEDIDO LIMINAR REALIZADO EM AÇÕES ANTERIORES. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE E VERACIDADE. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM. PARALISAÇÃO CAUTELAR DE OBRA POTENCIALMENTE NOCIVA AO MEIO AMBIENTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE**



**NA CONCESSÃO DA LICENÇA. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. (...)**

3. O licenciamento emitido pelo Poder Público local para a construção de edifício goza de presunção de legitimidade e veracidade. Por isso, esta Corte Superior não tem admitido a paralisação de obra autorizada pelo ente governamental competente para a emissão da licença ambiental, **salvo quando existentes razões suficientes para tanto, como a desconformidade da construção com o projeto apresentado à autoridade pública, a ocorrência de ilegalidade no licenciamento ou a comprovação do potencial dano ao meio ambiente.**

4. O caso dos autos não se amolda à regra, pois o contexto fático descrito no acórdão recorrido coloca à vista um quadro de irregularidade na concessão da licença ambiental. A incompatibilidade entre a edificação e a qualificação ambiental da área (fundo de vale, bacia de abastecimento hidrográfico e zona de especial interesse ambiental), a insuficiência do Estudo de Impacto de Vizinhança, a inobservância ao Plano Diretor Municipal e à Lei de Zoneamento e Uso do Solo Urbano, além da ausência de estudos pertinentes ao tráfego, esgotamento, poluição sonora e luminosa e de impactos à paisagem e aos recursos hídricos retratam possível infringência às regras regulatórias.

Não havendo, dessa forma, direito adquirido em afronta à legislação ambiente, não há direito líquido e certo e, por conseguinte, não há prova pré-constituída para fundamentar a ação mandamental.

**DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO EM DETRIMENTO DO INTERESSE PRIVADO**

Nesta seara, destaca-se que, em matéria ambiental, deve prevalecer a SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO frente ao interesse privado e, ainda que tivesse havido qualquer inércia do Poder Público, NÃO DEVE PREVALECER o princípio da segurança jurídica, benéfico apenas ao autor do dano ambiental, em detrimento aos princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda coletividade.

Assim, a supremacia do interesse público em relação à conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio se sobrepõe a qualquer interesse e, por conseguinte, se violado, não gera presunção de direito, e muito menos direito adquirido, capaz de servir como prova pré-constituída em sede de ação mandamental.

Esse aliás foi o entendimento pelo STF, na decisão tomada no Recurso Extraordinário (RE) 654833, com repercussão geral (Tema 999) que trata da imprescritibilidade das indenizações em matéria de dano ambiental. Destaque-se:

*“(...) Em seu voto, o relator do recurso, ministro Alexandre de Moraes observou que o tema em discussão é se, diante da inércia do poder público, deveria prevalecer o*



*princípio da segurança jurídica, benéfico apenas ao autor do dano ambiental, ou os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. A seu ver, a existência de direitos fundamentais individuais não afeta a supremacia do interesse público em relação à conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio. ”*

**Patrimônio comum da humanidade**

*“Para o relator, o meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade. Assim, todas as condutas do poder público devem ser direcionadas para a integral proteção legislativa interna e a adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos, para evitar prejuízo da coletividade decorrente do uso de um recurso natural para finalidade individual.”*

Por tudo que se sustenta não há como reconhecer, em sede de ação mandamental, muito menos em sede de liminar, que o impetrante tenha direito ao habite-se de construção.

**DO DIREITO AO HABITE-SE:**

De início, cumpre esclarecer que a autorização de construção baseada no projeto inicial apresentado não gera presunção absoluta de direito ao Habite-se, ainda mais quando essa construção se encontra em zona de restrição (faixa de orla), como é o caso em comento.

A concessão do habite-se, especialmente em matéria relativa às normas protetivas ambientais, por estar condicionada à legalidade do projeto executivo, não se esgota com a concessão do Alvará de Construção.

Para tanto, impõe destacar o que estabelece o art. 105 do Código de Obras do Município:

*Art. 105: “Requerido o “habite-se” a Diretoria de Fiscalização de Obras providenciará a vistoria da edificação”.*

**Desta feita, importante verificar como ocorreu o processo de licenciamento do empreendimento WAY da construtora agravada:**

Diante do requerimento do habite-se e amparado no artigo 105 do Código de Obras, o Município deu início à fiscalização do processo de licenciamento da obra e, nesta ocasião, constatou que já no ano de 2019, na fase inicial da concessão do licenciamento, a construtora agravada obteve o alvará de construção em afronta à legislação, porquanto, já naquela etapa, o projeto da obra declarava estar acima da altura máxima permitida para edificações naquela localidade, ferindo, assim, a lei do gabarito.

Destaque-se que os empreendimentos situados na faixa de 500m da orla não podem ser regularizados **SOB HIPÓTESE ALGUMA**, tendo em vista a vedação expressa estabelecida na Lei complementar nº 150, de 22 de junho de 2022, art. 4º, §1º, “e”<sup>1</sup>, sendo a orla

<sup>1</sup> Art. 4º Para fins desta são consideradas passíveis de regularização as edificações que abriguem atividades nas seguintes situações. (...) § 1º As irregularidades de que tratam os incisos I e II deste artigo são as relativas e) à altura máxima das edificações, desde que não esteja na faixa dos 500m da Orla;



marítima da PARAÍBA um PATRIMÔNIO HISTÓRICO, AMBIENTAL, PAISAGÍSTICO, ECOLÓGICO E CULTURAL, a teor do art. 229 da Constituição do Estado da Paraíba.

Isto posto, se não podem ser regularizados como terá habite-se?

Assim, o ato pretérito de concessão do alvará de construção não encontra guarida legal, estando **eivado de vícios, não gerando, por si só, presunção de direito, uma vez que** o empreendimento não atende aos requisitos legais, por ferir o artigo 229, parágrafo 1º da Constituição do Estado da Paraíba, *in verbis*:

*Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei.*

*§ 1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos:*

*a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, **podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo;***

*b) nas áreas a serem urbanizadas, a primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo;*

*c) constitui crime de responsabilidade a concessão de licença para a construção ou reforma de prédios na orla marítima, em desacordo com o disposto neste artigo.*

Mais, A fase de obtenção do habite-se pode se submeter, conforme já relatado, a uma nova fiscalização (art. 105 do Código de Obras do Município). Caso constatadas irregularidades e/ou ilegalidades, deve o Município adotar as medidas administrativas e legais necessárias.

O agravado somente possuiria direito líquido e certo de que fosse expedida a licença de habitação (habite-se) se houvesse apresentado nos autos judiciais **uma prova pré-constituída válida** de que o empreendimento atendia aos requisitos legais. **Não é o caso!**

**Nesse norte, convém destacar, mais uma vez, que o empreendimento está irregular. Possui altura superior ao limite estabelecido pela Constituição do Estado da Paraíba (art. 229, §1º), Lei Orgânica de João Pessoa (art. 175), antigo Plano Diretor de João Pessoa/1992 (art. 25) e Novo Plano Diretor de João Pessoa (art. 64), não tendo havido, pois, omissão por parte do Município de João Pessoa em relação ao habite-se.**

Ademais, conforme se verifica pela documentação acostada, os expedientes protocolados pelo agravado foram devidamente respondidos, sendo esclarecido pelo Município



não ter liberado o habite-se do prédio, pelos seguintes motivos: "I) Por que, quando a COBRAN formalizou pedido de substituição de plantas, tivemos que proceder análise do processo originário (alvará de construção), e detectamos que o próprio alvará de construção foi indevidamente concedido, uma vez que no projeto original, constava a altura do prédio superior ao permitido; II) Por que, em que pese a substituição de plantas ter sanado algumas inconsistências da obra (com a substituição, as novas plantas correspondem ao que está efetivamente construído), o prédio continua com altura superior ao permitido; III) Por que, está em andamento um inquérito civil público para apuração dos casos de construções irregulares na orla (e o empreendimento WAY insere-se neste contexto), que findará com a valoração dos eventuais danos ambientais a serem atribuídos às construtoras, e por que o Município assumiu o compromisso de não conceder habite-se das edificações abrangidas por estes casos, até solução definitiva". (ID 85540044).

Não há, no presente caso, possibilidade de convalidação do ato administrativo (alvará de construção) quando praticado em total afronta à legislação ambiental e urbanística, já exaustivamente transcritas neste recurso, o que por si só afasta qualquer presunção de direito atribuída ao agravado, capaz de gerar prova pré-constituída conforme reconhecido na decisão, ora atacada.

Como haverá direito líquido e certo, gerado por um ato administrativo viciado, em detrimento e afronta à norma constitucional que estabelece altura máxima de edificações na faixa dos 500 metros da orla, cuja violação não permite regularização?

Teria um ato administrativo claramente ilegal força superior aos preceitos contidos na Constituição do Estado da Paraíba, que protege um bem imaterial, patrimônio da humanidade como é a orla da nossa Paraíba?

**Na verdade, caberá ao agravado providenciar a adequação do imóvel à legislação (o que se afigura possível), não havendo que se falar, juridicamente, em direito líquido e certo à convalidação de ato administrativo (e de ações de particulares) praticados em escancarado desacordo com a legislação ambiental e urbanística.**

Permitir a expedição de alvará de habite-se, através de liminar em Mandado de Segurança, implica em **rasgar a Constituição do Estado da Paraíba, além de atentar contra todos os princípios de proteção, preservação e reparação ao meio ambiente, patrimônio de toda coletividade.**

#### **IV. ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA**

##### **IV.1 DA LIMINAR ATACADA**

A decisão (id 85934680), ora agravada, baseou-se nos seguintes fundamentos para conceder o pleito liminar:



*“Neste ponto, o Município tem o dever de fiscalizar as construções e, se encontrar irregularidades, negar a expedição do alvará de construção ou, posteriormente, embargar a obra em andamento. A licença para construir, portanto, é presumida legítima; não se pode esperar que o solicitante questione sua validade. (...)”*

*No presente caso, é incontroverso que o Município expediu o alvará de construção que, conforme acima mencionado, é um ato administrativo que goza de presunção de veracidade e legitimidade. (...)”*

*Com efeito, mesmo o acordo estabelecido entre o Município de João Pessoa e o Ministério Público Estadual para a não liberação de habite-se dos prédios em construção serve como fundamento para a recusa da concessão do habite-se da impetrante, uma vez que, novamente, a obra foi concluída em conformidade com as exigências técnicas e legais do próprio Município.*

*Por fim, caso seja confirmado que a licença foi concedida indevidamente pelo servidor (...), o município deve utilizar os meios disponíveis para revogar as licenças e/ou iniciar uma ação demolitória, se necessário.”*

Não há, todavia, como concordar com semelhante raciocínio. Nesse aspecto, veja-se, ponto a ponto, a decisão atacada e seus fundamentos:

## **DO ATO ADMINISTRATIVO (ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO)**

Disse a magistrada:

*“No presente caso, é incontroverso que o Município expediu o alvará de construção que, conforme acima mencionado, é um ato administrativo que goza de presunção de veracidade e legitimidade.”*

Depreende-se que o processo de licenciamento que culminou com o alvará de construção, expedido em 2019, feriu por completo as normas urbanísticas e ambientais, porquanto a edificação, objeto do alvará, encontra-se situada em zona de restrição ambiental, ou seja, na faixa dos 500 metros da orla, cuja legislação, inclusive de cunho constitucional (artigo 229, parágrafo 1º da constituição do Estado da Paraíba), estabelece a altura máxima permitida para as edificações ali situadas.

Tem-se, ainda, que os responsáveis técnicos pelo projeto do empreendimento Way, objeto do alvará, declararam que a obra feria a altura máxima permitida para aquela zona de restrição ambiental, quando, na verdade, são responsáveis pela obediência em seus projetos da legislação urbanística e ambiental, e, ainda assim, obtiveram o dito alvará, à época, em 2019.

Portanto, todo e qualquer ato administrativo deve ser praticado com estrita



observância à lei e aos princípios que regem à Administração Pública, previstos no artigo 37 da CRFB/88.

Assim, não basta para sustentar a validade de um ato administrativo, sem qualquer lastro probatório, o argumento de que goza da presunção de legitimidade e de veracidade, porquanto, além de a presunção ser relativa, fora praticado com afronta à lei e a preceito constitucional.

Conforme se verifica do processo de licenciamento, vê-se que o alvará de construção foi concedido com absoluta inobservância da legislação pertinente, ferindo de morte todo o arcabouço legal e protecionista daquele bem imaterial, que é orla marítima da Capital. Não bastasse, foi praticado de forma desarrazoada e desmotivada, uma vez que não se amparou em nenhuma fundamentação legal e jurídica, ao contrário, ratificou uma situação de agressão à legislação. A conduta do agente que autorizou o alvará feriu, ainda, o princípio da moralidade administrativa, por ter prestigiado o interesse particular em detrimento do interesse público.

Assim, toda e qualquer alegação de presunção, seja de veracidade ou de legitimidade, restou afastada no instante em que foi comprovada, de plano, pelo Município a ilegalidade e a falta de qualquer lastro que lhe dê sustentação no ordenamento jurídico, quando da apresentação de sua defesa/informações (ID 85540044).

Ademais, o **controle judicial do ato administrativo** é a força do Estado-juiz, aplicada à atividade executiva estatal, com o objetivo de impedir ou corrigir sua atuação fora dos limites do sistema legal institucionalizado ou contrária aos valores que conformam o Direito. (Controle Judicial do Mérito Administrativo. Livian Lorenz de Miranda. Dissertação de Mestrado, 2021. Universidade de Lisboa).

Agir diferente é cancelar a regularidade de um ato ilegal em detrimento da observância de norma constitucional violada.

No controle judicial do ato administrativo exercido pela magistrada, constata-se que, ao considerar a presunção de legitimidade e veracidade de um ato flagrantemente ilegal, emprestou, na verdade, através da liminar ora atacada, força absoluta a um ato administrativo praticado com ofensa às regras constitucionais impostas pelo artigo 229, parágrafo 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, conforme foi comprovado através das informações prestadas pelo Município.

Assim sendo, o licenciamento, pelos fundamentos acima elencados, não gera presunção de direito, muito menos direito adquirido ao habite-se.

A esse respeito, observe-se o trecho extraído do voto do Ministro Relator Og Fernandes no Resp 1.451.545 – PR:

*De outra parte, o licenciamento emitido pelo Poder Público municipal para a construção de edifício goza de presunção de legitimidade e veracidade, atributo comum a todo ato administrativo. Assim, até prova em contrário, a atuação da Administração Pública é sempre tida como lícita.*



**Esse último aspecto, porém, expõe a relatividade da referida presunção.**

Por isso, como definido no julgamento do REsp 1.011.581/RS, da Primeira Turma, da relatoria do Ministro Teori Zavascki, DJE 20/8/2008, a autorização para construir pode ser cassada, revogada ou anulada nas seguintes hipóteses:

(...) (a) cassada, acaso comprovado que o projeto está em desacordo com os limites e termos do sistema jurídico em que aprovado; (b) revogada, quando sobrevier interesse público relevante, hipótese na qual ficará o Município obrigado a indenizar os prejuízos gerados pela paralisação e demolição da obra; ou (c) anulada, na hipótese de se apurar que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas edilícias vigentes.

Reafirmando o caráter *juris tantum* da suposição de legalidade das licenças ambientais, cito precedente da Segunda Turma, lançado no julgamento de hipótese em que foi estabelecida a irregularidade de ato emitido por órgão ambiental de nível estadual:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE PROMONTÓRIO. PONTA DOS TRINTA RÉIS. PAVIMENTAÇÃO, FECHAMENTO COM PORTÃO E EDIFICAÇÃO DE CONJUNTO HABITACIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO DO JULGADO (VIOLAÇÃO DO ART. 535, I E II, DO CPC). FATO NOVO. ART. 462 DO CPC. LICENÇAS AMBIENTAIS. PRESUNÇÃO JURIS TANTUM. REVALORAÇÃO DE PROVAS. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 10 DA LEI 6.938/1981. COMPETÊNCIA LICENCIADORA E FISCALIZATÓRIA DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS. 1. À luz dos contornos delineados pelo autor da ação, sobretudo na indicação da causa de pedir e do pedido, fixa-se a competência da Justiça Estadual. 2. A União, ciente da ação, não manifestou interesse em integrar a lide, nem há qualquer outra pessoa jurídica de direito público federal (art. 109, I, da CF), a justificar a competência da Justiça Federal no caso. 3. Não ficou comprovado se tratar de bem da União. 4. Afasta-se a ofensa ao art. 535, I e II, do CPC, se o acórdão decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 5. Somente a contradição interna, capaz de repercutir sobre o resultado do julgamento, autoriza o acolhimento de violação do art. 535, I, do CPC. 6. Inviável a modificação da premissa estabelecida na instância ordinária, quanto ao recebimento de laudo emitido pelo IBAMA em 2008 como "fato novo" (art. 462 do CPC), em razão do confronto com a data de ajuizamento da ação (2005). 7. As licenças ambientais concedidas por órgão estadual, enquanto atos administrativos, revestem-se de presunção relativa, ou *juris tantum*, admitindo prova em contrário. 8. A instância ordinária, no exercício do seu livre convencimento (art. 131 do CPC), entendeu suficientemente demonstrado que as autorizações concedidas pela FATMA eram inidôneas e irregulares.



*Revalorização de provas obstada (Súmula 7/STJ). 9. Inexiste ofensa ao art. 10 da Lei 6.938/1981, quando o julgador se utiliza de parecer técnico do IBAMA, para ilidir a regularidade de licença ambiental expedido por órgão estadual (FATMA). 10. A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Precedente do STJ. 11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. (REsp 1.307.317/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 23/10/2013).*

*Dentro dessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça não tem admitido, em princípio, a paralisação de obra autorizada pelo ente governamental competente para a emissão da licença ambiental, salvo quando existentes razões suficientes para tanto, como a desconformidade da construção com o projeto apresentado à autoridade pública, a ocorrência de ilegalidade no licenciamento ou a comprovação do potencial dano ao meio ambiente.*

Em continuidade, a decisão de 1º grau também utilizou o seguinte fundamento:

*“Neste ponto, o Município tem o dever de fiscalizar as construções e, se encontrar irregularidades, negar a expedição do alvará de construção ou, posteriormente, embargar a obra em andamento. A licença para construir, portanto, é presumida legítima; não se pode esperar que o solicitante questione sua validade.”*

Data vênua, a ausência de embargo da obra não concede direito ao habite-se.

Como se demonstrou, o ato administrativo de licenciamento já nasceu viciado e, identificando Administração, no exercício do dever fiscalizatório, a flagrante nulidade por ferir norma constitucional, deu início ao processo cabível.

No que tange ao habite-se, verifica-se que se trata de um ato vinculado à observância das normas legais e ao ato de vistoria e fiscalização para tal finalidade (artigo 105 do código de postura) e como tal não pode ser relativizado.

Diz o artigo 105 do Código de Obras do Município:

*Art. 105: “Requerido o “habite-se” a Diretoria de Fiscalização de Obras providenciará a vistoria da edificação”.*

Como se vê, o artigo 105 do Código de Obras do Município estabelece o dever do Município de fiscalizar a obra mediante vistoria e, constatada a legalidade do projeto executivo, conceder a Licença de Habitação.

**Registre-se que essa vistoria, por óbvio, não está limitada à mera observância da conformação com o alvará de construção, mas, também, com as constatações técnicas e legais, sob a ótica urbanística e ambiental, notadamente em casos de flagrantes**



**violações às normas constitucionais. Decorre do próprio princípio da autotutela.**

Portanto, não possui o ato inicial do alvará de construção poder vinculatório absoluto sobre essa fase subsequente. Ademais, não há na lei qualquer fundamento que justifique a falta de embargo da obra como requisito essencial à negativa do habite-se.

Em arremate, verificando irregularidade no processo inicial de licença e concessão do alvará de construção é dever do Município adotar todos os procedimentos cabíveis à correção do ato, inclusive com a negativa da licença de habitação.

**DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE HABITE-SE:**

Nesse ponto, a construtora protocolou **solicitação de substituição de plantas, em 06.10.2023**, quando o empreendimento já estava em sua fase final, **a fim de obter o habite-se, sendo o pedido de substituição decorrente do fato de não ter seguido o projeto inicial apresentado, consoante informado pelo Município** (id 8554044- pág 7-9).

Registre-se que, como fato incontroverso, tem-se que a edificação foi construída ferindo a lei do gabarito, não havendo nesse grave aspecto divergência entre as partes.

Seguidamente, a SEPLAN/JP, órgão municipal responsável, empreendeu fiscalização na obra em **23/11/2023**, momento no qual a Diretoria de Fiscalização exarou o seguinte despacho: *“Diante da vistoria foi visto que o imóvel está de acordo com o projeto apresentado”, **que indica, segundo informado pelo Município, que** o empreendimento fora construído de acordo com o projeto apresentado pelo próprio agravado por ocasião do pedido de substituição de plantas.*

Assim, segundo esclareceu o Município, o despacho NÃO se referia ao projeto submetido ao pedido de alvará de licença de construção, mas exarado nos autos onde foi apresentado o projeto de SUBSTITUIÇÃO DE PLANTAS, e mesmo assim, a substituição de plantas apresentada foi INDEFERIDA, em razão de a edificação se encontrar com altura superior à permitida.

**Importante reforçar que, no caso em comento, por ter a edificação violado a legislação ambiental e por ser norma de cunho constitucional, não permitida a regularização, tampouco a aplicação da teoria do fato consumado.**

Nesse sentido, observe-se o teor da **Súmula 613** do STJ:

**“Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental” (Primeira Seção, DJe 14/05/2018.)**

Outro ponto da decisão atacada que merece destaque:

*“Que o acordo estabelecido entre o Município de João Pessoa e o Ministério Público Estadual para a não liberação de habite-se não*



*serviria como fundamento para a recusa da concessão do habite-se da impetrante, “uma vez que, novamente, a obra foi concluída em conformidade com as exigências técnicas e legais do próprio Município”. “Que o Município deveria utilizar os meios disponíveis para revogar as licenças e/ou iniciar uma ação demolitória, se necessário.”*

Esse argumento não merece prosperar porquanto desprovido de sustentação legal e motivação. No caso em tela, a não liberação do habite-se decorreu da avaliação municipal após exame do pedido do impetrante, ora agravado, que reclamava a análise do projeto de substituição de plantas por divergências na execução da obra, além da constatação de que a edificação feria a altura máxima do gabarito nos prédios situados até 500 metros da faixa de orla e não de acordo estabelecido com o Ministério Público.

**O que ocorreu no presente caso, e não foi considerado, foi o fato de que uma NORMA CONSTITUCIONAL (ART. 229, PARÁGRAFO 1º, da CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAIBA) FOI COMPLETAMENTE DESRESPEITADA. Uma norma de natureza ambiental que visa proteger a orla marítima, patrimônio da humanidade.**

A propósito, destaque-se que a atuação ministerial, neste caso, está constitucionalmente acobertada por força do artigo 127 da Carta Magna, que assim determina: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

É direito de todos um meio ambiente saudável e equilibrado (artigo 225 CF) e ao Ministério Público compete o dever de zelar por esse direito **promovendo as medidas necessárias a sua garantia**, na forma do artigo 129 da CF e artigo 55 da Lei Orgânica do Ministério Público.

Nesse norte, ainda rechaçando esse argumento liminar, cumpre destacar que tramita junto à 43ª Promotora de Justiça de João Pessoa, no sistema eletrônico MP VIRTUAL, Inquérito Civil n.º 001-2023-013532, instaurado após expediente oriundo da OAB-PB, solicitando providências do MPPB quanto aos prédios licenciados pela SUDEMA e pela Prefeitura que estariam extrapolando a altura permitida em faixa de orla, desrespeitando frontalmente o art. 229 da Constituição do Estado da Paraíba.

O referido Inquérito Civil apura as irregularidades ambientais, paisagísticas e urbanísticas dos licenciamentos da faixa de orla, com vistas à identificação de todas as violações, inclusive por parte do Município e dos atores responsáveis por cada ato praticado em desconformidade com a lei do gabarito, bem como a implementação das políticas públicas voltadas à estrita observância à legislação específica e à fiscalização dos empreendimentos ainda sem habite-se, que se encontram na faixa de restrição ambiental dos 500 metros da faixa de orla, com a finalidade de impedir que prédios que foram construídos ferindo a lei do gabarito recebam o habite-se, sem se adequarem às normas ambientais e ao limite de altura.



Tramitam também outros procedimentos administrativos, inquéritos civis e notícias de fato relativos, em específico, a vários empreendimentos com o projeto de execução em andamento ou já prestes a serem concluídos, apurando-se em cada caso concreto denunciado a conduta, as irregularidades e as divergências entre os projetos iniciais de construções e os projetos executivos que estão em desacordo com a lei do gabarito.

**No caso do empreendimento denominado WAY, sob responsabilidade da construtora COBRAN LTDA, objeto do mandado de segurança que originou a liminar ora atacada, ao contrário do que alegado na peça inaugural, tramita perante a 43ª Promotora de Justiça de João Pessoa, desde dezembro de 2023, o procedimento n.º 0012023098352, atualmente em fase de instrução e coleta de informações, provas, laudos técnicos.**

Logo, como já consignado pelo Município de João Pessoa em suas informações (id 85540044), em reunião realizada na sede da Procuradoria Geral de Justiça, em 10 de janeiro de 2024, o Ministério Público orientou, com relação a observância da altura do gabarito que **“o Município não poderá liberar o habite-se dos prédios em construção, sob pena de crime de responsabilidade ( artigo 229, parágrafo 1º, alínea c da Constituição do Estado da Paraíba)”**, tendo em vista a apuração dos fatos, de grande relevância. Assim, até que seja atestado o cumprimento da lei do gabarito nos empreendimentos localizados na zona de restrição o habite-se só deverá ser concedido após o ato fiscalizatório que ateste o cumprimento.

Aliás essa orientação ministerial, que apenas indica o cumprimento da legislação, encontra amparo no dever de cautela e de proteção que todos devem ter para garantir um meio ambiente saudável e equilibrado, bem como no artigo 105 do Código de Obras do Município.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
Promotoria de Justiça de João Pessoa  
43ª Promotora de Justiça – MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO SOCIAL

Procedimento nº: 002.2023.012008, 001.2022.835224, 001.2023.062829, 001.2023.011676  
Natureza: Inquérito Civil

**ATA DE REUNIÃO**

Aos DEZ dias do mês de JANEIRO do ano de 2024, às 11h00min, na sede de Procuradoria-Geral de Justiça, onde se encontrava a **Dra. Cláudia Cabral Cavalcante, 43ª Promotora de Justiça de João Pessoa-PB**, com atribuições afetas à Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Social, compareceram o Sr. JOSÉ WILLIAM M. LEAL, Secretário da SEPLAN/JP, a Srª Sra PERLA FELINTO NOGUEIRA LUKSYS; Dr. Antonio de Pádua Pereira de Melo Júnior, assessor jurídico da SEPLAN, OAB 8548/PB, Dr. Marfins Andrade de Araújo, advogado da empresa EQUILIBRIO, OAB 12.533/PB, Dr. Wagner Brakelaid, presidente da SINDUSCON, Dr. BRIND AUGUSTO ALBUQUEQUE, Procurador Geral do Município, Dr. Walter Aguiar, advogado da empresa SETAI, Dr. Alexandre Telesira Juber, diretor da SINDUSCON, Dr. Otavio Barros Manguiera, vice-presidente da SINDUSCON, Dr. Dalber Marcolino, proprietário da empresa BOSSA DESIGN, Dr. Sérgio Dantas Júnior, Dr. Germano Guedes Pereira, proprietário da empresa GGP CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. **Abertos os trabalhos, pela Promotora de Justiça, foi esclarecido que este ato tem, por objeto, a discussão sobre medidas resolúvas a serem possivelmente contempladas em Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas (TCAC), nos autos dos Procedimentos identificados em epígrafe, que trata acerca de irregularidades quanto o limite máximo de altura (gabarito). A Promotora de Justiça pontuou que o art. 25 do Plano Diretor municipal, na seção II, Da Orla Marítima, descreve a proteção à orla marítima e quadras de João Pessoa/PB em relação à altura máxima permitida para as edificações (art. 25, caput e incisos I e II, do Plano Diretor do Município de João Pessoa-PB) e o o Decreto nº 8.718/2021, de 10 de Maio de 2021, estabeleceu instruções normativas de aprimoramento da legislação urbanística vigente e terminou por beneficiar as construtoras. A Promotora informou acerca da instauração dos inquéritos civis e situação em casos concretos, além da instauração de inquérito civil geral para avaliar os prédios que estão sem habite-se e também encontram-se em tal situação. Que o posicionamento do MPPB será pela mediação, inicialmente, e pela demolição; Que durante a investigação foram constatadas pelas perícias que os prédios representados ferem o limite de altura legal; Que a compensação financeira dos impactos decorrentes foi construída, após várias reuniões com a SEPLAN/JP e Setor de Engenharia, como alternativa; Que em 2023, em 15 de setembro, foi instaurado o inquérito civil geral para avaliar os prédios de razoabilidade e segurança jurídica; Que o Município não poderá liberar o habite-se dos prédios em construção, sob pena de crime de responsabilidade; Que houve ganho e proveito da paisagem e**

\*Recorte - ID 85540044 - Pág. 3



A Suprema Corte já se manifestou no sentido de que a atuação na defesa e na preservação da qualidade ambiental, à luz da Constituição Federal (art. 225) e da Lei nº 6.938/1981 (art. 2º, I e V), é uma tarefa irrenunciável do Estado, sob pena de ficar descaracterizada a própria existência do Estado<sup>2</sup> e ainda fixou o entendimento, no julgamento do RE 654833 (Tema 999), de que o dano ambiental não é um mero ilícito civil, tendo em vista que os interesses envolvidos ultrapassam gerações e fronteiras, afetando toda a coletividade.

Por todo exposto, fica demonstrado que o direito ao meio ambiente está no centro da agenda e das preocupações internacionais, inauguradas formalmente com a Declaração de Estocolmo, sendo essencial para o bem-estar do homem e para o gozo de todos os direitos humanos fundamentais, **sendo a orientação deste Ministério Público adequada, LEGAL, E PROTETIVA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, considerando as investigações em trâmite, bem como a incidência de sanções penais e administrativas a quem conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais,** de acordo com a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e, ainda, configuração do crime de responsabilidade, conforme estabelece o art. 229, §1º, c, da **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, in verbis: “constitui crime de responsabilidade a concessão de licença para a construção ou reforma de prédios na orla marítima, em desacordo com o disposto neste artigo”.**

#### IV. 2 DO CONHECIMENTO DA IRREGULARIDADES:

Diferentemente do que foi alegado, a negativa de expedição de habite-se não deveria ter surpreendido o agravado, uma vez que já havia sido apresentado o respectivo Termo de Compromisso para Aprovação de Projeto e Execução da Obra, que previa, dentre outras obrigações, a responsabilidade pelo cumprimento da legislação de regência.

Com efeito, observa-se que o agravado/impetrante juntou em sua exordial o Termo de Compromisso para Aprovação de Projeto e Execução de Obra (ID Num. 85217712 – Pág. 8), assinado por Anna Carina. Q. Ramalho, na qual assume toda a responsabilidade pela execução da obra contratada, inclusive quanto à segurança, às normas relativas ao direito de vizinhança, aos afastamentos das divisas, bem como todas as demais responsabilidades decorrentes do não cumprimento da legislação vigente, declarando que o projeto atende a todas as exigências das legislações municipais, estaduais e federais. No mesmo termo de compromisso, a signatária reconhece possuir conhecimento *“de que este Termo de Compromisso não afasta a incidência dos dispositivos legais aplicáveis ao caso e que venham a ser exigidos pelos setores/secretarias competentes da PMJP”.*

<sup>2</sup> STF - Tribunal Pleno - ADI 3.540/DF-MC - Rel. Min. Celso de Mello - DJ 3/2/2006; STJ - 2a T. – Resp 1.071.741/SP - j. 24/3/2009 - Rel. Min. Herman 1 Benjami



**Termo de Compromisso para Aprovação de Projeto e Execução de Obra**

NÚMERO PROCESSO: \_\_\_\_\_  
 PROPRIETÁRIO: \_\_\_\_\_

PROT. GUC  
CAM  
F. 03  
PM 10

**DECLARO, para os devidos fins, que:**

**I - na condição de Autor do Projeto:**

a) tenho pleno conhecimento de que o presente projeto relativo à construção, à ampliação, à reforma e/ou ao restauro da edificação está sendo aprovado em conformidade com a legislação de zoneamento, a de uso e ocupação do solo e com os parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente;

b) o projeto apresentado atende todas as exigências das legislações municipais, estaduais, federais e normas técnicas brasileiras. Outrossim, ASSUMO toda a responsabilidade pela elaboração do projeto quanto às normas relativas ao direito de vizinhança, o que inclui os afastamentos das divisas, bem como todas as demais responsabilidades decorrentes do não cumprimento das legislações vigentes.

**II - na condição de Responsável Técnico:**

a) tenho pleno conhecimento de que a obra será executada de acordo com o projeto aprovado, assim como que esse atende todas as exigências da legislação vigente e das normas técnicas brasileiras. Dessa forma, ASSUMO toda a responsabilidade pela execução da obra contratada, inclusive quanto à segurança, às normas relativas ao direito de vizinhança, aos afastamentos das divisas, bem como todas as demais responsabilidades decorrentes do não cumprimento da legislação vigente;

b) possuo ciência de que a construção executada com desrespeito ao projeto aprovado ensejará no indeferimento do pedido da respectiva carta de Habite-se, não sendo o pagamento de eventuais multas e sanções suficientes para a regularização da obra e a consequente expedição da mencionada licença.

**III - Por fim, possuímos conhecimento de que este Termo de Compromisso não afasta a incidência dos dispositivos legais aplicáveis ao caso e que venham a ser exigidos pelos setores/secretarias competentes da PMJP. Ademais, estamos cientes das responsabilidades, que poderão ser cumuladas nas esferas civil, penal e administrativa, bem como das sanções previstas nas legislações federal, estadual e municipal, em especial:**

- Código de Urbanismo;
- Código de Obras;
- Código de Posturas;
- Código Penal: artigos 184, 250, 254, 255, 256, 299, 317, 333;
- Código Civil: artigos 186, 187, 927 e 618;
- Leis Federais nº 5.194/66, 6.496/77 e 12.378/10;
- Código de Defesa do Consumidor.

João Pessoa, 17 de outubro de 2019.

Assinatura do Autor do Projeto com firma reconhecida  
 Número do Registro no Conselho de Classe \_\_\_\_\_

Assinatura do Responsável Técnico com firma reconhecida  
 Número do Registro no Conselho de Classe \_\_\_\_\_

*Falta ans.*

\*Recorte – ID 85217712 - Pág. 8

Ademais, a agravada tomou conhecimento da irregularidade desde antes da aprovação do Alvará de Licença de Construção, através do parecer da Arquiteta Analista Aline Carolina, Mat. 87.808-1, a conferir:



A aprovação do alvará de construção está condicionada ao seguinte conceito:  
 1. O H adaptável das obras que a circulação mínima de 1,70m ou maior, e o mínimo de 70cm a circulação mínima de 1,20m.  
 2. Terminar a obra com um 2,00m para o registro da face inclinada (laterais).  
 Aguardando ciência das condições acima.  
 Jonathan Brito - 13/04/2019  
 ANEXADA  
 U-702,  
 O analise supracitada trata em sentido que o projeto ultrapassa a altura dos 500m e foi aprovada com termo para a obra em. Segue em anexo o plano de obra.  
 Brasília  
 Aline Carolina  
 Arquiteta Analista  
 Matr. 67.808-1

**F FIPID**  
 Informar ao Exato  
 o TE em segunda via  
 Ao ser o proprietário

**A SOCIAL**  
 Para Calcular da Taxa  
 de Serviço em a DEEP  
 Para Exatidão e controle

Diretor Municipal de Urbanismo  
 Diretoria Municipal de Urbanismo  
 Prefeitura Municipal de Passoa  
 Matr. 7811-1  
 13/04/2019

**OBS:** PROCESSO DE AVALIAÇÃO  
 N.º 248/2019 RECURSO  
 DE SUSCITAÇÃO + TERMO DE  
 TENDU SUA LOCALIZAÇÃO  
 DA OBRAS DO DEE O PROCESSO EM  
 PROCESSO DE AVALIAÇÃO  
 PROCESSO 1480/19

Assinado digitalmente em 2019-04-13 14:00:00  
 PROCESSO 1480/19

\*Recorte – ID 85540044 - Pág. 13

Debruçando-se ainda sobre a documentação, o então Diretor de Controle Urbano da SEPLAN (2019), Osman Nunes de Souza Júnior, ciente de que o empreendimento violava a altura permitida, utilizou como fundamentação para a aprovação a existência de edificação de mesmo gabarito a uma distância inferior dentro da faixa dos 500 metros da orla.

Contudo, a fundamentação utilizada não é capaz de legitimar a construção de um edifício em desacordo com a norma de regência. Um ato administrativo do poder executivo não se reveste da força necessária para convalidar situação disciplinada de forma distinta pela legislação.

Assim, a construção do empreendimento com base nesta legitimação indevida se deu por conta e risco do empreendedor, que era sabedor que teria que se submeter e enfrentar a possível fiscalização constante do Município durante as obras ou, como foi o caso, quando do requerimento de Habite-se.

Não bastasse, em outro documento acostado pelo agravado/impetrante no requerimento de alvará de construção (ID Num. 85217712 – Pág. 35), consta expressamente a

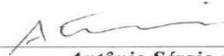


advertência de que para o uso permitido devem-se atender aos Parâmetro Urbanísticos das Leis Pertinentes, incluindo altura permitida na faixa dos 500 metros da Orla.

### CERTIDÃO

CAM  
Fls. 22

**CERTIFICAMOS**, face a requerimento apresentado em 04-10-2019, pelo(a) requerente, CONSTRUTORA COBRAN LTDA-ME, portador(a) do CPF/CNPJ nº 02.153.350/0001-13, recebido nesta Secretaria em 10 DE OUTUBRO DE 2019, que, de acordo com informações fornecidas pela DCU- DIRETORIA DE CONTROLE URBANO, da Secretaria de PLANEJAMENTO/SEPLAN da Prefeitura do Município de João Pessoa, subscritas pelo servidor ANDERSON MONTEIRO. MAT. 48.357-5. EM 10 DE OUTUBRO DE 2019, constantes do Processo nº 108636, de 2019, as quais passo a transcrever: "Informo que o imóvel está situado na Macrozona Adensável Prioritária - ZAP (Anexo 1- Mapa 01- Divisão de Zonas do Decreto 7.537/2012 de 08 de maio de 2012), inserido em uma Zona Axial Tambaú . ZA3 (Anexo 04 - Mapa de Zoneamento da Cidade de João Pessoa do Decreto 7.537/2012 de 08 de maio de 2012) na Avenida Presidente Epitácio Pessoa, Nº 4985, Tambaú, e possui Loc. Cartográfica Atual: 05.006.0028.0000.0000. O uso pretendido R6 (Prédio Residencial Multifamiliar), codificado pelo anexo 08 - Classificação e Codificação dos Usos do Solo da Lei nº 2.102 de 31 de Dezembro de 1975 É PERMITIDO, de acordo com o Anexo 09 - Quadro de Zoneamento de Usos da Lei Supra Citada, e Decreto 5.900/2007. Para o uso permitido devem-se atender aos Parâmetros Urbanísticos das Leis Pertinentes, incluindo altura permitida na faixa dos 500 metros da Orla. ". E, para constar, eu ADOLFO LUIZ M. BARBOSA. MAT. 11.494-4, servindo neste DIDEP, digitei a presente Certidão, que vai por mim assinada, pela Chefia da Unidade de Atos Oficiais da Segap e respectivo revisor, em 11 DE OUTUBRO DE 2019

  
Antônio Sérgio da Silva  
Chefe da Unidade de Atos Oficiais - Mat. nº 15630-2  
Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política

\*Recorte – ID 85217712 - Pág. 35

Portanto, cientes de que o empreendimento ainda seria objeto da fiscalização pelo Município de João Pessoa, **não há surpresa quanto à negativa de concessão de habite-se de um imóvel irregular**, ainda que não tenha sido embargada a obra ou anteriormente cassado o alvará de construção viciado pela ilegalidade.

#### IV. 3 DO PODER-DEVER DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. DA NULIDADE DO ATO ILEGAL E EFEITOS "EX TUNC".

É inconteste que o empreendimento se encontra ilegalmente construído acima da altura permitida.

Alega o agravado de que este fato (construir acima da altura máxima permitida) decorreu do alvará de construção expedido pelo Município de João Pessoa. Contudo esse argumento não se sustenta, conforme demonstrado no item acima, vez que o respeito às normas não poderia ser escusado pelo referido alvará.

Ocorre que compete ao Município exercer a autotutela administrativa de seus atos e adotar as providências sempre que constatada causa que os tornem viciados e, portanto,



passíveis de nulidade, não gerando desses atos presunção absoluta de direito, especialmente em matéria ambiental.

Assim, entende-se que agiu acertadamente o Município ao consignar, em suas informações, que **“a Diretoria de Controle urbano não liberou o habite-se do prédio, e não o fará em sede de processo administrativo”, “uma vez que no projeto original constava altura do prédio superior ao permitido”**.

E não poderia ser diferente, ao menos nesse momento do processo administrativo, sob pena de grave insegurança jurídica e incentivo às construções irregulares em faixa de orla, considerada patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico.

De fato, a Administração Pública deve exercer seu Poder de Polícia, inclusive em atendimento à legislação urbanística e ambiental, em sede de análise do requerimento de habite-se, respeitado o dever de rever seus próprios atos, sempre que seja identificado qualquer tipo de ilegalidade que venha a gerar nulidade, com efeitos ex tunc, como se posicionou em Despacho exarado em 01 de fevereiro de 2024:

**Diante desta situação fática:**

- Havendo a constatação do ilícito, é dever da Administração rever o ato administrativo que deu causa a ele;

- Até então, esta gestão também é vítima dos atos pretéritos praticados por outros agentes, e não deve tornar-se cúmplice destes atos, convalidando as irregularidades aqui apontadas;

O princípio da autotutela estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente.

Esse princípio possui previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e a 473, que dispõe o seguinte:

Súmula nº 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Atualmente, o princípio ganhou previsão legal, conforme consta no art. 53 da Lei 9.784/99: “A Administração **deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou**

**Isto posto, a Assessoria Jurídica da SEPLAN posiciona-se pelo seguinte:**

**a) Adotar as providências para analisar em definitivo e, se for o caso, tornar sem efeito o ato que concedeu o alvará de construção;**

**b) Considerando que o prédio já se encontra totalmente pronto, não conceder o habite-se até uma solução definitiva para o caso;**

**c) Apurar eventuais responsabilidades por uma possível concessão indevida do alvará de construção;**

É como entendemos.

**Remeta-se cópia deste despacho à Controladoria Geral do Município, para ciência e outras providências complementares, caso entenda serem necessárias.**

ANTÔNIO DE PÁDUA PEREIRA DE MELO JR.  
Chefe da ASSJUR - SEPLAN-JP

\*Recorte – Despacho/SEPLAN- ID 85540044 – págs 10-11



Assim, o fato de a obra não ter sido embargada, até o protocolo da ação mandamental, não implica, contudo, em reconhecimento de direito líquido e certo do impetrante/agravado quanto à obtenção do habite-se.

De igual modo, a inexistência de procedimento administrativo (ou judicial) destinado ao cancelamento do alvará de construção não implica, igualmente, em direito líquido e certo quanto à obtenção do habite-se, **mormente quando confessado pelo agravado o conhecimento, desde a origem, da ilegalidade do empreendimento.**

Consigne-se que jamais um ato administrativo (licenciamento para construção de obras/alvará de construção), praticado em afronta à lei do gabarito, poderia ser concedido sob o pálido argumento de que os demais prédios vizinhos também feriram tão importante norma, norma aliás, de cunho constitucional (CEPB, artigo 229).

Assim, o Município de João Pessoa pode e deve exercer o Poder de Polícia Administrativo em matéria urbanística e ambiental em diversas oportunidades: a) quando da aprovação dos requerimentos formulados por particulares para a construção; b) através de fiscalização (de ofício ou não) e; c) através da análise do requerimento para obtenção de habite-se.

Não admitir o exercício do Poder de Polícia Administrativo quanto ao atendimento da legislação urbanística e ambiental em sede de análise do requerimento de habite-se importa em convalidar automaticamente qualquer construção que tenha sido objeto de alvará de construção (não invalidado posteriormente) e que não tenha sido objeto de embargo, o que vai de encontro ao ordenamento jurídico.

**Anota-se, ainda que, o habite-se não é condicionado única e necessariamente ao projeto de construção aprovado e sim a todo o ordenamento jurídico, o qual resta incontestavelmente violado pelo empreendimento.**

O princípio da autotutela estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos.

Tal princípio possui previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que *“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”*, e 473, que dispõe o seguinte: *“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”* e consta expressamente no art. 53 da Lei 9.784/99: *“A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”*



**Ainda, a Suprema Corte tem proclamado: “a anulação caberá quando o ato contenha vício que o torne ilegal – não será possível falar, então, em direito subjetivo que haja nascido, pois, do ato ilegal não nasce direito”.(RE 27.031)**

Mais. Os atos considerados nulos são aqueles em que a lei assim os declare e os atos em que é racionalmente impossível sua convalidação, pois, se o mesmo conteúdo (o mesmo ato) fosse novamente produzido, seria reproduzida a invalidade anterior.

Logo, a Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um poder-dever, uma obrigação, ou seja, o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, podendo ser realizado independentemente de provocação, pois trata-se de um poder-dever de ofício da Administração.

O princípio da legalidade, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, está contido no artigo 5º, inciso II, e artigo 37 da Constituição Federal, de modo a limitar a atuação da Administração Pública à estrita observância da lei.

Registre-se que, ainda que possam ser discutidos efeitos do ato nulo em relação a terceiros, o certo é que essa situação não pode ser debatida e resolvida no âmbito estreito do mandado de segurança, de sorte que completamente temerária a concessão do habe-se neste momento processual.

#### **IV.4 DO DIREITO AMBIENTAL – AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO – INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO FATO CONSUMADO**

De início, cumpre pontuar que, MEIO AMBIENTE, sob o ponto de vista científico-jurídico, “é o conjunto de todas as condições e influências externas que afetam a vida e o desenvolvimento de um organismo”<sup>3</sup>

Já a Lei nº 6.938/81, responsável por regular a Política Nacional do Meio Ambiente, define o meio ambiente como “conjunto de ações, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I) e a degradação ambiental como “a alteração adversa das características do meio ambiente” (art. 3º, II).

A vigente Carta Política Federal, em seu art. 225, caput, elevou à categoria de direito coletivo e bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, *in verbis*:

*“Art. 225 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.*

(...)

*§ 3. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e*

3 ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental – 6ª ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, pg. 56.



*administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”*

Ainda em sede constitucional, a sadia qualidade de vida, que pressupõe o reconhecimento ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compõe-se do primado da existência digna - finalidade da ordem econômica (art. 170 da CF/88) - e do almejado bem-estar de todos - objetivo da ordem social (art. 193 da CF/88), sendo garantia da dignidade da pessoa humana - fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CF/88).

Não se pode olvidar, portanto, que o sentido adjacente à noção de meio ambiente deve compreender também as áreas urbanas e rurais que já sofreram qualquer tipo de intervenção antrópica. O ser humano, pois, está integrado como um dos elementos que compõe o meio ambiente, devendo o direito ambiental se preocupar com qualquer tipo de degradação ou poluição que coloque em risco a preservação da biota – em relação ao meio físico e social.

Desse delineamento constitucional pode-se extrair que o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um dos pilares de maior sustentação da própria força normativa da Constituição, haja vista que tal direito foi expressamente consagrado como direito humano fundamental de 3ª geração e base da ordem econômica.

Ademais, a política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público Municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o plano diretor o instrumento básico dessa política (art. 182, § 1º, CF).

Mais. A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB/88) passou a estabelecer “**normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental**” (art. 1º §ú).

Em consonância com o traçado pela Carta Maior, a legislação infraconstitucional, além de ter definido importantes conceitos, estabeleceu diretrizes sobre a política ambiental, objetivando a harmonização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, impondo, assim, o *dever de progressiva melhoria da qualidade ambiental* e de sua respectiva proteção, bem como as correlatas noções de proibição de retrocesso e insuficiência de proteção.

Assim, a concessão de uma licença de construção que não tenha observado as regras atinentes ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser ilegal, jamais poderá gerar direito adquirido.

Nesse sentido:

*“Administrativo. Recurso especial. Ação civil pública. Danos ao meio ambiente. Usina hidrelétrica de Chavantes. Ofensa ao art. 535 do CPC. Obscuridade. Não ocorrência. Lei n. 7.990/1989. Compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos. Danos ambientais eventuais não abrangidos por esse diploma normativo. Precedente STF. Exigência de*



*Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/ RIMA). Obra implementada anteriormente à sua regulamentação. Providência inexecutável. Prejuízos físicos e econômicos a serem apurados mediante perícia técnica. Recurso parcialmente provido.*

1. O Tribunal de origem apreciou adequadamente todos os pontos necessários ao desate da lide, não havendo nenhuma obscuridade que justifique a sua anulação por este Superior Tribunal.

2. A melhor exegese a ser dispensada ao art. 1º da Lei n. 7.990/1989 é a de que a compensação financeira deve se dar somente pela utilização dos recursos hídricos, não se incluindo eventuais danos ambientais causados

3. Sobre o tema, decidiu o Plenário do STF: “Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional” (ADI n. 3.378-DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 20.6.2008).

**4. A natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – fundamental e difusa – não confere ao empreendedor direito adquirido de, por meio do desenvolvimento de sua atividade, agredir a natureza, ocasionando prejuízos de diversas ordens à presente e futura gerações.**

5. Atrita com o senso lógico, contudo, pretender a realização de prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) num empreendimento que está em atividade desde 1971, isto é, há 43 anos.

6. Entretanto, impõe-se a realização, em cabível substituição, de perícia técnica no intuito de aquilatar os impactos físicos e econômicos decorrentes das atividades desenvolvidas pela Usina Hidrelétrica de Chavantes, especialmente no Município autor da demanda (Santana do Itararé-PR).

7. Recurso especial parcialmente provido

(RECURSO ESPECIAL N. 1.172.553-PR (2010/0000485-4 - Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça – Data do julgamento: 27/05/2014)

Em outro julgado do STJ, de lavra do **Ministro Herman Benjamin**:

*“(…) **Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome.** 3. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente. 4. **As APPs e a Reserva Legal justificam-se onde há vegetação nativa remanescente, mas com maior razão onde, em consequência de desmatamento ilegal, a flora local já não existe, embora devesse existir.** 5. Os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação propter rem, isto é, aderem ao título de domínio ou posse. Precedentes do STJ. 6. Descabe falar em culpa ou nexo causal, como fatores determinantes do dever de recuperar a vegetação nativa e averbar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo, mesmo se o imóvel já estava desmatado quando de sua aquisição. Sendo a hipótese de obrigação propter rem, desarrazoado perquirir quem causou o dano ambiental in casu, se o atual proprietário ou os anteriores, ou a culpabilidade de quem o fez ou deixou de fazer. (...)” (STJ, REsp 948.921/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23.10.2007).*

## DA TEORIA DO FATO CONSUMADO

De logo é de se trazer aos autos a **Súmula 613 do STJ** que diz:



**“Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental” (Primeira Seção, aprovada em 09/05/2018, DJe 14/05/2018.)**

Na doutrina, Ana Maria Moreira Marchesan conceitua o fato consumado em matéria ambiental como o *“argumento tendente a perpetuar situações ilícitas que se consolidaram diante da morosidade ou inércia da Administração ou do Judiciário, esse último nem sempre logrando cumprir a razoável duração do processo ou ainda diante de inovação legislativa menos protetiva ao meio ambiente. (...) a aceitação do fato consumado em matéria ambiental fragiliza a autoridade do Juiz, desmoraliza o Estado de Direito e pode implicar e enriquecimento ilícito para aquele que dele se beneficia em detrimento do bem ambiental”* (O fato consumado em matéria ambiental. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 404).

Ainda, de acordo com decisão do STJ sobre o tema,

*“(...) é firme o entendimento desta Corte de que a ocupação de área pública, feita de maneira irregular, não gera os efeitos garantidos ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil, configurando-se mera detenção. 6. Não prospera também a alegação de aplicação da teoria do fato consumado, em razão de os moradores já ocuparem a área, com tolerância do Estado por anos, uma vez que tratando-se de construção irregular em Área de Proteção Ambiental-APA, a situação não se consolida no tempo. Isso porque, a aceitação da teoria equivaleria a perpetuar o suposto direito de poluir, de degradar, indo de encontro ao postulado do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à qualidade sadia de vida”.*(STJ, AgRg no RMS 28.220/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 18.04.2017)

#### **IV.5 LEI DO GABARITO**

A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é protegida por expressa disposição da Constituição Estadual e, especificamente no Município de João Pessoa, também por meio de sua Lei Orgânica, elevando essa área à categoria de patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico.

**Considerando essa proteção, em relação ao licenciamento na faixa de orla do Município de João Pessoa, são observados além das normas urbanísticas e posturas municipais, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor de João Pessoa e o Decreto nº 9.718/2021.**

A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, promulgada em 05 de outubro de 1989, estabelece:



**Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei.**

**§ 1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos:**

**a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo;**

**b) nas áreas a serem urbanizadas, a primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo;**

**c) constitui crime de responsabilidade a concessão de licença para a construção ou reforma de prédios na orla marítima, em desacordo com o disposto neste artigo.**

**d) excetua-se do disposto nas alíneas anteriores, a área do porto organizado do Município de Cabedelo, constituída na forma da legislação federal e respectivas normas regulamentares, para as construções e instalações industriais.**

**§ 2º As construções referidas no parágrafo anterior deverão obedecer a critérios que garantam os aspectos de aeração, iluminação e existência de infra-estrutura urbana, compatibilizando-os, em cada caso, com os referenciais de adensamento demográfico, taxa de ocupação e índice de aproveitamento.**

Já a LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, de 02 de abril do ano de 1990, de igual forma, dispôs:

**Art 175 -A zona costeira no território do Município de João Pessoa, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir de preamar, da Sizígia, para interior do continente, cabendo ao Município sua defesa e preservação.**

**§ 1º O Plano Diretor do Município de João Pessoa disciplinará as construções na zona costeira, obedecendo, entre outros, os seguintes requisitos:**

**a) nas áreas a serem loteadas e urbanizadas, a primeira quadra da praia distará cento e cinquenta metros da maré de Sizígia, para o interior do continente, observando o disposto neste artigo;**

**b) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, a construção de edificações, obedecerá um estacionamento vertical que terá como altura máxima inicial o gabarito de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir no máximo trinta e cinco metros de altura na faixa de quinhentos metros mencionada no caput deste artigo;**

**c) nos equipamentos hoteleiros, será facultativo o pavimento em pilotis, sendo que o pavimento térreo só poderá ser utilizado como áreas de**



*componentes de serviços, ficando vedado, sob qualquer hipótese, a ocupação do mesmo por unidades habitacionais*

Dentro desse contexto, o PLANO DIRETOR - LEI COMPLEMENTAR N.º 03, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1992, disciplinou o tema da seguinte forma:

*“Art. 25. A restrição adicional da Orla Marítima visa a cumprir os Arts. 229 da Constituição Estadual e 175 da Lei Orgânica para o Município de João Pessoa, quanto a altura máxima das edificações situadas em uma **faixa de 500 metros ao longo da orla e a partir da linha de testada da primeira quadra da orla em direção ao interior do continente**, cujo calculo será efetuado da seguinte forma:*

*I - toma-se a distancia que vai do ponto media da testada principal do lote ou da gleba, ao ponto mais próximo da testada da primeira quadra contigua a orla marítima e mais próxima a ela;*

*II - a altura máxima da edificação, medida a partir da altura da linha do meio-fio da testada do imóvel ate o ponto mais alto da cobertura, será igual 12,90 metros, mais a distancia calculada no inciso anterior vezes 0,0442.*

*Parágrafo único - O Mapa 2, que e parte integrante desta lei, demarca a faixa de 500 (quinhentos) metros onde a altura máxima das edificações de todos os lotes ou glebas nela contidos devem ser calculados de acordo com o disposto neste artigo.*

Por fim, o DECRETO N° 9.718/2021, de 10 de Maio de 2021, estabeleceu instruções normativas de aprimoramento da legislação urbanística vigente e dá outras providências.

Logo, quanto à delimitação da área de uso controlado e de proteção ambiental, em observância ao postulado da *prevalência da norma mais protetiva à tutela ambiental*, deverá ser adotada a previsão contida no Plano Diretor Municipal, no sentido de que a área de proteção (faixa de 500 metros ao longo da orla) deverá ter início a partir da linha de testada da primeira quadra da orla em direção ao interior do continente.

Portanto, a legislação urbanística vigente busca proteger e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado frente ao desenvolvimento econômico. Tanto é que, no Município de João Pessoa, a Lei complementar nº 150, de 22 de junho de 2022, que dispõe sobre a regularização das edificações, estabelece:

*“Art. 4º Para fins desta são consideradas passíveis de regularização as edificações que abriguem atividades nas seguintes situações:*

*I - atividade compatível com a zona e via;*

*II - atividade incompatível com a zona e/ou via.*

*§ 1º As irregularidades de que tratam os incisos I e II deste artigo são as relativas:*

*a) à taxa de permeabilidade;*

*b) à taxa de ocupação;*

*c) à fração do lote;*

*d) ao índice de aproveitamento;*

*e) à altura máxima das edificações, desde que não esteja na faixa dos 500m da Orla;*



Art. 5º Não poderão ser objeto de regularização com base nesta lei as seguintes espécies de construção:

(...)

*IV - localizadas em área tombada, de interesse de preservação do patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural ou inserida em perímetro de tombamento ou área de preservação do **patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural**, exceto as que possuem anuência dos órgãos de controle do patrimônio histórico Iphan e Iphaep.”*

Dessa forma, observa-se que, a construção que ultrapassa o gabarito de altura sequer poderá ser legalmente regularizada.

#### **V- DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO**

Conforme estabelece o art. 1.019 do Código de Processo Civil, o relator “*poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão.*”

No caso em questão, pelos inúmeros argumentos já registrados ao longo desta insurreição, restou evidente que a construção do empreendimento causou ofensa direta a diversas normas, notadamente a Constituição do Estado da Paraíba (art. 229, §1º), Lei Orgânica de João Pessoa (art. 175), antigo Plano Diretor de João Pessoa/1992 (art. 25) e Novo Plano Diretor de João Pessoa (art. 64), quanto à altura máxima permitida para as edificações localizadas em faixa de orla no Município de João Pessoa.

De outra banda, apresenta-se evidente o risco do *periculum in mora* reverso. Trata-se de averiguar a probabilidade de dano ambiental decorrente da liberação da licença de habitação da obra (habite-se).

Deve ser aplicado, dessarte, o princípio da prevenção, visto que, uma vez consumada a degradação do meio ambiente, é incerta e muitas vezes improvável a restauração da condição anterior e original. Os danos ambientais são, muitas vezes, de grandes dimensões e graves consequências, sendo imprescindível a adoção de todas as medidas necessárias a impedir a sua materialização ou reduzir seus impactos.

Assim, o pressuposto fundamental para a suspensão da medida é justamente a preservação do interesse público, evitando graves danos aos bens legalmente tutelados.

Constata-se que, caso mantida a situação atual, o tempo destinado à resolução final da matéria, inclusive avaliação de medidas de restauração do dano ou compensação na seara administrativa, é capaz de trazer perigo ao objeto tutelado – meio ambiente – e colocar em risco a própria utilidade do processo.

A decisão que deferiu o pedido liminar baseou-se na presunção de legitimidade da licença expedida, sendo que a demanda se fundamenta justamente no questionamento da aparente legalidade dessa autorização para o empreendimento em epígrafe. Em casos como esse, em que há danos ambientais consideráveis, deve-se ter em conta a proteção do meio



ambiente como bem jurídico constitucional de maior preponderância.

Além disso, o fato de o Município ter concedido a licença de construção do imóvel não obsta que sejam tomadas providências para sustar o dano, até porque um dos pontos que mais despertaram a atenção foi a forma em que fora concedida a licença.

Em síntese, a proteção ambiental é direito fundamental que deve ser analisado sob a égide do interesse público, visto que 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 (artigo 225 da CF).

Anota-se, ainda, que, o impetrante informou em sua peça inaugural: “O empreendimento Way encontra-se completamente finalizado desde o mês de dezembro de 2023, com as unidades habitacionais sendo vistoriadas pelos adquirentes, conforme relatórios em anexo (Doc. 14), restando apenas e tão somente a entrega das respectivas chaves dos imóveis, o que só poderá ocorrer após a expedição da Licença de Habitação (Habite-se).” (ID 85217702 - Pág. 3).

Observa-se, todavia, que os compradores, caso recebam as chaves das unidades imobiliárias, acreditariam que o empreendimento WAY, sob responsabilidade da COBRAN, OBEDECE A TODAS DETERMINAÇÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE, O QUE NÃO OCORRE *IN CASU*, COMO JÁ EXAUSTIVAMENTE DEMONSTRADO **e, ainda, correrão o risco de arcar com prejuízos relativos à regularização da obra.**

Nesse ínterim, o *periculum in mora* também se apresenta em razão do perigo da irreversibilidade da medida, isso porque, segundo o impetrante, tal entrega se dará imediatamente. A irreversibilidade em questão consiste na impossibilidade de se restaurar o estado de fato anterior, o que compromete a utilidade e eficácia de decisão ulterior que venha a reformar a tutela concedida.

Assim, demonstrada a situação fática de ilegalidade e *periculum in mora* em relação à pretensão, a ofensa a bens e direitos de valor coletivo, e, ainda, a irreversibilidade da medida perseguida para tal tutela, requer-se a atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso, a fim de que seja cancelada ou ao menos suspensa a eficácia da licença de habitação (habite-se) do empreendimento.

## VI – DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, **requer o Ministério Público Estadual:**

a) LIMINARMENTE, por meio de decisão monocrática do Desembargador Relator, conceda, *inaudita altera pars*, **EFEITO SUSPENSIVO** ao presente agravo determinando a



imediate suspensão da decisão recorrida até o julgamento do presente recurso.

**b) No MÉRITO, que seja dado provimento ao presente Agravo de Instrumento para cassar a decisão judicial recorrida, com o cancelamento da licença de habitação (habite-se) do empreendimento Way.**

**c) Intimação da parte Agravada, na forma legal, para, querendo, apresentar contrarrazões ao presente recurso.**

**d) O conhecimento e provimento do presente recurso, nos termos supra requeridos.**

Nestes termos.

Pede deferimento.

João Pessoa, data e assinatura *registradas eletronicamente*.

**Cláudia Cabral Cavalcante -  
43º Promotor de Justiça de João Pessoa (em substituição)**

**Francisco Seráphico Ferraz da Nóbrega Filho  
41º Promotor de Justiça de João Pessoa (em substituição)**

