



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**  
**4ª CÂMARA CÍVEL**

**Agravo de Instrumento nº 0001971-91.2026.8.16.0000 AI**

**Vara da Fazenda Pública de Colombo**

**Agravante(s):** DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ  
- DER

**Agravado(s):** ASSOCIAÇÃO DE MORADORES, EMPRESÁRIOS, FUNCIONÁRIOS E  
AMIGOS DA RODOVIA DA UVA – AMEFA

**Relator: Desembargador Substituto Evandro Portugal**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. DUPLICAÇÃO DE RODOVIA. TUTELA CAUTELAR. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. PROPORCIONALIDADE. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA (LEI Nº 14.133/2021, ART. 25, § 5º, I). SUSPENSÃO INTEGRAL DO CERTAME. DESNECESSIDADE. MANUTENÇÃO DA VEDAÇÃO DE INTERVENÇÕES MATERIAIS ANTES DO LICENCIAMENTO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.**

**I-CASO EM EXAME**

**Agravo de instrumento interposto contra decisão do Juízo da Vara da Fazenda Pública que, em ação civil pública, concedeu tutela cautelar de urgência para determinar a suspensão imediata de qualquer ato relacionado ao processo licitatório e de qualquer tramitação tendente à execução das obras de duplicação de rodovia estadual, até ulterior deliberação judicial .**

**A ação foi proposta por associação civil, sob o fundamento de que o empreendimento estaria embasado em licenciamento ambiental pretérito, havendo alterações substanciais no projeto, com potencial**



**impacto urbanístico e ambiental, além da alegada necessidade de realização de EIA/RIMA, audiência pública e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) .**

**O agravante sustenta que não utiliza licença ambiental antiga, tendo requerido novo licenciamento ao órgão ambiental competente, bem como que, no modelo de contratação semi-integrada, a obtenção do licenciamento pode ser atribuída à futura contratada, nos termos do art. 25, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021 .**

**Alega inexistir obrigatoriedade de EIV, conforme legislação municipal e anuência do ente local, além de apontar risco de dano reverso decorrente da paralisação do certame, com aumento de custos e manutenção de quadro de sinistros na via .**

**Indeferida a tutela recursal, foram apresentadas contrarrazões e parecer ministerial pelo provimento parcial do recurso .**

## **II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO**

**Há duas questões em discussão: (i) saber se é juridicamente adequada a suspensão integral do procedimento licitatório em razão de controvérsias relativas ao licenciamento ambiental do empreendimento; (ii) saber se é possível compatibilizar o prosseguimento do certame com a vedação de qualquer intervenção material antes da obtenção das licenças ambientais pertinentes.**

## **III. RAZÕES DE DECIDIR**

**A tutela jurisdicional em matéria ambiental rege-se pelos princípios da prevenção e da precaução, que impõem atuação antecipatória do Poder Judiciário diante de risco de dano potencialmente irreversível, especialmente em empreendimentos de impacto significativo.**

**Por outro lado, a paralisação integral de procedimento licitatório, sem distinção entre atos administrativos internos e intervenções materiais no território, deve observar o princípio da proporcionalidade, em suas dimensões de adequação e necessidade, de modo a evitar restrição superior ao indispensável para a salvaguarda do bem jurídico tutelado.**

**No regime de contratação semi-integrada, previsto no art. 25, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021, admite-se a atribuição ao contratado da responsabilidade pela elaboração do projeto executivo e pela obtenção do licenciamento ambiental, condicionando-se a execução da obra à prévia expedição das licenças cabíveis.**



**A licitação e eventual adjudicação não se confundem com autorização para execução da obra, inexistindo, por si, aptidão para produzir alteração fática no meio ambiente, desde que expressamente vedada qualquer mobilização, instalação de canteiros, sondagens, supressão vegetal, movimentação de solo ou atos preparatórios no local antes do licenciamento.**

**A suspensão ampla de “qualquer ato relacionado ao processo licitatório” revela-se medida excessiva quando a tutela ambiental pode ser adequadamente assegurada por comando judicial mais específico, que impeça de forma categórica intervenções materiais até ulterior deliberação e obtenção das licenças ambientais pertinentes.**

**O provimento parcial do recurso, para autorizar o prosseguimento do certame, com manutenção e reforço da vedação de qualquer ato de fato no local do empreendimento antes do regular licenciamento, harmoniza a proteção ambiental com a continuidade da atividade administrativa, preservando o resultado útil do processo e evitando consolidação de situação fática irreversível .**

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

**Recurso conhecido e parcialmente provido, para autorizar o prosseguimento do procedimento licitatório, vedando-se, de forma expressa e absoluta, qualquer construção, intervenção material, mobilização, ato preparatório ou ato pré-obra no trecho objeto do empreendimento, inclusive instalação de canteiros, sondagens, supressão vegetal, movimentação de solo e demais medidas executórias correlatas, até a prévia obtenção das licenças ambientais pertinentes.**

**Tese de julgamento: A suspensão integral de procedimento licitatório, em ação civil pública ambiental, é medida desproporcional quando inexistente intervenção material iminente, sendo possível autorizar o prosseguimento do certame, desde que mantida vedação expressa e absoluta a qualquer ato de fato ou pré-obra antes da obtenção das licenças ambientais cabíveis.**

**Dispositivos relevantes citados:**

**Lei nº 14.133/2021, art. 25, § 5º, I.**



## **1-RELATÓRIO**

Trata-se de recurso de Agravo de Instrumento, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, interposto pelo **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ (DER/PR)** contra a r. decisão proferida pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba – Foro Regional de Colombo que, na ação civil pública proposta pela **ASSOCIAÇÃO DE MORADORES, EMPRESÁRIOS, FUNCIONÁRIOS E AMIGOS DA RODOVIA DA UVA – AMEFA**, concedeu tutela cautelar de urgência, para determinar a suspensão imediata de qualquer ato relacionado ao processo licitatório, consignado nos movs. 29.2 e 29.4, bem como de qualquer tramitação tendente à execução das obras de duplicação da rodovia PR417 objurgadas no processo, até ulterior deliberação judicial.

Indeferiu, outrossim, a liminar que visava obstar o Instituto Água e Terra (IAT/PR) de proceder à análise do pedido de Licença Ambiental na modalidade Simplificada (LAS), porquanto a paralisação da atividade administrativa configuraria indevida ingerência na esfera de competência e de discricionariedade técnica do órgão ambiental, estando o direito vindicado resguardado pela presente medida cautelar.

A petição inicial postula, em síntese, a adequação do licenciamento ao projeto/2021 (com EIA/RIMA quando legalmente exigível), a realização de audiência pública ambiental atual e a compatibilização com a avaliação urbanística (EIV), além da suspensão dos atos do certame até a devida conformação.

Em suas razões, o agravante expõe que o juízo de origem decidiu pela suspensão dos atos licitatórios relacionados à contratação semi-integrada de empresa para elaboração de projeto executivo e execução das obras de duplicação e restauração da PR417 (Rodovia da Uva) entre a Rua Theodoro Makiolka, em Curitiba, e a interseção com a PR418, no município de Colombo, com extensão de 4,52 km, sob os fundamentos de que o DER/PR estaria se baseando no licenciamento ambiental de 2017; de que haveria previsão de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) na legislação municipal; e de que existe risco concreto com a celebração do contrato e a mobilização para execução da obra.

Alega que restou comprovado nos autos que o DER/PR não está utilizando o licenciamento ambiental de 2017, visto que, justamente em razão das alterações de projeto, o agravante solicitou uma nova licença ambiental ao IAT/PR (mov. 10.3). Ressalta que o próprio pedido da agravada para que fossem suspensas as análises de licenciamento ambiental do IAT/PR – indeferido na origem – demonstra que o DER /PR não mais utiliza o licenciamento antigo, mas busca um novo.

Acrescenta que, nos termos do Edital, a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental foi atribuída à futura contratada, conforme possibilita o art. 25, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021.



Argumenta que não há previsão de EIV, pois o art. 59, § 2º, da Lei Municipal nº 1.786/2024 não exigiria o estudo em obras rodoviárias, e que o Anexo IV desse diploma listaria usos e atividades sem mencionar EIV para duplicação de rodovias, entendimento que teria sido corroborado pelo Ministério Público.

Aponta que a Prefeitura de Colombo anuiu com o empreendimento (Anuência nº 012/2025 – mov. 10.4), por estar conforme a Lei Municipal nº 1.786/2024, considerando o projeto de duplicação e a inexistência de determinação legal impondo EIV. Sustenta, ainda, que, caso o IAT/PR entenda necessário o EIV, este poderá constar nas condicionantes ambientais, o que afastaria o risco ambiental.

Por fim, defende a existência de dano reverso, ante o aumento do custo do empreendimento e a segurança dos usuários (66 sinistros em 2023 e 106 em 2024), conforme Relatório Anual de Sinistros de Trânsito.

Requer a concessão da tutela de urgência, para suspender a decisão agravada e viabilizar o andamento da licitação de contratação semi-integrada para elaboração do projeto executivo e execução das obras de duplicação e restauração da PR417 (Rodovia da Uva), entre a Rua Theodoro Makiolka e a interseção com a PR418, no município de Colombo, com extensão de 4,52 km. Ao final, pugna pelo provimento do recurso.

Não houve a concessão da liminar, nos termos da decisão de mov. 8.1.

Contrarrazões juntadas no mov. 15.1.

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça pelo provimento parcial do recurso. (mov. 18.1)

É o relatório.

## **2- VOTO E FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ – DER/PR contra decisão proferida pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública do Foro Regional de Colombo que, no bojo de ação civil pública, concedeu tutela cautelar de urgência para determinar a suspensão imediata de qualquer ato relacionado ao processo licitatório e de qualquer tramitação tendente à execução das obras de duplicação da PR-417, até ulterior deliberação judicial.



A controvérsia, como se vê, gravita em torno do ponto de equilíbrio entre, de um lado, a tutela preventiva do meio ambiente e a exigência de adequada instrução e controle ambiental e, de outro, a continuidade de procedimento administrativo licitatório voltado a obra pública de relevante interesse coletivo. A decisão agravada, em reação a um cenário de controvérsia quanto ao licenciamento e à participação social, optou por paralisar por inteiro o iter do certame e também toda e qualquer tramitação tendente à execução do empreendimento.

Cuida-se de empreendimento consistente na duplicação da Rodovia PR-417 (Rodovia da Uva), no trecho compreendido entre o km 0,00 e o km 16,00, interligando os Municípios de Curitiba e Colombo, obra de inegável impacto urbanístico e ambiental, por se inserir em área densamente ocupada e ambientalmente sensível.

Relatou a Associação, resumidamente, que houve projeto de duplicação da via no ano de 2017, embasado em Licença Ambiental Simplificada de n.º 3.564. Tratava-se, à época, de intervenção de pequeno porte na localidade, com a previsão de acréscimo de uma faixa de rolamento à pista, obras estas que, segundo a autora, representavam impacto pouco significativo na dinâmica local.

Posteriormente, no ano de 2021, entretanto, houve nova propositura de duplicação da via, desta vez com modificações de maior relevância. Em petição inicial, elencou a AMEFA, a respeito desse projeto, os seguintes pontos:

- Duplicação total da via principal, com quatro faixas de rolamento principais (duas por sentido);
- Implantação de pistas marginais em trechos comerciais, com vias de serviço para acesso local;
- Construção de interseções em desnível (viaduto e trincheira), alterando o sistema de circulação transversal e a acessibilidade dos bairros; · Supressão de acessos diretos às propriedades ao longo da rodovia;
- Implantação de ciclovia contínua e calçadas técnicas, com rebaixamento de guias e estruturas específicas;
- Ampliação de áreas de recuo e necessidade de desapropriações em diversos pontos comerciais estabelecidos.
- Supressão de acessos diretos a propriedades e ampliação de áreas de desapropriação, entre outros.

Ocorre que, em sede de cognição sumária própria do agravo, impõe-se reconhecer que a manutenção de uma suspensão total do certame não se revela medida



estritamente necessária para resguardar o bem jurídico ambiental, desde que o provimento jurisdicional seja calibrado com precisão cirúrgica para impedir, de modo intransigente, qualquer alteração fática do status quo ante por intervenções materiais, mobilização, instalação de canteiros, sondagens, supressões, movimentação de solo, ou quaisquer providências prévias que, na prática, antecipem a obra ou ampliem a área de afetação antes do crivo do órgão ambiental.

É exatamente nesse ponto que a solução de provimento parcial se mostra a única compatível com a técnica processual e com o princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de necessidade e adequação.

O regime de contratação semi-integrada pressupõe, por desenho legal, que o contratado elabore o projeto executivo para, somente depois, avançar para a execução, sendo que o próprio desenho do edital pode impor o licenciamento como condição indispensável ao início de qualquer atividade executória.

Nessa linha, inexisti, em princípio, ilegalidade apta a impedir a continuidade do procedimento licitatório, justamente porque o cenário ainda é incipiente e as intervenções ficam sujeitas, em primeiro lugar, à elaboração do projeto executivo e, sobretudo, ao subsequente escrutínio de regularidade pelo órgão ambiental competente.

Todavia, o prosseguimento do edital jamais pode ser interpretado, nem direta nem obliquamente, como permissão para qualquer intervenção, “por menor que seja”, antes do devido licenciamento, advertindo que qualquer ação material anterior às licenças é, de plano, irregular, e concluindo pelo provimento parcial para permitir o prosseguimento do certame, porém mantendo a ordem de proibição de intervenção ou ato pré-obra na localidade até ulterior deliberação.

Esse recorte é o que melhor preserva, simultaneamente, a efetividade do processo e a tutela preventiva ambiental: o procedimento licitatório pode e deve seguir seu curso, inclusive para evitar deterioração do interesse público por inércia administrativa, mas o mundo dos fatos não pode ser tocado.

A licitação, repise-se, não é licença para construir; contrato não é salvo-conduto ambiental; e eventual adjudicação ou homologação, ainda que ocorram, não autorizam ordem de serviço, mobilização, instalação de estruturas de apoio, supressões ou quaisquer providências que gerem risco de irreversibilidade.

O que se protege, assim, é o resultado útil do processo, impedindo que o avanço administrativo se converta em pressão fática irreversível sobre o território, fenômeno que, em matéria ambiental, costuma esvaziar a própria jurisdição.

Deveras, a decisão agravada suspendeu “qualquer ato relacionado ao processo licitatório” e também “qualquer tramitação tendente à execução das obras”.

A medida, embora compreensível no plano da prudência, excede o necessário quando a tutela pode ser assegurada por comando judicial mais rigoroso e específico: não se afrouxa a proteção ambiental; ao revés, reforça-se a cláusula de contenção



material, com vedação expressa e inequívoca de qualquer construção ou intervenção até o licenciamento.

Também não se ignora o argumento do agravante de que, no modelo semi-integrado, inexistiria intervenção física no momento e que o andamento do certame seria essencial para viabilizar a etapa de projeto, mantendo-se condicionada a execução às licenças.

Essa compreensão, entretanto, somente pode ser acolhida sob a condição judicial de que não haja qualquer ato de fato no local antes da autorização ambiental, inclusive atos preparatórios. Essa condicionante não é acessória: é o núcleo do provimento parcial, e deve ser redigida em termos peremptórios, justamente para afastar ambiguidades e evitar leituras expansivas do resultado do julgamento.

Ante o exposto, voto no sentido de **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao agravo de instrumento, para reformar parcialmente a decisão agravada, a fim de **AUTORIZAR** o prosseguimento do procedimento licitatório, vedando-se, contudo, de forma expressa e absoluta, qualquer construção, intervenção material, mobilização, ato preparatório ou ato pré-obra no trecho objeto do empreendimento, inclusive (sem caráter autorizativo) instalação de canteiros e áreas de apoio, sondagens, supressão vegetal, movimentação de solo, abertura de acessos operacionais, depósito/bota-fora e quaisquer medidas executórias correlatas, tudo até a prévia obtenção das licenças ambientais pertinentes perante o órgão competente, permanecendo hígida a proibição de iniciar obras ou praticar atos de fato no local antes do licenciamento, sob pena de imediata sustação judicial e demais cominações cabíveis.

### **III-DECISÃO**

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da 4ª Câmara Cível do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE o recurso de DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ - DER representado(a) por Fernando Furiatti Saboia.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes, com voto, e dele participaram Desembargador Substituto Evandro Portugal (relator) e Desembargadora Substituta Luciani De Lourdes Tesseroli Maronezi.

26 de maio de 2026

Desembargador Substituto Evandro Portugal

relator

