



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.462.208 - SC (2014/0149502-0)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
RECORRENTE : JAMIR CABRAL
ADVOGADOS : ANTÔNIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA
SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. ANÁLISE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE MARINHA. RESTINGA. COMPETÊNCIA DO CONAMA NA EDIÇÃO DE RESOLUÇÕES QUE OBJETIVEM O CONTROLE E A MANUTENÇÃO DO MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA.

1. A apreciação de suposta violação a princípios constitucionais não é possível na via especial, nem à guisa de prequestionamento, porquanto matéria reservada, pela Carta Magna, ao Supremo Tribunal Federal.

2. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

3. Trata-se de Ação de Civil Pública, objetivando a recuperação de local de preservação permanente (terreno de marinha - restinga) e a demolição do imóvel lá edificado.

4. O Código Florestal tem como escopo proteger não só as florestas existentes no território nacional como a fauna e as demais formas de vegetação nativas situadas em algumas de suas áreas, tais como na área de restinga. Embora não tenha como elemento primordial o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

resguardo de sítios e acidentes geográficos, estes o são por várias vezes protegidos em seu texto legal. O art. 2º, "f", do Código Florestal qualifica como área de preservação permanente (APP) não o acidente topográfico em si, mas a vegetação de restinga que lá se faz presente.

5. O Código Florestal, no art. 3º, dá ao Poder Público (por meio de Decreto ou Resolução do Conama ou dos colegiados estaduais e municipais) a possibilidade de ampliar a proteção aos ecossistemas frágeis.

6. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

7. A Resolução n. 303/02 do CONAMA não está substancialmente apartada da Resolução n. 04/85 do CONAMA, que lhe antecedeu e que é vigente à época dos fatos. Ambas consideram a restinga como espécie de acidente geográfico, encoberto por vegetação característica. Destarte, não há extrapolação de competência regulamentar do CONAMA em sua Resolução n. 303/02 no que se refere à definição de restinga, porquanto está de acordo com o definido na Lei n. 4.771/65 e nos estritos limites ali delineados.

8. Dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que a edificação foi promovida dentro de área de restinga, considerada de preservação permanente, sob pena de ferir o disposto na Súmula 7 do STJ.

9. A Corte *a quo* não analisou a matéria recursal à luz da aplicação do novo Código Florestal, que segundo as razões lançadas neste pleito, levaria à aplicação de sanções mais benéficas à parte. Ressalte-se, em que pese a oposição de vários embargos declaratórios, que a controvérsia não foi arguida como forma de suprir a omissão do julgado. Assim, incide, no caso, o enunciado das Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

10. *"O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)."*

Recurso especial improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.

Dr(a). ANTÔNIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA, pela parte
RECORRENTE: JAMIR CABRAL

Brasília (DF), 11 de novembro de 2014(Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.462.208 - SC (2014/0149502-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : JAMIR CABRAL
ADVOGADOS : ANTÔNIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA
SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:

Cuida-se de recurso especial, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, interposto por Jamir Cabral contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região cuja ementa é a seguinte (fl. 656, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CAUSADO POR DESTRUIÇÃO DE ÁREA DE RESTINGA, FIXADORA DE DUNAS - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LICENCIAMENTO INDEVIDO. CONDENAÇÃO À RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA.

Comprovado se tratar de Área de Preservação Permanente, com a indevida autorização legal, representando a edificação irreparável dano à vegetação de restinga, assim como diante da irreversibilidade dos efeitos do evento danoso, impõe-se a sua proteção por meio de uma tutela reparatória."

Embargos de declaração rejeitados (fls. 707-709). Novos aclaratórios parcialmente acolhidos para fins de prequestionamento (fls. 751-753). Mais duas oposições, as quais foram rejeitadas (fls. 794-798 e 825-827)

No recurso especial, o recorrente alega violação dos arts. 535, I e II, do CPC, 2º da Lei de Introdução ao Código Civil, 2º, "f", da Lei 4.771/65 (vigente à época dos fatos), 2º, *caput*, parágrafo único, VI e XIII, da Lei 9.784/99 e 3º da Resolução 303/02 do CONAMA, por entender que: **(I)** foi omissis o Tribunal de origem na análise das seguintes questões: a) princípio da legalidade, b) ofensa ao art. 84, IV, da CF pela suposta regulamentação da Lei 4.771/65 e c) falsa premissa a respeito das Resoluções 303/2002 e 261/1999 do CONAMA; **(II)** erro de fato quanto ao teor das normas invocadas que não autorizam a interpretação ampliada do art. 2º, "f", do Código florestal; **(III)** são protegidas as florestas e demais formas de vegetação situadas nas restingas e somente quando fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; **(IV)**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

equivoco do acórdão recorrido que reconhece como área de preservação permanente aquela que se encontra o imóvel litigioso, muito embora não haja mangues e nem dunas (fato incontroverso); **(V)** o termo restinga, segundo a Resolução n. 303/02 do CONAMA, é empregado pelo legislador em seu sentido próprio, de acidente geográfico e não no sentido de vegetação de restinga; **(VI)** a definição dos parâmetros de vegetação de restinga só vieram a ser efetivamente instituídos, de forma coercitiva, pela Lei 11.428/06 e pelo Decreto 6.660/08, todos posteriores ao fato objeto da lide; **(VII)** as áreas de preservação permanente devem ser delimitadas, não se podendo falar em áreas de proteção permanente difusas; **(VIII)** criar normas cogentes mesmo em matéria ambiental é da competência do Poder Legislativo e não do Poder Executivo (CONAMA); **(IX)** a decisão recorrida não poderia ser convalidada com base em regime de proteção ambiental diverso daquele previsto no procedimento administrativo que deu origem à lide, sob pena de violar o princípio do devido processo legal; **(X)** a solução adequada seria a prevista na Lei 11.428/2006, norma posterior mais benéfica, atendendo ao princípio da proporcionalidade.

Contrarrazões do Ministério Público Federal às fls. 907-911 e do IBAMA às fls. 917-932.

Recurso especial foi admitido na origem.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.462.208 - SC (2014/0149502-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. ANÁLISE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE MARINHA. RESTINGA. COMPETÊNCIA DO CONAMA NA EDIÇÃO DE RESOLUÇÕES QUE OBJETIVEM O CONTROLE E A MANUTENÇÃO DO MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA.

1. A apreciação de suposta violação a princípios constitucionais não é possível na via especial, nem à guisa de prequestionamento, porquanto matéria reservada, pela Carta Magna, ao Supremo Tribunal Federal.

2. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

3. Trata-se de Ação de Civil Pública, objetivando a recuperação de local de preservação permanente (terreno de marinha - restinga) e a demolição do imóvel lá edificado.

4. O Código Florestal tem como escopo proteger não só as florestas existentes no território nacional como a fauna e as demais formas de vegetação nativas situadas em algumas de suas áreas, tais como na área de restinga. Embora não tenha como elemento primordial o resguardo de sítios e acidentes geográficos, estes o são por várias vezes protegidos em seu texto legal. O art. 2º, "f", do Código Florestal qualifica como área de preservação permanente (APP) não o acidente topográfico em si, mas a vegetação de restinga que lá se faz presente.

5. O Código Florestal, no art. 3º, dá ao Poder Público (por meio de Decreto ou Resolução do Conama ou dos colegiados estaduais e municipais) a possibilidade de ampliar a proteção aos ecossistemas frágeis.

6. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

7. A Resolução n. 303/02 do CONAMA não está substancialmente apartada da Resolução n. 04/85 do CONAMA, que lhe antecedeu e que é vigente à época dos fatos. Ambas consideram a restinga como espécie de acidente geográfico, encoberto por vegetação característica. Destarte, não há extrapolação de competência regulamentar do CONAMA em sua Resolução n. 303/02 no que se refere à definição de restinga, porquanto está de acordo com o definido na Lei n. 4.771/65 e nos estritos limites ali delineados.

8. Dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que a edificação foi promovida dentro de área de restinga, considerada de preservação permanente, sob pena de ferir o disposto na Súmula 7 do STJ.

9. A Corte *a quo* não analisou a matéria recursal à luz da aplicação do novo Código Florestal, que segundo as razões lançadas neste pleito, levaria à aplicação de sanções mais benéficas à parte. Ressalte-se, em que pese a oposição de vários embargos declaratórios, que a controvérsia não foi arguida como forma de suprir a omissão do julgado. Assim, incide, no caso, o enunciado das Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

10. *"O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)."*

Recurso especial improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS(Relator):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O inconformismo não prospera.

DA ANÁLISE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.

Inicialmente, a jurisprudência desta Corte entende que não cabe analisar princípios (direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada) contidos na Lei de Introdução do Código Civil, hoje denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por estarem revestidos de carga eminentemente constitucional.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATOS. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 6º DA LICC. ANÁLISE VEDADA EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. CLÁUSULA CONTRATUAL. SÚMULAS N. 5 E 7 DO STJ. PLANO DE SAÚDE. ILEGALIDADE DA EXCLUSÃO DE STENTS DA COBERTURA SECURITÁRIA. DECISÃO MANTIDA.

1. A matéria contida no art. 6º da LICC (atual LINDB) tem índole constitucional, razão pela qual é vedada a análise em recurso especial.

2. O recurso especial não comporta o exame de questões que demandem o revolvimento de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório dos autos, em razão da incidência das Súmulas n. 5 e 7 do STJ.

3. Está consolidado nesta Corte o entendimento segundo o qual é abusiva a cláusula contratual que exclua da cobertura do plano de saúde algum tipo de procedimento ou medicamento necessário para assegurar o tratamento de doenças previstas pelo referido plano. Precedentes.

4. Agravo regimental desprovido."

(AgRg no AREsp 190.576/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 05/03/2013, DJe 12/03/2013.)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. PRINCÍPIO CONTIDO NA LICC. CARGA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. SUSPENSÃO DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. NOTIFICAÇÃO DO CORTE. DANO MORAL. AGRAVO NÃO CONHECIDO. ANÁLISE DE PROVA. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ.

1. Descumprido o necessário e indispensável exame dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dispositivos de lei invocados pelo acórdão recorrido apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente, de maneira a atrair a incidência das Súmulas 282 e 356/STF, sobretudo ante a ausência de oposição dos cabíveis embargos declaratórios a fim de suprir a omissão do julgado. Ad argumentandum, ainda que se admitisse o prequestionamento implícito das teses advindas da aplicação dos arts. 1º, 6º, VIII, 14, 22, 42, 51, IV, do CDC, 319 do CPC, 2º, 10, §§ 2º e 3º, da n. Lei 10.741/03, 7º, I, IV e V, da Lei n. 8.987/95, o mérito foi explicitamente abarcado na decisão agravada.

2. A jurisprudência desta Corte Superior entende que não cabe analisar princípios contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por estarem revestidos de carga eminentemente constitucional.

3. Se a conclusão da Corte de origem foi no sentido de que restou comprovada a notificação prévia ou concomitante do corte do serviço, modificar esse entendimento demandaria a análise do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em sede de recurso especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

4. A Corte a quo fundou suas razões de decidir na inexistência de provas do abalo moral e dos alegados excessos cometidos por parte da empresa ré. Nesse contexto, inviável a pretensão à percepção de dano moral, diante do óbice da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido."

(AgRg no AREsp 246.238/RS, deste Relator, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 08/02/2013.)

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ. FUNDAMENTAÇÃO. AUSENTE. DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. INADMISSIBILIDADE. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (ANTIGA LICC). ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. COTEJO ANALÍTICO E SIMILITUDE FÁTICA. AUSÊNCIA.

- Ausentes os vícios do art. 535 do CPC, rejeitam-se os embargos de declaração.

- A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados, não obstante a interposição de embargos de declaração, impede o conhecimento do recurso especial.

- A ausência de fundamentação ou a sua deficiência implica o não conhecimento do recurso quanto ao tema.

- A matéria contida no art. 6º da Lei de Introdução às Normas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do Direito Brasileiro (antiga LICC), relativa à preservação do ato jurídico perfeito, tem caráter nitidamente constitucional, razão pela qual é inviável sua apreciação em sede de recurso especial.

- O dissídio jurisprudencial deve ser comprovado mediante o cotejo analítico entre acórdãos que versem sobre situações fáticas idênticas.

- Agravo no agravo em recurso especial não provido."

(AgRg no AREsp 194.085/PA, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 11/12/2012, DJe 14/12/2012.)

DA INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO.

Observo não haver a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

Na verdade, a questão não foi decidida conforme objetivava o recorrente, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É sabido que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso.

Nessa linha de raciocínio, o disposto no art. 131 do Código de Processo Civil:

"Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento."

Em suma, nos termos de jurisprudência do STJ, *"o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados"*. (REsp 684.311/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 4.4.2006, DJ 18.4.2006, p. 191), como ocorreu no caso em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. CEDAE. ART. 535, II DO CPC. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETRO E COBRANÇA POR ESTIMATIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. RESPONSABILIDADE CIVIL. REVISÃO DO JULGADO. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. É inadmissível Recurso Especial quanto a matéria que não foi apreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios - Súmula 211/STJ.

(...)

4. Agravo Regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 281.621/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/3/2013, DJe 3/4/2013)

AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA. REEXAME DE PROVAS. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ.

1. Inocorrência de maltrato ao art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido, ainda que de forma sucinta, aprecia com clareza as questões essenciais ao julgamento da lide, não estando magistrado obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pelas partes.

(...)

3. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(AgRg nos EDcl no REsp 1353405/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 2/4/2013, DJe 5/4/2013)

MÉRITO

Trata-se de ação de ação civil pública, objetivando a recuperação de local de preservação permanente (terreno de marinha- área de restinga) e a demolição do imóvel lá edificado.

O imóvel em questão encontra-se cadastrado no SPU desde 1989 e o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

alvará de licenciamento foi expedido pelo Município de Bombinhas em 11.10.2006.

DA LEGISLAÇÃO VIGENTE (LEI 4.771/65) E ÁREA DE RESTINGA.

Sobre a restinga ou área de restinga, segue abaixo os dispositivos que fazem sua referência conceitual:

"Lei 4.771/65

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

(...)

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues"

"Resolução n. 303/02 do CONAMA

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

(...)

VIII - restinga: depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorrem mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivos e abóreo, este último mais interiorizado"

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

(...)

IX - nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;

b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues"

O recorrente quer fazer crer que, consoante o texto do Código Florestal vigente à época dos fatos, a vegetação protegida por aquele Codex seria aquela situada nas áreas de restingas, somente quando fixadoras de dunas ou estabilizadoras de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mangues, isso porque a definição de seus parâmetros só veio a ser efetivamente instituída pela Lei 11.428/06 e pelo Decreto 6.660/08, todos posteriores ao fato objeto da lide.

Sustenta que o termo "restinga", segundo a Resolução n. 303/02 do CONAMA, é empregado pelo legislador em seu sentido próprio, de acidente geográfico e não no sentido de "vegetação de restinga".

Não lhe assiste razão.

Explico.

O Código Florestal tem como escopo proteger não só as florestas existentes no território nacional como a fauna e as demais formas de vegetação nativa situadas em algumas de suas áreas, tais como na área de restinga.

Note-se que, embora não tenha como elemento primordial o resguardo de sítios e acidentes geográficos, estes o são por várias vezes protegidos em seu texto legal.

Nesse contexto, o art. 2º, "f", do Código Florestal qualifica como área de preservação permanente (APP) não o acidente topográfico em si, mas a vegetação de restinga que lá se faz presente.

O Ministro Herman Benjamin delinea com primor a controvérsia aqui exposta no julgamento do Recurso Especial n. 945.898/SC.

São suas exposições que faço transcrever abaixo:

"No caso dos autos, ao equipararem Restinga e Vegetação de Restinga, a Ecologia, a Botânica e o Direito afastam-se do significado geológico-geomorfológico e até náutico de Restinga, que seria 'ilha alongada, faixa ou língua de areia, depositada paralelamente ao litoral, graças ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas' (Antonio Teixeira Guerra, Dicionário Geológico-Geomorfológico, 7ª edição, Rio de Janeiro, IBGE, 1987).

Para o Código Florestal e as normas que o complementam, Restinga não é acidente geográfico ou náutico, como pretendem os recorrentes; seria, para usar a mesma estrutura lingüística, acidente botânico ou, melhor dizendo, acidente ecológico, porquanto abraça, na sua caracterização, um amplo e variado mosaico de ecossistemas, associados a referências de solo (p. ex., terrenos arenosos, praias, dunas frontais, dunas internas, cordões arenosos, planícies, lagunas, banhados e baixadas) e com a inclusão de formações florísticas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

diversificadas, que vão da vegetação herbácea (ou rasteira) de praias e dunas ao escrube e às Florestas de Transição Restinga-Encosta, passando pelas formações pioneiras de influência marinha arbustivas e arbóreas. Isso quer dizer que o art. 2º do Código Florestal garante a preservação da Vegetação de Restinga, não a Restinga como formação geológica ou acidente geográfico.

(...)

Posteriormente, é editada a Resolução Conama 303/02 (sobre as APPs), que assim define Restinga: 'depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima

(...)

Referindo-se diretamente ao Estado de Santa Catarina, a Resolução Conama 261/99, omitida inteiramente pelos recorrentes em suas várias manifestações, assim dispõe (grifei):

'Entende-se por restinga um conjunto de ecossistemas que compreende comunidades vegetais florísticas e fisionomicamente distintas, situadas em terrenos predominantemente arenosos, de origens marinha, fluvial, lagunar, eólica ou combinações destas, de idade quaternária, em geral com solos pouco desenvolvidos. Estas comunidades vegetais formam um complexo vegetacional edáfico e pioneiro, que depende mais da natureza do solo que do clima, encontrando-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões associadas, planícies e terraços.'

Observe-se que, na norma mais recente (a aplicável a Santa Catarina) já não se fala nem em 'vegetação de restinga'; o Conama, de maneira inequívoca, define 'restinga' e o faz não como acidente geográfico, mas como 'um conjunto de ecossistemas', localizados em 'terrenos predominantemente arenosos', encontrável em 'praias, cordões arenosos, dunas e depressões associadas, planícies e terraços'.

(...)

Como se vê – e é curial, pois se está no domínio de normas de profunda filiação botânica (Código Florestal e Lei da Mata Atlântica) –, o objetivo maior, por tudo e em tudo, não é proteger a geomorfologia do terreno, mas a própria vegetação, integrada por centenas de espécies raras, muitas delas endêmicas (isto é, só encontráveis naquele lugar) e seriamente ameaçadas de extinção. Em paralelo, pretende-se resguardar a fauna, também com alto grau de endemismo e em estado crítico de ameaças, que não sobrevive sem a manutenção da cobertura vegetal nativa."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Dessa forma, não há como dar respaldo à tese vinculada no recurso excepcional, pois a proteção ambiental que se dá à restinga, desde seus tempos remotos, privilegia a vegetação como conjunto de ecossistemas localizados em terrenos predominantemente arenosos, encontrável em praias, cordões arenosos, dunas, depressões associadas, planícies, lagunas, banhados e baixadas.

DA RESOLUÇÃO N. 303/02. DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CONAMA.

Alega o recorrente ilegalidade na regulamentação dada pela Resolução 303/02 do CONAMA, no que se refere às áreas de restinga, pois estaria fora do âmbito de sua competência. Para tanto, invoca excesso regulamentar e ofensa ao artigo 2º, alínea "f", do Código Florestal.

Em análise singular (REsp 992.462/MG) debruçei-me sobre a legislação que regula a matéria (arts. 8º, VII, da Lei n. 6.938/81, 2º da Lei 4.771/65 e 3º da Resolução n. 302/2002), e concluí ser tarefa permitida ao Poder Executivo dar boa aplicação à legislação ambiental.

É bom lembrar que o próprio Código Florestal, no seu art. 3º, dá ao Poder Público (por meio de Decreto ou Resolução do Conama ou dos colegiados estaduais e municipais) a possibilidade de ampliar a proteção aos ecossistemas frágeis.

Mais recentemente esta Corte enfrentou novamente o tema reafirmando possuir aquele órgão autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Segue abaixo a ementa do precedente desta Corte ao qual se toma como parâmetro:

"PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. OBRA EMBARGADA PELO IBAMA, COM FUNDAMENTO NA RESOLUÇÃO DO CONAMA N. 303/2002. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXCESSO REGULAMENTAR. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 2º, ALÍNEA 'F', DO CÓDIGO FLORESTAL NÃO-VIOLADO. LOCAL DA ÁREA EMBARGADA. PRETENSÃO DE ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO-CONHECIDO.

1. O fundamento jurídico da impetração repousa na ilegalidade da Resolução do Conama n. 303/2002, a qual não teria legitimidade jurídica para prever restrição ao direito de propriedade, como aquele que delimita como área de preservação permanente a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Pelo exame da legislação que regula a matéria (Leis 6.938/81 e 4.771/65), verifica-se que possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, não havendo o que se falar em excesso regulamentar.

3. Assim, dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, e, ainda, com fundamento no que dispõe a Lei n. 6.938/81 e o artigo 2º, "f", da Lei n. 4.771/65, devidamente regulamentada pela Resolução Conama n. 303/2002, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que os limites traçados pela norma regulamentadora para a construção em áreas de preservação ambiental devem ser obedecidos.

4. É incontroverso nos autos que as construções sub judice foram implementadas em área de restinga, bem como que a distância das edificações está em desacordo com a regulamentação da Resolução Conama n. 303/2002. Para se aferir se o embargo à área em comento se deu apenas em razão de sua vegetação restinga ou se, além disso, visou à proteção da fixação de dunas e mangues, revela-se indispensável a reapreciação do conjunto probatório existente no processo, o que é vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n. 7, desta Corte.

5. *Recurso especial não-conhecido*"

(REsp 994.881/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 16.12.2008, DJe de 09.09.2009)

Em reforço, trago julgado mais antigo deste Tribunal no mesmo sentido:

"RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REGISTRO DE LOTEAMENTO ÀS MARGENS DE HIDRELÉTRICA. AUTORIZAÇÃO DA MUNICIPALIDADE. IMPUGNAÇÃO OFERECIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESOLUÇÃO N. 4/85-CONAMA. INTERESSE NACIONAL. SUPERIORIDADE DAS NORMAS FEDERAIS.

No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo.

Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/81.

Uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela própria Administração Pública, porque dele não se originam direitos.

A área de 100 metros em torno dos lagos formados por hidrelétricas, por força de lei, é considerada de preservação permanente e, como tal, caso não esteja coberta por floresta natural ou qualquer outra forma de vegetação natural, deve ser reflorestada, nos termos do artigo 18, caput, do Código Florestal.

Qualquer discussão a respeito do eventual prejuízo sofrido pelos proprietários deve ser travada em ação própria, e jamais para garantir o registro, sob pena de irreversível dano ambiental.

Segundo as disposições da Lei 6.766/79, "não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (...)" (art.3º, inciso V).

Recurso especial provido"

(REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, julgado em 16.4.2002, DJ de 1.7.2002).

Ultrapassado esse ponto, cumpre verificar possível excesso regulamentar.

A Resolução n. 303/02 do CONAMA revogou a Resolução n. 04/85 de forma a oferecer nova definição do que vem a ser "restinga". Confira-se ambos os textos infralegais:

"Resolução nº 04/85

*Artigo 2º, item 2 da alínea "l" - Restinga - **acumulação arenosa litorânea, paralela à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzida por sedimentos transportados pelo mar, onde se encontram associações vegetais mistas características, comumente conhecidas 'vegetação de restinga.'**"*

*Artigo 2º, inciso VIII da Resolução nº 302/02 - restinga: **depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorre em mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de***



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e abóreo, este último mais interiorizado."

Ao que se observa, a Resolução n. 303/02 do CONAMA não está substancialmente apartada da Resolução n. 04/85 do CONAMA, que lhe antecedeu e que é vigente à época dos fatos. Ambas consideram a restinga como espécie de acidente geográfico, encoberto por vegetação característica.

Destarte, não há extrapolação de competência regulamentar do CONAMA em sua Resolução n. 303/02 no que se refere à definição de restinga, porquanto está de acordo com o definido na Lei n. 4.771/65 e nos estritos limites ali delineados. Frise-se não se tratar de criação de nova hipótese de área de preservação, apenas regulamentar a Lei n. 4771/65 de maneira compatível e de forma a atender os seus fins.

Em reforço, ressalto que a interpretação que se quer alcançar com o presente recurso de que a Lei 4771/65, ao conceituar a restinga, visou apenas proteger a vegetação situada nas áreas fixadoras de dunas, não está consoante com própria intenção normativa de instituição daquele regramento, que é de resguardar a fauna e a flora, nem encontra respaldo nas regras infralegais acima descritas.

Não é demais lembrar que o cuidado com as normas de Direito Ambiental deve abranger o comando instituído na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, concernente ao atendimento dos fins sociais a que elas se destinam e às exigências do bem comum. Casos em que, havendo dúvida ou alguma anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*. Nesse sentido, já decidiu a Ministra Eliana Calmon, no Recurso Especial 1.269.494/MG, Segunda Turma, julgado em 24.9.2013, DJe de 1º.10.2013.

DA INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ

É incontroverso nos autos que a construção *sub judice* foi implementada em área de restinga, consoante se fez ressaltar das provas colhidas aos autos. É o que se confere dos seguintes trechos do acórdão recorrido (fls. 652-655):

"Contudo, merece reforma a sentença, uma vez que, conforme bem observado pelos apelantes, a construção está situada em terreno de marinha e vegetação de restinga, ou seja, é, de fato, Área de Preservação Permanente, nos termos do art. 3º, T, da Lei n.º 4.772/65 (Código Florestal) e art. 3º, IX, 'a', da Resolução CONAMA n.º 303/2002, anteriores à precitada lei, sendo que não basta para a conservação do meio ambiente a posterior regularização da obra por meio da liberação do 'Habite-se'.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O parecer do representante do MPF junto a este Tribunal, Procurador Regional da República Marcelo Veiga Beckhausen, bem elucidada a questão, cujo trecho transcrevo, adotando os seus fundamentos como razões de decidir:

(...)O ponto determinante para o deslinde da questão é aferir a qualidade de área de preservação permanente (APP) do local.

(...)

Antes da Lei da Mata Atlântica, a única restrição legal era a prevista no Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), que expressamente qualificava como zona de proteção a área de preservação permanente constituída por restingas enquanto fixadoras de dunas. Havia, também, a previsão legal contida na Lei n. 7.661/1988, que, por sua vez, remetia tal proteção à realização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (art. 3º, I), cuja regulamentação só se deu pelo Decreto n. 5.300/2004. (excerto da sentença grifado).

Note-se que o órgão julgador restringiu o objeto de proteção da norma, ao ler apenas como APP, restingas fixadoras de dunas. Ocorre que tal interpretação não está de acordo com o direito fundamental em questão - ambiente ecologicamente equilibrado - e nem encontra respaldo com as regras infralegais que incidiram no caso fático (Resolução Conama n° 303/2002, artigo 3º, inciso IX, alínea 'a'; Resolução Conama n° 261/1999).

O direito fundamental ao meio ambiente em seu sistema de regras e princípios tem como desiderato primordial a prevenção, pois, ao fim e ao cabo, o que está em jogo é a qualidade da vida humana, corolário do direito à vida. Não é demais afirmar que toda a ação humana que tem por finalidade modificar o espaço geográfico, de alguma forma traz repercussões tanto às gerações presentes, quanto às futuras. Se é assim, e levando-se em consideração que o legislador infraconstitucional cumprindo o desiderato constitucional ('Todos têm direito meio ambiente ecologicamente equilibrado'), estatui regras para a tutela da vida, não razão para mitigar as normas protetivas.

Disso, em que pese os fundamentos adotados pelo órgão julgador a quo no sentido mitigar o alcance de normas protetivas, não é dado desprezar a importância de um ambiente ecologicamente equilibrado e suas repercussões. Logo, a interpretação utilizada nesta AC tem de considerar, na mesma linha de entendimento adotada pelo Superior Tribunal Justiça, que o direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento:

(...)

Ao restringir o objeto de proteção da norma do Código



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Florestal, artigo 2º, alínea f, o juízo a quo, desconsiderou as Resoluções 261/1999 e 303/2002 do Conama. Quanto à Resolução Conama n° 261/1999, trago à colação excerto da apelação do IBAMA que bem esclarece a compreensão de Restinga:

(...)

Assim, para classificar os estágios sucessionais de restingas em Santa Catarina deve-se observar os parâmetros da Resolução do CONAMA n° 261, de 30.06.1999, o que foi realizado na informação Técnica n°009/2005- ESREG Laguna, mais especificamente nos parágrafos 16, 17 e 18, na página 04, onde é apresentado um levantamento florístico expedito do local da infração administrativa.

No caso observou-se que a dúvida desse Juízo em decretar ou não Área de Preservação Permanente O local edificado foi a não comprovação da existência de dunas. Entretanto, verifica-se que definição de restinga apontada na Resolução do CONAMA n° 261 de 30.06.1999, portanto anterior ao licenciamento, abrange todos os tipos de restinga, inclusive os encontrados em praias, como é o caso em questão. Assim sendo, não há dúvida tratar-se de APP e, portanto, edificação ilegal, sendo cabível Juízo condenatório, como tratou a sentença. (Grifou-se)

(...)

No que concerne aos elementos fáticos, que no mesmo sentido descrevem o local como APP, transcrevo excerto da apelação do MPF com atribuições no 1º grau de jurisdição:

Os danos decorrentes da construção foram detalhadamente descritos no Relatório de Vistoria e levantamento fotográfico de fls. 02-11 do anexo, Auto de Infração n. 348954, série D, e Termo de Embargo n. 0278955, série C, de fls. 74 e 75 do anexo e Auto de Constatação e levantamento fotográfico de fls. 149/153 do anexo. A vegetação é considerada de preservação permanente por força do disposto nos arts. 20, alínea f, da Lei n. 4.771/65 e 30, IX, alínea 'a' da Resolução Conama n. 303/2002. Note-se que O próprio Município de Bombinhas reconheceu a existência de vegetação de restinga no local onde autorizou a edificação da residência ao elaborar o Adendo ao requerimento n. 039/2005, que especificou (fls. 88/89 do anexo):

'A área de frente para a praia, possui relevo plano, com diferença de nível entre a Av. o mar de cerca de 2,00m, quanto a vegetação, na parte interna do terreno, possui cobertura de arbustos, quanto a vegetação da faixa de preservação permanente de restinga, a mesma encontra-se com remanescentes na lateral esquerda do terreno, com um exemplar arbóreo, não possui leito de acúmulo nem de transporte de água'.

Dessa forma, seja pela via normativa, seja pelos elementos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fáticos, a área objeto do litígio é Área de Preservação Permanente - APP.

(...)

Comprovado que se trata de Área de Preservação Permanente, e que foi indevidamente concedido o alvará municipal, bem como diante da irreversibilidade dos efeitos do evento danoso, impõe-se a sua proteção por meio de uma tutela reparatória, razão pela qual dá-se provimento às apelações para acolher-se o pedido, nos termos como formulados na inicial."

Assim, dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que a edificação foi promovida dentro de área de restinga, considerada de preservação permanente.

A pretensão de simples reexame de provas, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.

Nesse sentido, a doutrina do ilustre jurista Roberto Rosas:

"O exame do recurso especial deve limitar-se à matéria jurídica. A razão dessa diretriz deriva da natureza excepcional dessa postulação, deixando-se às instâncias inferiores o amplo exame da prova. Objetiva-se, assim, impedir que as Cortes Superiores entrem em limites destinados a outros graus. Em verdade, as postulações são apreciadas amplamente em primeiro grau, e vão, paulatinamente, sendo restringidas para evitar a abertura em outros graus. Acertadamente, a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal abominaram a abertura da prova ao reexame pela Corte Maior. Entretanto, tal orientação propiciou a restrição do recurso extraordinário, e por qualquer referência à prova, não conhece do recurso.

(Direito Sumular - Comentários às Súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, 6ª Edição ampliada e revista, Editora Revista dos Tribunais, p. 305)

APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL.

DA AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

Verifica-se que a Corte *a quo* não analisou a matéria recursal à luz da aplicação do novo Código Florestal, que segundo as razões lançadas neste pleito, levaria à aplicação de sanções mais benéficas à parte.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ressalte-se, em que pese a oposição de vários embargos declaratórios, a controvérsia não foi arguida como forma de suprir a omissão do julgado.

Assim, incide, no caso, o enunciado das Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 282: "É inadmissível o Recurso Extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida a questão federal suscitada"

Súmula 356: "O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do requestionamento."

Ainda que se ultrapasse o óbice acima referido, esta Turma tem por entendimento de que *"o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)."*

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012). REQUERIMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO. INVIABILIDADE. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEBIMENTO COMO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO APONTADA. AUTO DE INFRAÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI NOVA. ATO JURÍDICO PERFEITO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 6º, CAPUT, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.

1. Trata-se de requerimento apresentado pelo recorrente, proprietário rural, no bojo de 'ação de anulação de ato c/c indenizatória', com intuito de ver reconhecida a falta de interesse de agir superveniente do Ibama, em razão da entrada em vigor da Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal), que revogou o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771) e a Lei 7.754/1989. Argumenta que a nova legislação 'o isentou da punição que o afligia', e que 'seu ato não representa mais ilícito algum', estando, pois, 'livre das punições impostas'. Numa palavra, afirma que a Lei 12.651/2012 procedera à anistia dos infratores do Código Florestal de 1965, daí sem valor o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

auto de infração ambiental lavrado contra si e a imposição de multa de R\$ 1.500, por ocupação e exploração irregulares, anteriores a julho de 2008, de Área de Preservação Permanente nas margens do rio Santo Antônio.

2. *O requerimento caracteriza, em verdade, pleito de reconsideração da decisão colegiada proferida pela Segunda Turma, o que não é admitido pelo STJ. Nesse sentido: RCDESP no AgRg no Ag 1.285.896/MS, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 29.11.2010; AgRg nos EREsp 1.068.838/PR, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 11.11.2010; PET nos EDcl no AgRg no Ag 658.661/MG, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, DJe 17.3.2011; RCDESP no CC 107.155/MT, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Segunda Seção, DJe 17.9.2010; RCDESP no Ag 1.242.195/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 3.9.2010. Por outro lado, impossível receber pedido de reconsideração como Embargos de Declaração, sob o manto do princípio da fungibilidade recursal, pois não se levanta nenhuma das hipóteses do art. 535 do CPC.*

3. ***Precedente do STJ que faz valer, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da Natureza: O 'direito material aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos. In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4º, III, que determinava, em sua redação original, a 'faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado' do arroio' (REsp 980.709/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.12.2008).***

4. *Ademais, como deixa claro o novo Código Florestal (art. 59), o legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir. Ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental – PRA, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR (§ 2º) e a assinatura de Termo de Compromisso (TC), valendo este como título extrajudicial (§ 3º). Apenas a partir daí 'serão suspensas' as sanções aplicadas ou aplicáveis (§ 5º, grifo acrescentado). Com o cumprimento das obrigações previstas no PRA ou no TC, 'as multas' (e só elas) 'serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente'.*

5. *Ora, se os autos de infração e multas lavrados tivessem sido invalidados pelo novo Código ou houvesse sido decretada anistia geral e irrestrita das violações que lhe deram origem, configuraria*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

patente contradição e ofensa à lógica jurídica a mesma lei referir-se a 'suspensão' e 'conversão' daquilo que não mais existiria: o legislador não suspende, nem converte o nada jurídico. Vale dizer, os autos de infração já constituídos permanecem válidos e blindados como atos jurídicos perfeitos que são - apenas a sua exigibilidade monetária fica suspensa na esfera administrativa, no aguardo do cumprimento integral das obrigações estabelecidas no PRA ou no TC. Tal basta para bem demonstrar que se mantém incólume o interesse de agir nas demandas judiciais em curso, não ocorrendo perda de objeto e extinção do processo sem resolução de mérito (CPC, art. 267, VI).

6. Pedido de reconsideração não conhecido"

(PET no REsp 1.240.122/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.10.2012, DJe de 19.12.2012.)

Mais recentemente, esse posicionamento foi confirmado no julgamento do AgRg no AREsp 327.687/SP, de minha relatoria, publicado em 26.8.2013.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.462.208 - SC (2014/0149502-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS

RECORRENTE : JAMIR CABRAL

**ADVOGADOS : ANTÔNIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA
SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY**

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : UNIÃO

**RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**

REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. VEGETAÇÃO DE RESTINGA. PROTEÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo *Parquet* Federal objetivando a condenação do réu, ora recorrente, à recuperação de local onde foi construída edificação, em Área de Preservação Permanente, bem como a condenação à obrigação de fazer, consistente em demolição da obra, de forma a permitir a regeneração natural da vegetação existente no local, além da condenação ao pagamento de indenização por danos ao meio ambiente.

2. O Tribunal *a quo* deu provimento às apelações e assim consignou na decisão: "**Constatada degradação em APP com irregular licenciamento ambiental, há de se destruir obras ilegais e restabelecer o status quo ante na medida do possível.**" "**Comprovado que se trata de Área de Preservação Permanente, e que foi indevidamente concedido o alvará municipal, bem como diante da irreversibilidade dos efeitos do evento danoso, impõe-se a sua proteção por meio de uma tutela reparatória, razão pela qual dá-se provimento às apelações para acolher-se o pedido, nos termos como formulados na inicial**" (fl. 655, grifo acrescentado).

3. O artigo 2º, "f", do Código Florestal qualifica como Área de Preservação Permanente não o acidente topográfico, e sim a fisionomia botânica denominada *Vegetação de Restinga*, esteja ela onde estiver.

4. Pode-se dizer que a simples existência de *Vegetação de Restinga*, como definida pela legislação vigente (= tipo de vegetação), basta para especificar o local como Área de Preservação Permanente, sendo irrelevante a existência ou não do *acidente geográfico Restinga*, na sua acepção geológico-geomorfológica, que, como explicamos neste Voto, não é o significado adotado pela legislação brasileira.

5. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

6. Voto Vogal acompanhando o Relator para negar provimento ao Recurso Especial.

VOTO-VOGAL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto pelo ora recorrente contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região cuja ementa é a seguinte:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL CAUSADO POR DESTRUIÇÃO DE ÁREA DE RESTINGA, FIXADORA DE DUNAS - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LICENCIAMENTO INDEVIDO. CONDENAÇÃO À RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA.

Comprovado se tratar de Área de Preservação Permanente, com a indevida autorização legal, representando a edificação irreparável dano à vegetação de restinga, assim como diante da irreversibilidade dos efeitos do evento danoso, impõe-se a sua proteção por meio de uma tutela reparatória.

Contrarrazões às fls. 907-911 e 917-932.

O Recurso Especial foi admitido à fl. 958.

O Relator Ministro Humberto Martins negou provimento ao Recurso Especial.

É o **relatório**.

Passo ao meu **voto**.

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo *Parquet* Federal objetivando a condenação do réu, ora recorrente, à recuperação de local onde foi construída edificação, em Área de Preservação Permanente, bem como a condenação à obrigação de fazer, consistente em demolição da obra, de forma a permitir a regeneração natural da vegetação existente no local, além da condenação ao pagamento de indenização por danos ao meio ambiente.

O Tribunal *a quo* deu provimento às apelações e assim consignou na decisão:

Contudo, merece reforma a sentença, uma vez que, conforme bem observado pelos apelantes, a construção está situada em terreno de marinha e vegetação de restinga, ou seja, é, de fato, Área de Preservação Permanente, nos termos do art. 3º, 'f', da Lei n.º 4.772/65 (Código Florestal) e art. 3º, IX, 'a', da Resolução CONAMA n.º 303/2002, anteriores à precitada lei, sendo que não basta para a conservação do meio ambiente a posterior regularização da obra por meio da liberação do 'Habite-se'.

O parecer do representante do MPF junto a este Tribunal, Procurador Regional da República Marcelo Veiga Beckhausen, bem elucidada a questão, cujo trecho transcrevo, adotando os seus fundamentos como razões de decidir:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pois bem. A definição de restinga como APP abriga as formas vegetais que se encontram em praias, caso dos autos.

(...)

Constatada degradação em APP com irregular licenciamento ambiental, há de se destruir obras ilegais e restabelecer o status quo ante na medida do possível.

O ônus de provar pertence, em princípio, ao acusador. Contudo, pelo Princípio da Precaução, até que se prove que as atividades estão corretas, os supostos poluidores não estão legalmente autorizados a desenvolver atividades que apresentem perigos significativos ao meio ambiente. No caso dos autos, o réu não demonstrou estar cumprindo os requisitos estipulados para a concessão da licença ambiental.

Comprovado que se trata de Área de Preservação Permanente, e que foi indevidamente concedido o alvará municipal, bem como diante da irreversibilidade dos efeitos do evento danoso, impõe-se a sua proteção por meio de uma tutela reparatória, razão pela qual dá-se provimento às apelações para acolher-se o pedido, nos termos como formulados na inicial.

Ônus sucumbenciais A fixação dos honorários decorre do princípio da sucumbência, consoante o art. 20 do CPC. Com a modificação na solução da lide, é automática a inversão dos ônus sucumbenciais. Contudo, no caso dos autos, tendo em vista tratar-se de demanda isenta de custas ou de honorários advocatícios, nos termos do disposto no art. 18 da Lei n.º 7.347/85, mantém-se a sentença no ponto.

Ante o exposto, voto no sentido de dar provimento às apelações. (fl. 655, grifei).

O recorrente sustenta que a vegetação protegida pelo Código Florestal seria aquela situada nas áreas de restingas, somente quando fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

Afirma que o termo "restinga", segundo a Resolução n. 303/02 do CONAMA, é de acidente geográfico e não tem o sentido de "vegetação de restinga".

Esclareço que a adoção pelo STJ da interpretação defendida pelos recorrentes extirpará a qualificação de APP da quase totalidade do que hoje se entende, ecológica e juridicamente, por *Vegetação de Restinga*. Em outras palavras, de norte a sul do Brasil onde ainda sobrevivam fragmentos do mais ameaçado e crítico ecossistema dos que compõem o igualmente ameaçado bioma da Mata Atlântica, ficará facilitado o desmatamento, para que em seu lugar o proprietário possa fazer o uso que bem entender, com construções ou com a prática de outras atividades econômicas, hoje absolutamente vedadas.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Embora o objetivo jurídico-exegético seja claro, isto é, a poda do campo de aplicação do Código Florestal, sobretudo do art. 2º, que cuida das APPs, a consequência fático-ecológica é omitida: *a liberação do corte raso e supressão de Vegetação de Restinga em todo o domínio da Mata Atlântica.*

Campo de aplicação central do Código Florestal: um microssistema normativo de proteção da flora, e não de acidentes geográficos

O Código Florestal, embora se refira a "áreas" em vários de seus dispositivos, a rigor tem como objetivo dorsal, expressado logo em seu art. 1º, a proteção das "*florestas* existentes no território nacional e as *demais formas de vegetação*". Claro, essas variadas formas de vegetação sempre *estarão* (caso de manutenção do que existe), ou *deveriam estar* (caso de recuperação do que foi ilegalmente desmatado) em alguma *área* do território nacional, pois a flora, por óbvio, não se fixa no ar, mas no solo (= área).

Percebe-se, então, que se trata de lei (e de normas destinadas a lhe dar concretude, editadas pelo Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente e por outros órgãos federais, estaduais e municipais) que não pretende resguardar, primordial e preponderantemente, *acidentes geográficos ou geomorfológicos* específicos, e quando tal ocorre é de maneira acidental, acessória ou indireta (como na proteção dos "sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico", referidos no art. 3º, alínea "e", do Código Florestal). O intuito central desse microssistema normativo é, em tudo e por tudo, tutelar as *características botânicas* das várias faces da biodiversidade florística brasileira, ou seja, a vegetação nativa existente no território nacional. A Restinga (ou Vegetação de Restinga, dá no mesmo) é uma dessas fitofisionomias.

Dito de outra forma, o Código Florestal não é, no essencial do seu texto e de sua vocação, um estatuto geomorfológico, mas instrumento de proteção de vegetação nativa, florestal ou não, embora nele se encontrem dispositivos que pretendem resguardar sítios e acidentes geográficos de relevância paisagística ou monumental (espécies de *ramificações geomorfológicas*), herança histórica do seu campo de aplicação multifacetário, pois originalmente era nele que se encontrava a previsão e regulação legal dos Parques e outras



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Unidades de Conservação, hoje disciplinados na Lei do SNUC (Lei n 9.985/00).

Nessa linha de raciocínio, o art. 2º, "f", do Código Florestal qualifica como Área de Preservação Permanente não o acidente topográfico, e sim a fisionomia botânica denominada *Vegetação de Restinga*, esteja ela onde estiver.

Evolução do sentido jurídico-ecológico do vocábulo polissêmico *Restinga*: de "acidente" geográfico (conceito geológico-geomorfológico) a "acidente" ecológico (conceito fitogeomorfológico)

Não é incomum que a língua traga sentidos múltiplos e distintos para uma mesma palavra. A polissemia lexical ocorre tanto no confronto entre a linguagem vulgar e a linguagem científica, como em variações que disciplinas científicas apresentam entre si. Até mesmo numa única disciplina, como o Direito, aparecem palavras com significados discrepantes. A polissemia entre sentido científico e sentido jurídico de um termo legal é resolvida pelo juiz com a realização do significado escolhido ou moldado pelo legislador.

Ao equipararem *Restinga* e *Vegetação de Restinga*, a Ecologia, a Botânica e o Direito afastam-se do significado geológico-geomorfológico e até náutico de *Restinga*, que seria "ilha alongada, faixa ou língua de areia, depositada paralelamente ao litoral, graças ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas" (Antonio Teixeira Guerra, *Dicionário Geológico-Geomorfológico*, 7ª edição, Rio de Janeiro, IBGE, 1987).

Para o Código Florestal e as normas que o complementam, *Restinga* não é *acidente geográfico* ou *náutico*, como pretende o recorrente; seria, para usar a mesma estrutura linguística, *acidente botânico* ou, melhor dizendo, *acidente ecológico*, porquanto abraça, na sua caracterização, um amplo e variado mosaico de ecossistemas, associados a referências de solo (p. ex., terrenos arenosos, praias, dunas frontais, dunas internas, cordões arenosos, planícies, lagunas, banhados e baixadas) e com a inclusão de formações florísticas diversificadas, que vão da vegetação herbácea (ou rasteira) de praias e dunas ao escrube e às Florestas de Transição *Restinga-Encosta*, passando pelas formações pioneiras de influência marinha arbustivas e arbóreas. Isso quer dizer que o art. 2º do Código Florestal garante a preservação da *Vegetação de Restinga*, não a *Restinga* como formação geológica ou acidente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

geográfico.

Como em tantos outros exemplos da evolução da língua e da terminologia jurídica, pouco importa aqui, exceto como erudição histórica, o que um dia o vocábulo Restinga significou, de modo unívoco, seja no português, seja no espanhol. O que interessa é que, *para fins jurídicos, quem usa a expressão Restinga quer dizer Vegetação ou Flora de Restinga e vice-versa*. O sentido geológico-geomorfológico do termo foi abandonado pelo Direito Ambiental brasileiro, na esteira de igual tendência na terminologia da Ecologia e da Botânica (que não é de hoje, mas que começa já nos primeiros anos do Século XX), o que não implica dizer que tenha perdido sua validade ou importância nas disciplinas científicas ou nas profissões que, nos limites de sua especialidade, o adotam como referência (p. ex., a Geologia e a Geografia).

A polissemia, tão comum na nossa língua, é, para fins jurídicos, resolvida pelo legislador e pelo juiz. Nos termos da Resolução Conama 04/85 (sobre as APPs), Restinga é a "acumulação arenosa litorânea, paralela à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzida por sedimentos transportados pelo mar, onde se encontram associações vegetais mistas características, comumente conhecidas como 'vegetação de restingas'".

Posteriormente, é editada a Resolução Conama 303/02 (sobre as APPs), que assim define Restinga: "depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorre em mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivos e arbóreo, este último mais interiorizado" (art. 2º, VIII).

Cuidando especificamente da Restinga - dirigida ao Estado de São Paulo, mas, por analogia, aplicável, na sua concepção técnico-ecológica geral, às outras regiões do litoral brasileiro, respeitadas as peculiaridades locais do ambiente -, a Resolução Conama 07/96 subdivide esse ecossistema em três classes de fitofisionomias: a) *Vegetação de Praias e Dunas*; b) *Vegetação sobre Cordões Arenosos*, nela incluídos o Escrube (popularmente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conhecido por Jundu), a Floresta Baixa de Restinga e a Floresta Alta de Restinga; c) *Vegetação Associada às Depressões*, contendo a Vegetação de Entre-Cordões Arenosos, o Brejo de Restinga, a Floresta Paludosa e a Floresta Paludosa sobre Substrato Turfosos; e d) *Florestas de Transição Restinga-Encosta* (consideradas, pela Resolução, "como pertencentes ao complexo de vegetação de restinga"). Eis a definição, *in verbis* (grifei):

Entende-se por *vegetação de restinga* o conjunto das comunidades vegetais, fisionomicamente distintas, sob influência marinha e fluvio-marinha. Essas comunidades, distribuídas em mosaico, ocorrem em áreas de grande diversidade ecológica, sendo consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do solo que do clima.

Referindo-se diretamente ao Estado de Santa Catarina, a Resolução Conama 261/99 assim dispõe (grifei):

Entende-se por *restinga* um conjunto de *ecossistemas* que compreende comunidades vegetais florísticas e fisionomicamente distintas, situadas em terrenos predominantemente arenosos, de origens marinha, fluvial, lagunar, eólica ou combinações destas, de idade quaternária, em geral com solos pouco desenvolvidos. Estas comunidades vegetais formam um complexo vegetacional edáfico e pioneiro, que depende mais da natureza do solo que do clima, encontrando-se em *praias, cordões arenosos, dunas e depressões associadas, planícies e terraços*.

Observe-se que, na norma mais recente (a aplicável a Santa Catarina) já não se fala nem em "vegetação de restinga"; o Conama, de maneira inequívoca, define "restinga" e o faz não como acidente geográfico, mas como "um conjunto de ecossistemas", localizados em "terrenos predominantemente arenosos", encontrável em "praias, cordões arenosos, dunas e depressões associadas, planícies e terraços".

Em síntese, à luz desse conjunto normativo complexo - que evolui com o próprio conhecimento sobre os ecossistemas incorporados no sentido atual do vocábulo, o natural dinamismo do Direito Ambiental e as necessidades crescentes de protegê-la, a Restinga é caracterizada por um conjunto de traços identificadores: a) localização em depósito arenoso, praias, cordões arenosos, dunas, e depressões, que pode incluir, como forma de garantir a proteção do todo, também florestas de transição restinga-encosta; b) ocorrência em linha paralela à Costa, daí a influência marinha; c) povoamento por comunidades edáficas; d)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cobertura vegetal em mosaico, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado. Onde essas características, dentre outras, listadas pela legislação se fizerem presentes, de Restinga se cuidará para fins de proteção como APP.

Dupla filiação jurídico-legal da Restinga: Área de Preservação Permanente e ecossistema especialmente protegido do Bioma Mata Atlântica

Finalmente, é bom lembrar que a Restinga é ecossistema integrante do Bioma Mata Atlântica e, por isso, submete-se, além de ao Código Florestal, à Lei 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), que, logo no seu art. 2º faz menção inequívoca e expressa a "vegetações de Restinga", e não a "acidente geográfico restinga" (como certamente prefeririam os recorrentes).

Note-se que o legislador refere-se à vegetação de restinga, com isso indicando a natureza florística, em vez de geográfica, da proteção jurídica, mas também utiliza a expressão no plural ("vegetações"), abraçando corretamente a diversidade botânica e de fitofisionomia da Restinga brasileira. Vale a pena transcrever o dispositivo legal. *In verbis* (grifei):

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes *formações florestais nativas e ecossistemas associados*, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, *as vegetações de restingas*, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.

Daí que, no Código Florestal, na legislação de proteção da Mata Atlântica e nas normas que os complementam, Restinga é designação de um tipo específico de mosaico de vegetação, podendo ocorrer em várias modalidades de terrenos, mas sempre ao longo da Costa. Numa palavra, *no Direito brasileiro, o termo "Restinga" é utilizado em seu sentido amplo e ecológico, de modo a englobar o conjunto de comunidades vegetais encontradas nas planícies arenosas quaternárias de origem marinha existentes no nosso litoral, bem como nas zonas de transição da planície para a encosta.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como se vê – e é curial, pois se está no domínio de normas de profunda filiação botânica (Código Florestal e Lei da Mata Atlântica) –, o objetivo maior, por tudo e em tudo, não é proteger a geomorfologia do terreno, mas a própria vegetação, integrada por centenas de espécies raras, muitas delas endêmicas (isto é, só encontráveis naquele lugar) e seriamente ameaçadas de extinção. Em paralelo, pretende-se resguardar a fauna, também com alto grau de endemismo e em estado crítico de ameaças, que não sobrevive sem a manutenção da cobertura vegetal nativa.

Então, onde houver Vegetação de Restinga, com as características acima citadas, de Restinga se tratará, inclusive quando se situar nas *planícies marinhas e rampas de dissipação*. Onde houver Vegetação de Restinga com tais atributos, haverá Área de Preservação Permanente, e o desmatamento só será admissível em circunstâncias excepcionalíssimas, amparado em critério de *utilidade pública e interesse social*, conforme previsto no Código Florestal.

É bom lembrar que o Código Florestal, no art. 3º, dá ao Poder Público (por meio de Decreto ou Resolução do Conama ou dos colegiados estaduais e municipais) a possibilidade de ampliar a proteção aos ecossistemas frágeis, indo além do estabelecido no art. 2º, como se deu com o Decreto Federal 750, já confirmado pelo STJ.

Por derradeiro, cabe lembrar que o Código Florestal, ao referir-se a dunas, fê-lo em sentido amplíssimo, aí incluindo as dunas *stricto sensu*, os cordões arenosos e terrenos arenosos. Mesmo que assim não fosse, nada impediria - aliás tudo recomendaria - que o Poder Público, com a competência que lhe atribuíram o Código Florestal e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, editasse normas de proteção desses ecossistemas remanescentes, como o fez com a Mata Atlântica, por meio do Decreto 750. *No Direito Ambiental, a raridade, o endemismo e o grau de ameaça antrópica de espécies, ecossistemas e biomas são a expressão e a medida de urgência da atuação firme do Poder Público.*

Da propriedade *contra* o ambiente à propriedade *com* o ambiente

A proteção jurídica da Restinga não fere o direito de propriedade. Em nenhum



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ordenamento do mundo o direito de propriedade é hoje considerado absoluto, se é que algum dia o foi. Muito menos na sistemática da Constituição Federal de 1988, que, expressamente no art. 225, § 1º, imputou ao Poder Público (aí incluída não apenas a Administração, mas o próprio Judiciário) o *dever* inafastável de "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais" (inciso I) e de "preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético" (inciso II).

Ora, a Restinga, referimos acima, é o mais ameaçado ecossistema integrante da Mata Atlântica, ela mesma, repito, o mais ameaçado bioma do Brasil, pois não restam mais que 6 ou 8% da sua cobertura original. Muito pouco sobreviveu, na faixa litorânea, das Matas de Restinga existentes até o final da Segunda Guerra Mundial. Se assim é, não pode o Poder Público permanecer inativo, ignorando a *obrigação constitucional* que lhe foi imposta. Infelizmente, muitas vezes a intervenção do Estado chega tarde, como aqui, pois já se perdeu quase tudo desse ecossistema tão valioso, em termos de biodiversidade e de manutenção da rica fauna no passado existente na nossa Costa.

Que a proteção da Restinga é prioridade nacional, disso o legislador não deixa dúvida. Preocupação que se avulta em época de mudanças climáticas, mormente porque esse tipo de ecossistema, sobretudo o de planície, e os Manguezais estarão na linha de frente da defesa do litoral contra o aumento do nível do mar, exigindo do Estado medidas públicas e privadas de adaptação, com o desiderato de reduzir seus impactos negativos nas cidades brasileiras costeiras.

Os proprietários, por sua vez, precisam entender que o paradigma constitucional atual é outro, o que faz com que seu inconformismo com o texto da Constituição não possa ser enfrentado pelo Poder Judiciário, pois a sede desse debate foi a Assembleia Constituinte ou, naquilo que estiver aberto à reforma, será o Congresso Nacional, por meio de emenda constitucional.

A Constituição foi mais longe, atrelando, internamente, ao direito de propriedade uma *função ecológica*, nos termos do art. 186, II. De tudo isso decorre que, no regime jurídico brasileiro, já não há espaço para a *propriedade contra o ambiente*, substituída que foi pelo modelo da *propriedade com o ambiente*.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nem se alegue que a interpretação hoje dada pelo Judiciário impede a exploração de praticamente toda a costa brasileira, como o fazem os recorrentes. Esse é argumento *ad terrorem*, insustentável jurídica e tecnicamente. Primeiro porque, se é certo que, na época de Cabral, a Restinga cobria praticamente toda a costa brasileira, hoje, como atrás referimos, quase nada dela resta, e o que resta é cobiçado – não para proteção, mas para destruição, por desmatamento – por grandes empreendimentos imobiliários. Segundo, porque o fato de se proteger a Restinga não impede o uso econômico sustentável da propriedade, como exemplificam dezenas de loteamentos, hotéis e *resorts* espalhados pela Costa, que souberam transformar a Restinga (protegida) e as dunas (protegidas) em atração e diferencial de concorrência.

Finalmente, cabe lembrar que, no STJ, o Decreto Federal 750, que protegeu *todo* o bioma da Mata Atlântica, foi considerado incapaz de gerar indenização, a pretexto de desapropriação indireta. Com muito maior razão, seria um despropósito imputar a pecha de violadoras do direito de propriedade a normas administrativas que, com fundamento na Constituição e na Lei, resguardam fragmentos ou ecossistemas individuais deste bioma (*in casu*, a Vegetação de Restinga). Cito precedentes.

MATA ATLÂNTICA. PROIBIÇÃO DO CORTE, DA EXPLORAÇÃO E DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU NOS ESTÁGIOS AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO. DECRETO 750/93. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. AÇÃO DE NATUREZA PESSOAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL. DECRETO 20.910/32. PRECEDENTE.

I - Nos termos de firme posicionamento jurisprudencial (REsp nº 442.774/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 20.6.2005), para que reste caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o Estado assuma a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, situação que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra, porquanto o Decreto 750/93 apenas proibiu o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

II - Não se trata, assim, de desapropriação indireta, mas de simples limitação administrativa que, segundo a definição de Hely Lopes Meirelles, se traduz em "(...) toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social" (In "Direito Administrativo Brasileiro", 32ª edição, Malheiros Editores, 2006, pág. 630). Precedente: REsp nº 901.319/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 11.06.07).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

.....
V - Recurso provido, declarando-se a extinção do feito nos termos do artigo 269, IV, do Código de Processo Civil.

(REsp 922786/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/06/2008, DJe 18/08/2008, grifei).

Essa compreensão foi reafirmada pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos EREsp 901.319/SC, de relatoria da Ministra Eliana Calmon:

ADMINISTRATIVO – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA OU DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - PROIBIÇÃO DO CORTE, DA EXPLORAÇÃO E DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU NOS ESTÁGIOS AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA – DECRETO ESTADUAL 750/93 1. A jurisprudência do STJ é unânime, sem divergências, de que as limitações administrativas à propriedade geral obrigam o não fazer ao proprietário, podendo ensejar direito à indenização, o que não se confunde com a desapropriação.

2. A desapropriação indireta exige, para a sua configuração, o desapossamento da propriedade, de forma direta pela perda da posse ou de forma indireta pelo esvaziamento econômico da propriedade.

3. A proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da mata atlântica (Decreto 750/93) não significa esvaziar-se o conteúdo econômico.

.....
6. Embargos de divergência não providos.

(EREsp 901.319/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 03/08/2009)

No mais, pode-se dizer que a simples existência de *Vegetação de Restinga*, como definida pela legislação vigente (= tipo de vegetação), basta para especificar o local como Área de Preservação Permanente, sendo irrelevante a existência ou não do *acidente geográfico Restinga*, na sua acepção geológico-geomorfológica, que, como explicamos neste Voto, não é o significado adotado pela legislação brasileira.

Nesse sentido:

AMBIENTAL – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – PRAIA MOLE - FLORIANÓPOLIS – VEGETAÇÃO DE RESTINGA – ART. 2º, ALÍNEA "F", DO CÓDIGO FLORESTAL – SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, originariamente, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando a preservação de área de vegetação de restinga, em virtude de degradação na localidade denominada Praia Mole, em Florianópolis.

2. O art. 2º, alínea "f", do Código Florestal considera como área de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

preservação permanente a vegetação situada "nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues".

3. Hipótese em que a instância ordinária aplicou o mencionado dispositivo na sua literalidade, ao mencionar – várias vezes – que a área degradada caracteriza-se não só como "restinga", mas possui "vegetação fixadora de dunas", o que é obviamente suficiente para caracterizar a área como de "preservação permanente".

4. Inexiste ofensa ao dispositivo de lei apontado pelos recorrentes, que, em verdade, buscam alterar a conceituação fática da região objeto da medida protetiva do parquet, o que é incabível na presente via (Súmula 7/STJ).

5. Recurso especial não provido.

(REsp 945.898/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 24/08/2010)

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. OBRA EMBARGADA PELO IBAMA, COM FUNDAMENTO NA RESOLUÇÃO DO CONAMA N. 303/2002. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXCESSO REGULAMENTAR. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 2º, ALÍNEA 'F', DO CÓDIGO FLORESTAL NÃO-VIOLADO. LOCAL DA ÁREA EMBARGADA. PRETENSÃO DE ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO-CONHECIDO.

1. O fundamento jurídico da impetração repousa na ilegalidade da Resolução do Conama n. 303/2002, a qual não teria legitimidade jurídica para prever restrição ao direito de propriedade, como aquele que delimita como área de preservação permanente a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima.

2. Pelo exame da legislação que regula a matéria (Leis 6.938/81 e 4.771/65), verifica-se que possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, não havendo o que se falar em excesso regulamentar.

3. Assim, dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, e, ainda, com fundamento no que dispõe a Lei n. 6.938/81 e o artigo 2º, "f", da Lei n. 4.771/65, devidamente regulamentada pela Resolução Conama n. 303/2002, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que os limites traçados pela norma regulamentadora para a construção em áreas de preservação ambiental devem ser obedecidos.

4. É incontroverso nos autos que as construções sub judice foram implementadas em área de restinga, bem como que a distância das edificações está em desacordo com a regulamentação da Resolução Conama n. 303/2002. Para se aferir se o embargo à área em comento se deu apenas em razão de sua vegetação restinga ou se, além disso, visou à proteção da fixação de dunas e mangues, revela-se indispensável a reapreciação do conjunto probatório existente no processo, o que é vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n. 7, desta Corte.

5. Recurso especial não-conhecido.

(REsp 994.881/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRIMEIRA TURMA, DJe 09/09/2009).

Ademais, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

Por fim, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Diante do exposto, **acompanho o Relator para negar provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0149502-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.462.208 / SC**

Números Origem: 200772080019202 50013301920114047208 SC-50013301920114047208

PAUTA: 11/11/2014

JULGADO: 11/11/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JAMIR CABRAL
ADVOGADOS : ANTÔNIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA
SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Área de Preservação Permanente

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). ANTÔNIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA, pela parte RECORRENTE: JAMIR CABRAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.