



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 994.881 - SC (2007/0236340-0)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : PALMAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E TURISTICOS
LTDA
ADVOGADO : OLAVO RIGON FILHO E OUTRO(S)
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP E OUTRO(S)

EMENTA

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Denise Arruda, não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Francisco Falcão e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2008(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 994.881 - SC (2007/0236340-0)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : PALMAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E TURISTICOS
LTDA
ADVOGADO : OLAVO RIGON FILHO E OUTRO(S)
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Cuida-se de recurso especial interposto por Palmar Empreendimentos Imobiliários e Turísticos Ltda., com fulcro na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em sede de apelação em mandado de segurança, assim ementado:

ADMINISTRATIVO. EMBARGO ADMINISTRATIVO EFETIVADO PELO IBAMA DE ÁREA CONSIDERADA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

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 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.

Sendo a área embargada administrativamente pelo IBAMA de preservação permanente (restinga), não há reparo a fazer na medida administrativa que vetou a implantação de empreendimento imobiliário nesta área.

Os autos versam sobre mandado de segurança impetrado pela empresa acima nomeada em desfavor do representante do Ibama visando à nulidade do auto de infração e do embargo de obra situada na localidade de Palmas, Município de Governador Celso Ramos, que lhe foram impostos sob a alegação de afronta à disposições da Resolução Conama n. 303/2002, ou seja, por atingirem área de preservação permanente.

O. Juízo monocrático denegou a segurança. Irresignada, apelou a empresa e Tribunal de origem, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos da ementa supra.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

Na irresignação especial, sustenta a recorrente que o acórdão *a quo*, ao considerar válida



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a Resolução do Conama n. 303/2002, violou o disposto no artigo 2º, alínea "f", da Lei Federal n. 4.771/1965 (Código Florestal). Aduz, em síntese, que a aludida resolução padece de vício de ilegalidade, visto que, a pretexto de regulamentar o Código Florestal, estabeleceu restrição não prevista na referida norma ao fixar em trezentos metros a partir da linha da preamar máxima como área não sujeita a edificações.

Contra-razões apresentadas às fls. 236/238.

Juízo de admissibilidade positivo na origem (fl. 243).

Já no STJ, o então Ministro relator, José Delgado, proferiu decisão negando seguimento ao recurso especial, o que deu ensejo à interposição de agravo regimental (fls. 336/343), oportunidade em que foi reconsiderada a decisão e dado seguimento ao recurso especial, o qual se passa a analisar.

O Ministério Público opinou pelo não-conhecimento do recurso especial, em razão da incidência da súmula 7 do STJ ao caso dos autos.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 994.881 - SC (2007/0236340-0)

EMENTA

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.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Como relatado, a empresa impetrou mandado de segurança contra ato do Ibama que promoveu o embargo de obra por ela implantada, pelo fato de que tais terrenos estariam situados em área de restinga de preservação permanente, por se localizarem dentro da faixa de 300 metros de preamar máxima.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aquele que delimita como área de preservação permanente a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima.

Alega a recorrente que a fixação da metragem das áreas de preservação permanente ao redor de reservatórios só pode ser determinada por lei em sentido estrito, o que mostra que o embargo ao seu empreendimento se deu de forma irregular, uma vez que se baseou na Resolução 302/02 do Conama, a qual é ilegal por regulamentar matéria fora do âmbito de sua competência. Para tanto, invoca excesso regulamentar e ofensa ao artigo 2º, alínea "f", do Código Florestal.

Ocorre que o Conama, órgão consultivo e deliberativo, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, "com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida." (artigo 6º, inciso II, da Lei 6.938/81).

A competência desse órgão foi determinada no artigo 8º, VII, da referida lei, assim redigido, *in verbis*:

Art. 8. Compete ao Conama:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

(...)

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Por sua vez, o art. 2º da Lei n. 4.771/65 (Código Florestal) dispõe que:

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;

(...)

Considerando a necessidade de regulamentar tal artigo no que concerne às áreas de preservação permanente, o Conama editou a Resolução n. 303/2002, com a seguinte redação em seu art. 3º, IX, alínea "a":



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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;

(...)

Como resulta da leitura dos artigos acima transcritos, 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.

Nesse sentido, cito precedentes deste Tribunal Superior, sendo um acórdão e outra decisão monocrática, nos quais foram admitidas como corretas Resoluções do citado órgão ambiental, com caráter normativo:

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 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 1.7.2002).

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL – ART. 535 DO CPC – NÃO-OCORRÊNCIA DE OMISSÃO – ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL –



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EDIFICAÇÃO EM ÁREA PROIBIDA – INTERPRETAÇÃO DAS LEIS N. 6.938/81 E 4.771/65 – PODER REGULAMENTAR DO CONAMA – RESOLUÇÃO N. 302/2002 – LEGALIDADE – RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE. (REsp 992.462, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 17.11.2008).

Com efeito, a resolução nada mais fez do que dar boa aplicação à legislação ambiental, tarefa permitida ao Poder Executivo, conforme se extrai, *lato sensu*, do art. 84, IV, da Constituição Federal que permite ao Chefe do Poder Executivo "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução".

Assim, não há que se falar em transbordar a competência que lhe foi confiada, pois o texto legislativo não encerra dúvidas no sentido de conferir ao Conama o poder de regulamentar a edificação em áreas de preservação ambiental permanente.

Em verdade, o órgão regional entendeu que a Lei 6.938/81, instituidora do Conama, permitiu que este expedisse normas ambientais como o caso da Resolução discutida nos autos. Assim, considerou-a válida, manteve o embargo da obra e afastou, com base nessa competência regulamentar ambiental, a posição contrária defendida pela recorrente.

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.

A propósito, cito a seguinte passagem do acórdão recorrido (fls. 162):

Também não há controvérsia quanto ao fato de que a parte embargada do loteamento Palmas Alvoredado encontra-se sobre área de restinga e situada a menos de 300 metros da linha preamar máxima, considerada Área de Preservação Permanente, na forma da mencionada Resolução Conama.

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.

Por fim, ainda que se considere válido os parâmetros exigido pela Resolução em questão, argumenta a recorrente que não se pode embargar uma obra pelo simples fato de ela estar inserida num terreno com vegetação restinga, tendo em vista que nem toda a área de restinga está incluída



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dentre aquelas de preservação permanente, mas somente as que ostentam função de fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, nos termos do disposto no Código Florestal.

Também não há como se acolher tal pretensão, pois, 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: "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial."

Por todo o exposto, **não conheço** do recurso especial.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2007/0236340-0

REsp 994881 / SC

Número Origem: 200272000150270

PAUTA: 04/12/2008

JULGADO: 04/12/2008

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : PALMAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E TURISTICOS LTDA

ADVOGADO : OLAVO RIGON FILHO E OUTRO(S)

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

PROCURADOR : ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Ato

CERTIDÃO

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

"Adiado para a sessão do dia 16.12.2008 por indicação do Sr. Ministro Relator."

Brasília, 04 de dezembro de 2008

MARIA DO SOCORRO MELO

Secretária



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 994.881 - SC (2007/0236340-0)

VOTO-PRELIMINAR

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI: Sra. Ministra Presidente, pelo que entendi, não se discute no caso se a área é ou não restinga. Não se discute se o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA tem ou não poder de regulamentar. Admite-se que tenha. O que se discute é a extrapolação ou não, pela resolução do CONAMA, do conceito de restinga estabelecido na lei.

Diante do exposto, preliminarmente, conheço do recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2007/0236340-0

REsp 994881 / SC

Número Origem: 200272000150270

PAUTA: 04/12/2008

JULGADO: 16/12/2008

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ EDUARDO DE SANTANA**

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : PALMAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E TURISTICOS LTDA

ADVOGADO : OLAVO RIGON FILHO E OUTRO(S)

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

PROCURADOR : ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Ato

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. OLAVO RIGON FILHO, pela parte RECORRENTE: PALMAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E TURISTICOS LTDA e Dr. CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, pela parte RECORRIDA: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA.

CERTIDÃO

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

A Turma, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Denise Arruda, não conheceu do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de dezembro de 2008

MARIA DO SOCORRO MELO

Secretária