



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 945.898 - SC (2007/0094247-7)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : WOLFGANG ARNDT SCHRADER E OUTRO
ADVOGADO : JOEL DE MENEZES NIEBUHR E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
PROCURADOR : ITAMAR PEDRO BEVILAQUA E OUTRO(S)
INTERES. : FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA
ADVOGADO : RODE ANELIA MARTINS E OUTRO(S)
LITIS. : RODOLFO JUAN PARRAVICINI
ADVOGADO : ANTÔNIO CARLOS BRASIL PINTO

EMENTA

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 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.

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 Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Dr(a). JOEL DE MENEZES NIEBUHR, pela parte RECORRENTE:
WOLFGANG ARNDT SCHRADER

Brasília-DF, 24 de novembro de 2009(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 945.898 - SC (2007/0094247-7)

RECORRENTE : WOLFGANG ARNDT SCHRADER E OUTRO
ADVOGADO : JOEL DE MENEZES NIEBUHR E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
PROCURADOR : ITAMAR PEDRO BEVILAQUA E OUTRO(S)
INTERES. : FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA
ADVOGADO : RODE ANELIA MARTINS E OUTRO(S)
LITIS. : RODOLFO JUAN PARRAVICINI
ADVOGADO : ANTÔNIO CARLOS BRASIL PINTO

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial interposto, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão assim ementado (fl. 997):

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL PRAIA MOLE. ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE. VEGETAÇÃO DE RESTINGA. DANOS AMBIENTAIS. RESPONSABILIDADE PELOS DANOS.

- Classificada e definida pela legislação federal como de preservação permanente a área sobre a qual SE localiza o empreendimento em questão não poderia o poder municipal classificá-la de forma distinta, menos restrita do que aquela. Mantida a sentença que reconheceu a nulidade ao alvará concedido. - Não havendo a transcrição no Cartório de Registro de imóveis, permanece o proprietário da área como responsável pela obra, quem prestou declarações junto à Secretaria de Urbanismo junto à Prefeitura, ainda que não tenha participado diretamente do empreendimento. - A responsabilidade para os causadores de danos ecológicos é a objetiva e integral. - A lei também consagra a responsabilidade solidária entre o causador direto e o indireto da atividade causadora da degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/81), revelando-se pertinente a condenação do espólio pelos danos ambientais ocorridos pela atividade, assim como daquele que contribuiu diretamente, no caso aquele que está na posse do bem. - Mantida a condenação na FATMA, que restou condenada pela omissão da atividade fiscalizatória, e o escasso número de agentes e os poucos recursos financeiros do órgão não são argumentos suficientes a justificar a omissão e a ensejar o provimento do apelo. - O Município de Florianópolis negligenciou a correta aplicação dos dispositivos constitucionais quando estabeleceu o zoneamento da Praia Mole com padrões menos restritivos do que os determinados na Constituição e na legislação federal pertinente.

Os recorrentes defendem que "a alínea f do artigo 2º da Lei nº 4.771/65 protege apenas a vegetação que se situa sobre o acidente geográfico restinga e que no caso em tela, de acordo com as conclusões do perito, o acidente geográfico corresponde à planície marinha e à rampa de dissipação e não à restinga" (fl. 1005). Afirma que a "área da Praia Mole não poderia ter sido qualificada, como malgrado foi, de preservação permanente, porquanto referido dispositivo, insista-se à exaustão, reputa como tal apenas a vegetação que encobre restinga, não a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que encobre planície, o que é de clareza solar" (fl. 1009).

Com contrarrazões às fls. 1015-1031, subiram os autos por força de juízo positivo de admissibilidade (fl. 1033).

Rodolfo Juan Parravicini passou a integrar a lide como litisconsorte necessário (despacho de fl. 1051).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo não conhecimento do recurso especial, e, no mérito, pelo seu desprovimento (fls. 1053-1060).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 945.898 - SC (2007/0094247-7)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : **WOLFGANG ARNDT SCHRADER E OUTRO**
ADVOGADO : **JOEL DE MENEZES NIEBUHR E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**
PROCURADOR : **ITAMAR PEDRO BEVILAQUA E OUTRO(S)**
INTERES. : **FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA**
ADVOGADO : **RODE ANELIA MARTINS E OUTRO(S)**
LITIS. : **RODOLFO JUAN PARRAVICINI**
ADVOGADO : **ANTÔNIO CARLOS BRASIL PINTO**

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): 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.

O Tribunal de origem confirmou a sentença de 1º grau, pela procedência parcial da ação.

Os recorrentes, no presente recurso especial, apontam ofensa ao disposto no art. 2º, a alínea "f", da Lei 4.771/1965, com redação nos seguintes termos:

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;

Constato que os recorrentes defendem que a "área da Praia Mole não poderia ter sido qualificada, como malgrado foi, de preservação permanente, porquanto referido dispositivo, insista-se à exaustão, reputa como tal apenas a vegetação que encobre restinga, não a que encobre planície, o que é de clareza solar" (fl. 1009).

Em suma, os particulares defendem que a "vegetação de restinga" não se confunde com o acidente geográfico denominado de "restinga".

Feitas essas considerações, verifico que o Tribunal de origem, com base em ampla cognição probatória, reconhece evidente o dano ambiental causado na região denominada de Praia Mole, em Florianópolis, consoante trechos do aresto combatido (fls. 989-991):

Em relação à vegetação do local, os laudos demonstram a presença de restinga e vegetação fixadora de dunas, incluídas como área de preservação permanente, o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que acarreta o improvimento do apelo do assistente Wolfgang Arnd Schrader, proprietário de área de terra em Praia Mole.

O laudo pericial elaborado pela Bióloga Cláudia Regina dos Santos - Assistente do Ministério Público, apontando o resultado da vistoria, menciona que:

" Através de consultas a o processo, constatou-se que segundo o laudo do IBAMA de 19-05-94, o proprietário do terreno realizou desmatamento de uma área de 6.000m² (20x300 m) de uma faixa de vegetação de restinga. Em 07 de junho/94 a área foi embargada pois foi constatado a construção de uma pequena cada de madeira (10,94 m²) para depósito de material de construção. Em 15 de março/95, a área já estava embargada pelo IBAMA, o proprietário desmatou uma área de 8 m² para instalação de um poste de iluminação a aproximadamente 50 m da rodovia. **Em 21.08.95 a FATMA caracteriza a área como restinga e suas fotos 1 e 2 da página 167 do referido processo, identificam claramente o referido corte da vegetação de restinga.** Em visita ao campo, em 05 de maio/98 constatou-se que a referida construção foi demolida posteriormente, obedecendo assim, a liminar concedida em 16.06.95, sendo encontrado apenas, restos de telhas jogadas no terreno, resquício de uma pequena casa de madeira, utilizada para deposição de material de construção (Fotografias 1 e 2). **A faixa de vegetação de restinga está em fase de regeneração e o poste de iluminação ainda permanece no local.**"

Arremata aduzindo que "a área caracteriza-se como vegetação de Restinga (área de preservação permanente (vegetação fixadora de dunas). (...)"

Também o laudo pericial apresentado pelo Biólogo Walter Martin Widmer (fls. 528/547), ao caracterizar a vegetação da área a ser implantado o Residencial Praia Mole, refere:

" A vegetação da área é, em sua grande maioria, uma restinga arbustiva em fase de sucessão ecológica. Encontram-se ali diversas espécies vegetais típicas de restinga, como (...)

A vegetação do local encontra-se num processo de sucessão ecológica, apresentado uma variedade de espécies típicas de restinga litorânea, constituindo-se principalmente pelos estratos herbáceo e arbustivo.

A vegetação de restinga, presente na área periciada, encontra-se atualmente bastante ameaçada, face à grande pressão de ocupação dos cerca de 60% da população brasileira que habita a zona costeira.

Trata-se de uma vegetação que só ocorre na presença de fatores ambientais específicos, como o solo arenoso e a proximidade com o mar, o que limita a sua distribuição geográfica. Em outras palavras: Se a vegetação de restinga for retirada dos locais onde ela ocorre naturalmente, dificilmente ela terá condições de se desenvolver em outras áreas. Ela é um importante elo de transição entre o ambiente marinho e terrestre, podendo ser considerada um ecótono (zona de interface de dois ecossistemas, de elevado valor ecológico). Nesse sentido, contribui para a sobrevivência de um grande número de espécies biológicas.

A exemplo do que se pratica em outros países, a ocupação imobiliária de áreas como essa é acompanhada por uma série de restrições e precauções para que se possibilite o desenvolvimento sócio-econômico juntamente com a preservação ambiental."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conclui o perito referindo que:

" A área periciada é, na sua maior parte, uma rampa de dissipação coberta por vegetação de restinga arbustiva em fase de recuperação natural. O corte desta vegetação é prejudicial ao meio ambiente e é proibido por legislação federal, estadual e municipal. O plano de urbanização específico da Praia Mole permite o corte desta vegetação, contrariando a legislação acima citada. Face à fragilidade dos ecossistemas costeiros e mais ainda dos insalubres, é necessária a preservação da vegetação de restinga encontrada na área. A Praia Mole carece de ordenação. A proibição do corte da vegetação de restinga, apesar de ser um grande passo rumo a melhoria da qualidade ambiental da área, não garantirá, por si só, que ela se mantenha. Além da pressão da construção civil, outros geradores de impactos ambientais são encontrados, como a presença desordenada de bares sobre a vegetação fixadora de dunas na faixa de Marinha, o desenvolvimento de inúmeras trilhas de acesso dos banhistas sobre a vegetação e sobre as dunas, o lixo deixado pelos frequentadores da praia e o estacionamento de veículos. A qualidade ambiental da Praia Mole só será recuperada e garantida eficientemente com a abordagem integrada destes problemas.

Seria bem vinda a reformulação do Plano de Urbanização Específico da Praia Mole, de forma a ordenar os problemas citados no parágrafo anterior e a proteger a vegetação nativa de restinga da área. Assim, a área classificada como ATR-1 teria seus usos restringidos e sua área diminuída, limitando-se apenas às áreas já alteradas, em faixa estreita próxima da rodovia. A maioria restante da área receberia outra classificação e seria destinada para outros fins, como a preservação e o laser. O Turismo e meio ambiente sairiam ganhando."

Para a implantação do Residencial Praia Mole, a **bióloga assistente do Ministério Público refere que os danos já causados na área foram o desmatamento de uma área de 6.000 m² de faixa de vegetação de restinga (área de preservação permanente - vegetação fixadora de dunas)**, a construção de um depósito de material de construção e o corte de 8 m² para a construção de um poste de iluminação. E sobre o impacto ambiental causado ao ecossistema, diz serem muitos: descaracterização da vegetação de restinga, o comprometimento da vegetação de entorno pelo aumento de pessoas circulando na área, redução da área de restinga, o que contribuirá para o desaparecimento desse ecossistema, já ameaçado, alteração da cadeia alimentar, aumento da população de espécies prejudiciais ao homem (ratos e insetos), pois a destruição da vegetação força a expulsão dos predadores para as áreas distantes, perda de nutriente do solo, que, carente de cobertura vegetal, é incapaz de reter materiais orgânicos (os quais se perdem por infiltração ou carreamento com a ação das águas das chuvas), diminuição da biodiversidade, contaminação do lençol freático por esgoto.

Eis a conclusão da perita sobre a área objeto do litígio: **"A área em análise consiste numa faixa de dunas fixas de restinga com vegetação característica e em boas condições de conservação, inexistindo qualquer dúvida quanto a sua caracterização como restinga, não se concebendo portanto a possibilidade de qualquer tipo de interferência na área, quer pelos inevitáveis e altamente indesejáveis prejuízos ambientais, quer pela infringência da legislação em vigor."**

À luz dos laudos periciais, efetivamente evidenciada a área como sendo de preservação permanente, reclamando assim, a proteção jurídica. Em sendo assim, vedado à norma municipal dispor ou classificar de forma distinta daquela classificada pela lei federal como de preservação permanente, não merecendo qualquer reparo o *decisum*. (grifei)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme se verifica pelos excertos colacionados, a instância ordinária deixa claro as seguintes premissas quanto à área, objeto da ação civil pública originária:

- a) caracteriza-se como "restinga";
- b) existe no local "vegetação de restinga"; e
- c) presente, ainda, "vegetação fixadora de dunas".

Feitas essas considerações, percebo que o argumento dos recorrentes, de que uma possível confusão entre a conceituação de "restinga" e "vegetação de restinga", não é suficiente para infirmar os fundamentos do acórdão recorrido.

Para que fique claro, o art. 2º, alínea "f", do Código Florestal considera como área de preservação permanente a vegetação situada "nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues". A instância ordinária, por sua vez, 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".

Assim, entendo que a pretensão dos recorrentes é absolutamente descabida, pois tenta emprestar interpretação distorcida ao comando legal, bem como busca discutir aspectos de ordem fática, comprovados pelos laudos periciais realizados na ação originária.

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

Com essas considerações, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 945.898 - SC (2007/0094247-7)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : WOLFGANG ARNDT SCHRADER E OUTRO
ADVOGADO : JOEL DE MENEZES NIEBUHR E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
PROCURADOR : ITAMAR PEDRO BEVILAQUA E OUTRO(S)
INTERES. : FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA
ADVOGADO : RODE ANELIA MARTINS E OUTRO(S)
LITIS. : RODOLFO JUAN PARRAVICINI
ADVOGADO : ANTÔNIO CARLOS BRASIL PINTO

DECLARAÇÃO DE VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: O acórdão recorrido manteve a sentença que julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública - proposta em 1995 pela Doutora Analúcia Hartmann, portanto há quinze anos, em nome do Ministério Público Federal - e determinou a recuperação ambiental de área de Restinga situada na *Praia Mole*, em Florianópolis. Segundo os próprios réus, "todos que conhecem a Praia Mole ficam absolutamente estarecidos com a beleza da paisagem".

Os recorrentes alegam violação do art. 2º, "f", da Lei 4.771/1965 (Código Florestal) e enfatizam, no Memorial distribuído aos Ministros e na sustentação oral realizada na Tribuna, a tese recursal de que a "Vegetação de Restinga" não se confunde com o "acidente geográfico Restinga".

Logo, apenas a vegetação situada no "acidente geográfico restinga" (o que seria um minúsculo fragmento da Costa brasileira) poderia ser considerada Área de Preservação Permanente - APP, nos termos do art. 2º, "f", do Código Florestal. Tal raciocínio, uma vez validado pelo Judiciário, negaria a firme proteção desse instrumento jurídico-ambiental à *Flora de Restinga* (a maior parte da vegetação litorânea), rica em biodiversidade, com alto grau de endemismo (espécies raras e em nenhum outro lugar encontradas) e, o que é sobremaneira preocupante, uma das mais ameaçadas no Brasil, já que praticamente exterminada, resultado de sua localização no litoral, onde se concentra a maior parte da população brasileira e a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pressão antrópica se mostra avassaladora.

1. O real objetivo hermenêutico dos recorrentes

Essa pretensão hermenêutica, reducionista do nível de proteção da Flora de Restinga, é expressa de forma aberta e cristalina nas várias peças e Memoriais apresentados pelos recorrentes: "Se a vegetação, mesmo que típica de restinga, encobre outra espécie de acidente geográfico, como ocorre no caso vertente, *não é protegida*, não é qualificada como de preservação permanente" (fl. 2 dos Memoriais, grifei).

Evitemos aqui meias palavras e rodeios, tão característicos da dialética judicial, subterfúgios que amiúde visam a encobrir, dourar ou higienizar teses hermenêuticas ofensivas às bases do ordenamento jurídico vigente, ao interesse público e às expectativas sociais e valores modernos prestigiados pelo legislador. Também se deve escapar de exegese legal destinada a turvar por inteiro ou a dificultar a percepção pelos leigos e até pelos não especialistas dos reais impactos da decisão judicial.

A verdade é uma só: 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.

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*.

O argumento, como bem enfatizado pelo acórdão recorrido e pela eminente Relatora, não prospera. Trata-se de pretensão que, para usar a expressão veemente do denso e exaustivo voto-condutor da Ministra Eliana Calmon, "*é absolutamente descabida, pois*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tenta emprestar interpretação distorcida ao comando legal" (grifei).

2. 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 Unidades de Conservação, hoje disciplinados na Lei do SNUC (Lei nº 9.985/00).

Nessa linha de raciocínio, o art. 2º, "f", do Código Florestal qualifica como



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Área de Preservação Permanente não o acidente topográfico, e sim a fisionomia botânica denominada *Vegetação de Restinga*, esteja ela onde estiver.

3. 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.

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 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, 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".

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

linha paralela à Costa, daí a influência marinha; c) povoamento por comunidades edáficas; d) 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.

4. 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 não apenas à vegetação de restinga, com isso indicando a natureza florística, em vez de geográfica, da proteção jurídica, mas 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 encraves 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*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

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*. E 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.

Segundo a petição do Recurso Especial, "a expressão *vegetação de restinga* leva a engano, à confusão, dado que ao leigo passa a impressão de que toda a área encoberta por esse tipo de vegetação é, *ipso facto*, restinga e, por isso, de preservação permanente" (fl. 1004, grifo no original). Não há engano algum: toda Vegetação de Restinga, com o perfil previsto nas Resoluções do Conama aplicáveis à matéria, é Restinga. Ponto.

É irrelevante que o empreendimento se situe em "planície marinha" ou "rampa de dissipação", pois, se nesses acidentes geográficos houver Vegetação de Restinga (e normalmente há), de Restinga se trata, na forma dos arts. 2º e 3º do Código Florestal, c/c as várias Resoluções do Conama. No mais, o que se tem é um jogo de palavras, com o intuito de substancialmente podar e solapar o campo de aplicação da norma e enfraquecer sua eficácia, na linha de parecer da equipe do escritório do Advogado Édis Milaré, citado na petição do Recurso Especial.

É bom lembrar que o Código Florestal, no art. 3º, dá ao Poder Público (por



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.*

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

Ao contrário do que sustentam os recorrentes, a proteção jurídica da Restinga não fere o direito de propriedade. Em nenhum 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 Assembléia 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*.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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).

.....
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 á propriedade geral obrigação de não fazer ao proprietário, podendo ensejar direito à indenização, o que não se confunde com a desapropriação.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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)

6. Conclusão

Na hipótese, tendo a instância ordinária consignado que a área degradada caracteriza-se como Restinga e possui vegetação fixadora de dunas *lato sensu* (= dunas *stricto sensu*, cordões arenosos e terrenos arenosos), forçosa é sua qualificação como Área de Preservação Permanente, nos termos dos dispositivos legais em comento.

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.

Por último, impressionam as palavras da Juíza Federal Marjôrie Cristina Freiburger Ribeiro da Silva, ao ressaltar, em sentença técnica e juridicamente impecável, a "paisagem cênica" da Praia Mole, para ela "quicá a mais bela da Ilha de Santa Catarina, que deve restar infensa à devastação e ocupação a todo custo, sob pena de danos irreparáveis ao meio ambiente (grande desafio que a natureza nos propõe), a exemplo de outros balneários situados na Ilha, tomados por construções irregulares, aterros em áreas de marinha, destruição da vegetação, poluídos por emissão de esgoto no mar e superpovoados sem qualquer preocupação ecológica, somente levados pela especulação imobiliária em benefício de poucos e prejuízos de muitos, especialmente das gerações futuras, arrebatadas do elementar direito de usufruir das belezas naturais e de viver em um meio ambiente equilibrado".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, estou inteiramente de acordo com o posicionamento da eminente Relatora, de que, além de distorcerem o comando legal contido no art. 2º, "f", do Código Florestal e a correta interpretação que dele se deve fazer, os recorrentes buscam discutir aspectos fáticos considerados no laudo pericial, o que é vedado em Recurso Especial, conforme inteligência da Súmula 7/STJ. Em síntese, os recorrentes acenam com pretensão exegética que, tomando de empréstimo as palavras da Ministra Eliana Calmon, "*é absolutamente descabida, pois tenta emprestar interpretação distorcida ao comando legal*" (grifei).

Ante o exposto, **acompanho a eminente Relatora, Ministra Eliana Calmon, e nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2007/0094247-7

REsp 945898 / SC

Números Origem: 200304010296488 9500027682 9500041430 9604230093

PAUTA: 24/11/2009

JULGADO: 24/11/2009

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : WOLFGANG ARNDT SCHRADER E OUTRO
ADVOGADO : JOEL DE MENEZES NIEBUHR E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
PROCURADOR : ITAMAR PEDRO BEVILAQUA E OUTRO(S)
INTERES. : FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA
ADVOGADO : RODE ANELIA MARTINS E OUTRO(S)
LITIS. : RODOLFO JUAN PARRAVICINI
ADVOGADO : ANTÔNIO CARLOS BRASIL PINTO

ASSUNTO: Direito Ambiental / Ecológico - Meio-Ambiente - Recomposição

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). **JOEL DE MENEZES NIEBUHR**, pela parte RECORRENTE: **WOLFGANG ARNDT SCHRADER**

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 Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 24 de novembro de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária