



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.578.152 - SC (2016/0011419-0)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIO NÃO CONFIGURADO. DISPOSITIVO DE DECRETO. ANÁLISE. INVIABILIDADE. MEIO AMBIENTE. COLISÃO DE DIREITOS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OCUPAÇÃO FAMILIAR DE BAIXA RENDA. DIREITO À MORADIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. MATÉRIA DECIDIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM SOB O ENFOQUE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. REVISÃO POR MEIO DE RECURSO ESPECIAL. INVIABILIDADE. COMPETÊNCIA DO STF. PRECEDENTES.

1. Não há falar em violação do art. 535 do CPC/1973 quando o acórdão recorrido fundamenta claramente seu posicionamento de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pela parte recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ela propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

2. Esta Corte Superior possui orientação consolidada de que "decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal e, portanto, não permitem a abertura da instância especial" (AgRg no AREsp 345.638/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/9/2013, DJe 25/9/2013). Precedentes: REsp 1.407.866/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/10/2013; e AgRg no AREsp 360.181/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 26/9/2013.

3. Quando a controvérsia é solucionada com base em princípios ou dispositivos constitucionais, o recurso especial é inviável, sob pena de usurpação da competência reservada pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal. A propósito: AgRg no AREsp 749.663/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/2/2016; AgRg no AREsp 360.793/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 12/3/2015.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

ACÓRDÃO

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro Og Fernandes, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso e, nesta parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 02 de agosto de 2022(Data do Julgamento)

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.578.152 - SC (2016/0011419-0)

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de recurso especial interposto por Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis - Ibama, com base nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª região assim ementado (e-STJ, fl. 285):

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL APP. DIREITO À MORADIA, OCUPAÇÃO DE BAIXA RENDA. USO SUSTENTÁVEL DA ÁREA. RESOLUÇÃO. IRRETROATIVIDADE. ART. 5º, INCISOS XXXIX E XL, DA CF/88.

1. A sentença não legitima indiscriminadamente todas as ocupações ou silencia a respeito das medidas necessárias para impedir novas construções. A ação civil pública é movida tão somente contra a ré, cuja situação é especificamente analisada pelo magistrado.

2. Não se deve perder de vista que os impactos ambientais decorrentes da ocupação destinada à moradia de baixa renda e eventual interesse especulativo imobiliário em área de preservação permanente são inegavelmente diferentes e a atuação dos órgãos ambientais é indispensável para evitar uma degradação ainda maior daquela área de preservação. Os autos de infração e de embargo podem, assim, constituir importante mecanismo de inibição do crescimento das edificações e intervenções irregulares na APP, especialmente aquelas não voltadas à moradia familiar habitual.

3. Mantida sentença.

Opostos embargos de declaração, estes foram parcialmente providos, nos termos da seguinte ementa (e-STJ, fl. 312):

EMBARGOS DECLARATÓRIOS. PREQUESTIONAMENTO. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. EMENDA AO ACÓRDÃO.

1. No caso dos autos não se verifica nenhum dos vícios previstos no artigo 535 do CPC.

2. O prequestionamento não resulta da circunstância de a matéria haver sido arguida pela parte recorrente, mas sim dos debates e decisões do Colegiado, emitindo juízo sobre o tema, fundado em razões bastantes a este desiderato.

3. De qualquer sorte, os embargos são acolhidos para explicitar que a decisão judicial não contrariou os dispositivos legais invocados nas razões da parte embargante.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. No que diz respeito à inexistência de menção na ementa da obrigação imposta à ré, com razão o IBAMA. Assim, adiciono esse item no acórdão, o qual passará a referir a obrigação de fazer imposta à ré na sentença, nos termos do voto.

Nas razões do especial, alega a parte interessada ofensa, pela Corte de origem, do disposto no art. 535, II, do CPC/1973, sob o argumento de negativa de prestação jurisdicional por parte da Corte de origem acerca das questões postas em juízo, em especial em relação à aplicabilidade, ao caso, dos dispositivos legais e constitucionais.

Sustenta, também, violação do art. 4º, VII, do Decreto n. 528/1992; 15 e §§ da Lei n. 9.985/2000; 9º, II, e 10 da Lei n. 9.636/1998, aduzindo, em suma, que as referidas normas proíbem a realização de construções de qualquer natureza nos terrenos de marinha e acrescidos, sendo que, "ao permitir a permanência de uma nova construção, justificada porque existem outras construções anteriores à criação da APA, violou o decreto federal que criou dita Unidade de Conservação, e a Portaria IBAMA 06/98-N, de 22/01/98, que proíbe que sejam feitas novas construções no local" (e-STJ, fls. 327-328).

Aponta, por fim, divergência jurisprudencial entre o acórdão combatido e o entendimento de outros tribunais sobre o tema.

Sem contrarrazões ao recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.578.152 - SC (2016/0011419-0)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Das razões assentadas no acórdão combatido, verifico que a insurgência apresentada pela recorrente no apelo especial não merece acolhida.

De início, afasto a alegada contrariedade aos art. 535, II, do CPC/1973, tendo em vista que o Tribunal de origem decidiu, fundamentadamente, as questões essenciais à solução da controvérsia, consoante se observa no acórdão às e-STJ, fls. 276-286.

Confirmam-se os trechos do julgado:

A presente ação civil pública foi proposta com o objetivo de que a ré procedesse a demolição da obra e recuperação da área degradada no interior da APA Anhatomirim, em governador Celso Ramos/SC, apresentando o pertinente projeto de recuperação de área degradada, e o pagamento de indenização pelos danos causados ao patrimônio ecológico.

O magistrado entendeu que, por todas as condições e peculiaridades individuais da casa e sociais da moradora, não se verificaria gravidade nas razões apresentadas pelo IBAMA que pudesse autorizar ou justificar a desocupação do imóvel. Portanto, concluiu que desalojar a ré, pessoa humilde, tornar-se-ia medida desproporcional à resolução do conflito.

De fato, compactuo com os ponderados fundamentos da sentença, não havendo razões para modificá-la.

Complemento que, como é sabido, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225 da CF). A sua proteção é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 23, VI e VII, da CRFB/88, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar.

Contudo, tanto a elaboração quanto a aplicação de normas ambientais deve se pautar por critérios que preservem, tanto quanto possível, outros direitos, como o direito social à moradia e à dignidade humana. Na medida do possível, esses direitos devem ser exercidos de forma que não comprometam o equilíbrio ambiental e a preservação do meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Em relação à ponderação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia, especialmente no que toca à regularização fundiária de ocupações de baixa renda em áreas de proteção ambiental previsto pela Resolução nº 369/2006 do CONAMA e pelo Estatuto da cidade (Lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

10.257/2001), compartilho das reflexões do juízo *a quo* discorridas no processo de nº 5004676-71.2012.404.7101 [...].

Saliento que tal entendimento adotado pelo juiz *a quo*, e ora confirmado, não legitima indiscriminadamente todas as ocupações ou silencia a respeito das medidas necessárias para impedir novas construções. A ação civil pública é movida tão somente contra a ré, e o magistrado analisa especificamente a situação dela, examinando os aspectos fáticos, de modo a deixar claro que a regularização fundiária e urbanização eventualmente efetuada em APA, deve respeitar os requisitos legais. E entre tais requisitos, deve haver observância aos critérios econômicos da ocupação (população de baixa renda) e o uso sustentável dessas áreas, com respaldo, analogicamente, na resolução nº 369/2001 do CONAMA e do Estatuto da cidade.

Vale notar, ainda, a clara diferença existente entre o direito à moradia em relação à ocupação já estabelecida na região e o direito a lazer, que nesta situação, poderia se caracterizar pela edificação de casas de veraneio que não tem como objetivo primordial a moradia dos proprietários. Ademais, a existência de ocupação anterior, não legitima qualquer tipo de ocupação futura, conforme já se manifestou a 3ª Turma deste Tribunal: [...].

Não se deve perder de vista que os impactos ambientais decorrentes da ocupação destinada à moradia de baixa renda e eventual interesse especulativo imobiliário em áreas protegidas são inegavelmente diferentes e a atuação dos órgãos ambientais é indispensável para evitar uma degradação ainda maior daquela área de preservação. Os autos de infração e de embargo podem, assim, constituir importante mecanismo de inibição do crescimento das edificações e intervenções irregulares em APAs e APPs, especialmente aquelas não voltadas à moradia familiar habitual.

Nessas situações em que os interesses de preservação ambiental e consolidação de direitos sociais parecem se chocar, o princípio da proporcionalidade deve ser invocado, como o fez o magistrado.

A jurisprudência deste Tribunal, analisadas as peculiaridades do caso, tem, por exemplo, mitigado as restrições de construção em APP's em zonas urbanas consolidadas e antropizadas, em face da proteção do direito à moradia.

[...]

Conforme observado, deverá ser realizada pelo poder público, por ocasião da eventual regularização das ocupações, a verificação de cumprimento das obrigações de adequação em conformidade às especificações técnicas a ser indicada em estudo válido. Essa coexistência, por óbvio, deve respeitar certos limites, em especial quanto ao controle de poluição e degradação nas áreas de proteção remanescentes à ocupação, pois não há direito adquirido a poluir ou degradar, conforme vem se posicionando o STJ e outra Cortes, em atenção à responsabilidade objetiva do poluidor (artigo 14, § 1º da Lei 6.938/81) [...]

O STF também tem se posicionado contra a aplicação da teoria do fato consumado ao fim de impedir a manutenção de situações irregulares, que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não tenham salvaguarda pelo direito, mas que protraem-se por longo período de tempo, com aparência de legalidade.

Com isso, não há falar em ofensa ao referido dispositivo legal, diante da expressa manifestação do Tribunal local, apenas não tendo sido adotada a tese defendida pelo recorrente.

Ressalta-se que, "se os fundamentos do acórdão recorrido não se mostram suficientes ou corretos na opinião do recorrente, não quer dizer que eles não existam. Não se pode confundir ausência de motivação com fundamentação contrária aos interesses da parte, como ocorreu na espécie. Violação do art. 489, § 1º, do CPC/2015 não configurada" (AgInt no REsp 1.584.831/CE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 14/6/2016, DJe 21/6/2016).

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489, § 1º E 1.022, II, DO CPC/15. ACÓRDÃO BASEADO EM FUNDAMENTAÇÃO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL MATÉRIA INSUSCETÍVEL DE SER EXAMINADA EM RECURSO ESPECIAL.

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa aos arts. 489, § 1º e 1.022, II do CPC/15, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos.

2. A Corte de origem decidiu a controvérsia à luz de fundamentos eminentemente constitucionais, circunstância que torna imprópria a análise da insurgência pelo STJ em recurso especial.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.630.265/RS, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/11/2016, DJe 6/12/2016).

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 165, 458 E 535 DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. CONTRIBUIÇÃO AO SESI. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO PARA ARRECADAÇÃO DIRETA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSISTENCIAIS. AÇÃO DE COBRANÇA. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA. ART. 174 DO CTN. POSSIBILIDADE. IMPUGNAÇÃO DO VALOR DA DÍVIDA. COMPROVAÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Inexiste violação dos arts. 165, 458 e 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

relativas aos créditos ora cobrados, foi expedida por agente fiscal do Sesi no exercício de atribuições do Poder Público Federal, razão pela qual houve o lançamento tributário.

[...]

6. A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, quanto à comprovação do valor da dívida cobrada e à inversão do ônus da prova, implica, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, por esbarrar no óbice da Súmula 7/STJ.

7. Conforme a jurisprudência pacífica desta Corte, a aferição do quantitativo em que autor e réu saíram vencidos na demanda, bem como da existência de sucumbência mínima ou recíproca, mostra-se inviável em sede de recurso especial, tendo em vista a circunstância obstativa decorrente do disposto na Súmula 7/STJ.

Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp 1.272.229/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/4/2016, DJe 13/4/2016).

Saliente-se, outrossim, que "não cabe ao STJ, em Recurso Especial, examinar omissão concernente a dispositivos constitucionais, a pretexto de violação ao art. 535 do CPC/1973, tendo em vista que a Constituição Federal reservou tal competência ao Pretório Excelso, no âmbito do Recurso Extraordinário. Precedente: AgRg no AREsp 483.083/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 7/4/2015" (AgInt no AREsp 912.838/BA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/2/2017, DJe 3/3/2017).

De outra parte, registro ser inviável a análise da alegada ofensa ao art. 4º, VII, do Decreto n. 528/1992, haja vista orientação desta Corte no sentido de que "decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal e, portanto, não permitem a abertura da instância especial" (AgRg no AREsp 345.638/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/9/2013, DJe 25/9/2013). Precedentes: REsp 1.407.866/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/10/2013; e AgRg no AREsp 360.181/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 26/9/2013.

Já no tocante à alegada violação dos arts. 15 e §§ da Lei n. 9.985/2000; 9º, II, e 10 da Lei n. 9.636/1998, melhor sorte não assiste ao recorrente, pois, conforme se observa do voto condutor do acórdão combatido, a controvérsia foi decidida sob enfoque eminentemente constitucional – aplicação do princípio da proporcionalidade e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do direito constitucional à moradia.

Incabível, portanto, a apreciação da decisão combatida na via eleita, pois, nos termos do art. 105, III, da CF/1988, o recurso especial destina-se à uniformização do direito federal infraconstitucional. A análise de possível violação de matéria constitucional está reservada ao Supremo Tribunal Federal, conforme disposto no art. 102 da Carta Magna.

Esse foi o posicionamento prevalecente nos seguintes julgados desta e.

Corte:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ALEGADA VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE VEDADA NESTA VIA RECURSAL. COMPETÊNCIA DO STF. PIS E COFINS. IMPORTAÇÃO. DEFINIÇÃO DE VALOR ADUANEIRO. ACÓRDÃO RECORRIDO APOIADO EM MATÉRIA DE CUNHO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL.

1. Não se conhece de Recurso Especial quanto à questão (arts. 98, 108, 109 do Código Tributário Nacional, Decreto 1.355/1994 e art. 77 do Decreto 4.543/2002), que não foi especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

2. O exame da violação de dispositivos constitucionais (arts. 62, *caput*, e § 1º, III, 146, III, "b", 149, § 2º, II, 195, IV, da CF/1988) é de competência exclusiva do STF, conforme dispõe o art. 102, III, da Constituição Federal.

3. A discussão quanto à validade do art. 7º da Lei 10.865/2004, que teria ampliado o conceito de "valor aduaneiro" utilizado no art. 149, § 2º, III, da Constituição da República, é matéria constitucional, razão por que não pode ser analisada em Recurso Especial. Precedentes do STJ.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 92.522/BA, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/4/2013, DJe 9/5/2013).

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. PIS/COFINS-IMPORTAÇÃO. MATÉRIA ANALISADA PELA CORTE DE ORIGEM À LUZ DE EMENDAS E DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO.

1. Descumprido o necessário e indispensável exame dos artigos invocados pelo acórdão recorrido apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Incidência da Súmula 211/STJ.

2. "Para configurar-se a existência do prequestionamento não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o tribunal, sendo necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indicada, bem como seja exercido juízo de valor dos dispositivos legais, interpretando-se a sua aplicação ou não ao caso concreto. Nesse diapasão, também não é suficiente a simples menção da norma considerada violada, seja no relatório ou no voto condutor, sem que se atenda aos requisitos adrede mencionados." (AGA 348.942/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 16.4.2001, DJ 13.8.2001, p. 139).

3. O simples fato de o Tribunal *a quo* ter declarado como prequestionados os dispositivos a fim de viabilizar o acesso à instância superior não é suficiente para a admissão do recurso. Isso porque, para que se tenha por atendido o requisito do prequestionamento, não basta que a Corte de origem dê por prequestionado o dispositivo, é indispensável também a emissão de juízo de valor sobre a matéria.

4. A ausência de prequestionamento decorreu da abordagem exclusivamente constitucional da controvérsia, de modo a afastar a competência desta Corte Superior de Justiça para o deslinde do desiderato contido no recurso especial. A discussão sobre preceitos da Carta Maior cabe à Suprema Corte, ex vi do art. 102 da Constituição Federal.

5. Eventual violação de lei federal seria reflexa, e não direta, porque no deslinde da controvérsia seria imprescindível a interpretação de matéria constitucional, descabendo, portanto, o exame da questão em sede de recurso especial.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.289.472/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2012, DJe 18/12/2012).

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, III e IV, do CPC/2015, c/c o art. 255, § 4º, I e II, conheço em parte do recurso especial e, nessa extensão, nego-lhe provimento.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0011419-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.578.152 / SC**

Números Origem: 00001017020104047200 400001017020104047200 50362443120144047200
SC-00001017020104047200 SC-50362443120144047200
TRF4-00001017020104047200

PAUTA: 17/09/2019

JULGADO: 17/09/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0011419-0 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.578.152 / SC**

Números Origem: 00001017020104047200 400001017020104047200 50362443120144047200
SC-00001017020104047200 SC-50362443120144047200
TRF4-00001017020104047200

PAUTA: 17/09/2019

JULGADO: 19/09/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

CERTIDÃO

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

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, conhecendo em parte do recurso e, nessa parte, negando-lhe provimento, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0011419-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.578.152 / SC**

Números Origem: 00001017020104047200 400001017020104047200 50362443120144047200
SC-00001017020104047200 SC-50362443120144047200
TRF4-00001017020104047200

PAUTA: 09/11/2021

JULGADO: 09/11/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Área de Preservação Permanente

CERTIDÃO

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

"Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Og Fernandes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.578.152 - SC (2016/0011419-0)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES

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

RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. USO SUSTENTÁVEL DA ÁREA. VIOLAÇÃO A DECRETO FEDERAL. INCLUSÃO NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM RECURSO ESPECIAL PELO STJ. PRECEDENTES. ACÓRDÃO A QUO ALBERGADO NO ART. 5º, INCISOS XXXIX E XL, DA CF/1988. FUNDAMENTAÇÃO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STJ. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO DE ORIGEM.

1. A presente Ação Civil Pública foi proposta pelo Ibama para proteção da APA Anhatomirim, em Governador Celso Ramos/SC.

2. O eminente Ministro Og Fernandes conheceu parcialmente do Recurso Especial, para negar-lhe provimento, mantendo o *decisum* da Corte *a quo*, sob o respaldo de que não houve ofensa ao art. 535 do CPC; de que o STJ não pode analisar o Decreto 528/1992, pois não está compreendido no conceito de lei federal, e de que o caso foi resolvido pelo princípio da constitucional da proporcionalidade, sendo sua apreciação, portanto, da competência do STF.

3. **ACOMPANHAMENTO** a solução final adotada pelo eminente Relator. Observo apenas que a Segunda Turma entende que Decreto Federal pode ser apreciado pelo STJ. Mas tal aspecto não muda o desfecho do Recurso Especial porque, ainda que admissível, em tese, a análise, pelo STJ, em Recurso Especial de Decreto expedido pelo Presidente da República, *in casu* **a controvérsia foi solucionada (é o segundo fundamento adotado pelo eminente Relator) com lastro eminentemente constitucional**, ou seja aplicação do princípio da proporcionalidade ao art. 5º, XXXIX e XL, da CF/1988. Por conseguinte, **torna-se inviável a análise da questão, em Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência do STF.**

4. Ante o exposto, **ACOMPANHAMENTO** o Voto do eminente Ministro Og Fernandes.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a" e "c", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Os Embargos de Declaração foram parcialmente providos.

Contrarrazões não apresentadas (fl. 354).

Decisão de admissibilidade do Recurso Especial à fl. 360.

O eminente Relator, em seu substancioso Voto, **conheceu parcialmente do**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Recurso Especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, sendo importante citar sua ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIO NÃO CONFIGURADO. DISPOSITIVO DE DECRETO. ANÁLISE. INVIABILIDADE. MEIO AMBIENTE. COLISÃO DE DIREITOS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OCUPAÇÃO FAMILIAR DE BAIXA RENDA. DIREITO À MORADIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. MATÉRIA DECIDIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM SOB O ENFOQUE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. REVISÃO POR MEIO DE RECURSO ESPECIAL. INVIABILIDADE. COMPETÊNCIA DO STF. PRECEDENTES.

1. Não há falar em violação do art. 535 do CPC/1973 quando o acórdão recorrido fundamenta claramente seu posicionamento de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pela parte recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ela propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

2. **Esta Corte Superior possui orientação consolidada de que "decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal e, portanto, não permitem a abertura da instância especial" (AgRg no AREsp 345.638/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/9/2013, DJe 25/9/2013). Precedentes: REsp 1.407.866/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/10/2013; e AgRg no AREsp 360.181/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 26/9/2013.**

3. Quando a controvérsia é solucionada com base em princípios ou dispositivos constitucionais, o recurso especial é inviável, sob pena de usurpação da competência reservada pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal. A propósito: AgRg no AREsp 749.663/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/2/2016; AgRg no AREsp 360.793/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 12/3/2015.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

Pedi vista dos autos para aprofundar a análise da questão referente ao cabimento de Recurso Especial em face de Decreto do Presidente da República.

É o **relatório**.

1. Voto do eminente Ministro Og Fernandes: DOIS fundamentos para o não conhecimento do Recurso Especial



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O eminente Ministro Og Fernandes conheceu parcialmente do Recurso Especial, para negar-lhe provimento, mantendo o *decisum* da Corte *a quo*, sob o respaldo de que não houve ofensa ao art. 535 do CPC; de que o STJ não pode analisar o Decreto 528/1992, pois não está compreendido no conceito de lei federal, e de que o caso foi resolvido pelo princípio da constitucional da proporcionalidade, sendo sua apreciação, portanto, da competência do STF.

Concordo inteiramente com a solução final pelo **conhecimento parcial do Recurso Especial (conhecimento somente quanto ao art. 535 do CPC/1973)**, já que, de fato, **o acórdão está apoiado em fundamentos constitucionais**.

Apenas, em *obiter dictum*, apresento **considerações a respeito de um dos fundamentos** invocados: a possibilidade de Recurso Especial diante de Decretos editados pelo Presidente da República.

Essa questão está hoje pacificada na nossa Segunda Turma: **REsp 1.320.097/AM, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 15.6.2021**.

Ademais, há inúmeros precedentes da **Corte Especial** admitindo o Recurso Especial interposto por violação a **decreto regulamentar**, dos quais se destacam os seguintes:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. CONCEITO DE LEI FEDERAL. DECRETO Nº 2.040/96. ENQUADRAMENTO.

1. A Corte Especial deste Tribunal já decidiu que "o termo lei federal, para fins de interposição do recurso especial, abrange também os decretos" (EREsp 663.562/RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, Corte Especial, DJ de 18/02/2008).

2. Conquanto o Decreto nº 2.040/96 tenha sido editado com base no inc. IV do art. 84 da CF, caracterizando-se, em princípio, como ato normativo secundário, certo é que se trata de norma jurídica de caráter geral, abstrato, impessoal e obrigatório, que não possui cunho meramente regulamentador, mas cria deveres e concede direitos aos militares movimentados, se apresentando como verdadeira lei em sentido material, de sorte que **deve ser enquadrado no conceito de "lei federal" para efeito de cabimento do recurso especial**.

3. Embargos de divergência no recurso especial conhecidos e providos.

(EREsp 919.274/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Especial, DJe 12/8/2013).

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. LEI FEDERAL.

O termo lei federal, para fins de interposição do recurso especial, abrange também os decretos.

Embargos de divergência conhecidos e não providos.

(EResp 663.562/RJ, Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJ 18/2/2008 p. 21)

LOCAÇÃO. PLANO CRUZADO. PRÉDIO URBANO NÃO-RESIDENCIAL. DISCREPÂNCIA ENTRE LEI E REGULAMENTO. ILEGALIDADE. CONCEITO DE LEI FEDERAL.

- A legislação decorrente do 'Plano Cruzado' não autorizou a inclusão, no art. T do Dec. 92.592/86, das locações de prédios urbanos não-residenciais. apresentando-se mquado de ilegalidade o regulamento que altera a lei regulamentada.

- Segundo a melhor doutrina, e mesmo na corrente restritiva, o decreto e o regulamento federais estão compreendidos no conceito de lei federal, para os fins do recurso especial.

- A regular argüição de relevância, existente no sistema constitucional anterior e não inadmitida até a data da instalação do superior tribunal de justiça, tem o condão de evitar a preclusão da matéria nela suscitada, segundo orientação que veio a ser adotada e prestigiada.

(REsp 2.335/SP, Quarta Turma, Rel. Min. Sávio de Figueiredo Teixeira. DJ de 6/8/1990).

O eminente Athos Gusmão, em sua obra "Recurso Especial Agravo e Agravo Interno", citando passagens doutrinárias, conclui ser cabível o manejo do recurso especial por violação a decreto regulamentar. Observe-se o seguinte fragmento:

O recurso especial pressupõe a ocorrência de uma questão federal, ou seja, de uma questão de direito, quaestio jûris, relativa à aplicação ou incidência de lei federal.

Afirmou-se, de início, que por lei federal cumpria entender não só a norma proveniente da atividade legislativa do Congresso, como qualquer outra oriunda da União Federal: 'No texto constitucional a expressão lei federal' foi adotada latissimo sensu, para abranger qualquer regra de direito objetivo, que tenha como fonte a União' (Sérgio Bermudes. Comento ao CPC. ed. RT. V. VH 1975, p. 254). Como alvitrou o Min Pádua Ribeiro, do STJ, em palestra proferida em junho de 1989 no auditório da OABDF, 'a expressão lei federal é empregada em sentido amplo, abrangendo, pois, decretos, regulamentos, portarias, avisos e outros atos normativos'. Igualmente Frederico Marques: 'lei federal significa Direito objetivo da União (ou Direito federal objetivo), porque compreende a lei formal e qualquer outro ato normativo do Direito federal, como. v.g. decretos, regulamentos, ou preceitos regimentais' (Manual de Direito Processual Civil



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Saraiva. 3º v., 23 parte. 1975, nº 644).

Todavia, veio a prevalecer o entendimento sugerido pelo Min Cláudio Santos, com remissão a Theotônio Negrão: a expressão 'lei federal' abrange apenas as leis, decretos e regulamentos, mais as leis estrangeiras aplicáveis conforme o DIP; não abrange as portarias ministeriais, as resoluções (como as do CMN ou do Banco Central), nem os atos normativos de autarquias, nem os convênios sobre matéria tributária (RTJ. 122'839), nem 'avisos' de Ministros ou provimentos da OAB etc. (art. na coletânea 'Recursos no STJ. Ed. Saraiva. 1991. pp. 98-99). Assim também o magistério do Min Carlos Mário Velloso (colet. tit.. p. 36).

Já do Recurso Especial nº 9.182 (ac. de 10.08.1992), de nossa relatoria, está na ementa que 'não se admite recurso especial sob arguição de contrariedade a resoluções administrativas, mesmo que de natureza normativa. A expressão 'lei federal', do artigo 105, EI. da Constituição Federal, abrange apenas as leis e os respectivos regulamentos de aplicação" (3ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2003. pp. 21-22).

7. Conclusão

Ante o exposto, **ACOMPANHO** o Voto do eminente Relator pelo conhecimento parcial do Recurso Especial..

É o **Voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0011419-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.578.152 / SC

Números Origem: 00001017020104047200 400001017020104047200 50362443120144047200
SC-00001017020104047200 SC-50362443120144047200
TRF4-00001017020104047200

PAUTA: 02/08/2022

JULGADO: 02/08/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : YOLANDA ASTROGILDA CARVALHO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Área de Preservação Permanente

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro Og Fernandes, a Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nesta parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.