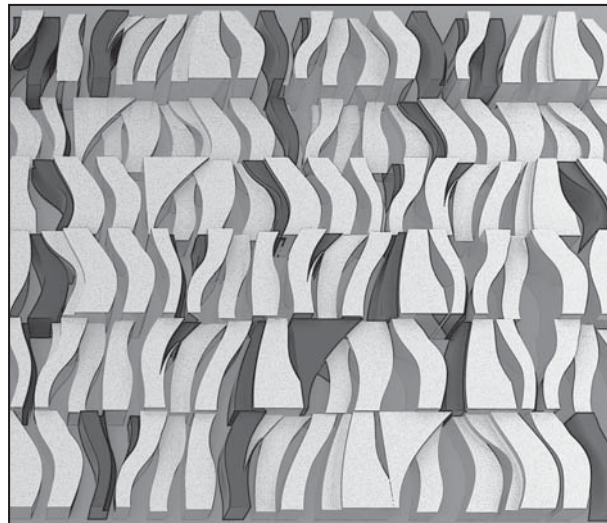


# REVISTA

SUPERIOR  
TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA



PUBLICAÇÃO OFICIAL



# REVISTA

SUPERIOR  
TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA

VOLUME 238

ANO 27

ABRIL/MAIO/JUNHO 2015

---

## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Gabinete do Ministro Diretor da Revista

*Diretor*

Ministro Herman Benjamin

*Chefe de Gabinete*

Andrea Dias de Castro Costa

*Servidores*

Eloame Augusti

Gerson Prado da Silva

Maria Angélica Neves Sant'Ana

*Técnica em Secretariado*

Maria Luíza Pimentel Melo

*Mensageiro*

Cristiano Augusto Rodrigues Santos

### **Superior Tribunal de Justiça**

[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br), [revista@stj.jus.br](mailto:revista@stj.jus.br)

Gabinete do Ministro Diretor da Revista

Setor de Administração Federal Sul, Quadra 6, Lote 1,

Bloco C, 2º Andar, Sala C-240, Brasília-DF, 70095-900

Telefone (61) 3319-8055/3319-8003, Fax (61) 3319-8992

Revista do Superior Tribunal de Justiça. N. 1 (set. 1989). -- Brasília : STJ, 1989 - .

Periodicidade varia: Mensal, do n. 1 (set. 1989) ao n. 202 (jun. 2006), Trimestral a partir do n. 203 (jul/ago/set. 2006).

Volumes temáticos na sequência dos fascículos: n. 237 ao n. 239 organizados por Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite e Sílvia Capelli.

Repositório Oficial da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Nome do editor varia: Superior Tribunal de Justiça/Editora Brasília Jurídica, set. 1989 a dez. 1998; Superior Tribunal de Justiça/Editora Consulex Ltda, jan. 1999 a dez. 2003; Superior Tribunal de Justiça/ Editora Brasília Jurídica, jan. 2004 a jun. 2006; Superior Tribunal de Justiça, jul/ago/set 2006-.

Disponível também em versão eletrônica a partir de 2009:  
<https://ww2.stj.jus.br/web/revista/eletronica/publicacao/?aplicacao=revista.eletronica>.

ISSN 0103-4286

1. Direito, Brasil. 2. Jurisprudência, periódico, Brasil. I. Brasil. Superior Tribunal de Justiça (STJ). II. Título.

**CDU 340.142(81)(05)**

# REVISTA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Diretor

SUPERIOR  
TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA



# RSTJ 238 - DIREITO AMBIENTAL

---

## ORGANIZADORES DO VOLUME TEMÁTICO

Antonio Herman Benjamin  
José Rubens Morato Leite  
Sílvia Cappelli

---

## JURISTAS COLABORADORES

Álvaro Luiz Valery Mirra	Fernanda Dalla Libera Damacena
Ana Maria de Oliveira Nusdeo	Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros
Ana Maria Moreira Marchesan	Fernanda Menna Pinto Peres
Ana Paula Rengel Gonçalves	Fernando Reverendo Vidal Akaoui
Andréa Silva	Francisco Humberto Cunha Filho
Andréia Mendonça Agostini	Gabriel Wedy
Annelise Monteiro Steigleder	Gabriela Cristina Braga Navarro
Arícia Fernandes Correia	Gabriela Silveira
Braulio Cavalcanti Ferreira	Germana Parente Neiva Belchior
Cândido Alfredo Silva Leal Júnior	Gilberto Passos de Freitas
Carlos E. Peralta	Giorgia Sena Martins
Carlos Eduardo Ferreira Pinto	Girolamo Domenico Treccani
Carlos Magno de Souza Paiva	Guilherme José Purvin Figueiredo
Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray	Heline Sivini Ferreira
Clarides Rahmeier	Hugo Nigro Mazzilli
Cristiane Derani	Ibraim Rocha
Daniel Gaio	Inês Virgínia Prado Soares
Danielle de Andrade Moreira	Ingo Wolfgang Sarlet
Délton Winter de Carvalho	Jarbas Soares Júnior
Eduardo Coral Viegas	João Luis Nogueira Matias
Ela Wiecko Volkmer de Castilho	José Heder Benatti
Eliane Cristina Pinto Moreira	José Rubens Morato Leite
Eliziana da Silveira Perez	Kamila Guimarães de Moraes
Elton M. C. Leme	Kleber Isaac Silva de Souza
Eveline de Magalhães Werner Rodrigues	Leonardo Castro Maia

---

Letícia Albuquerque  
Leticia Rodrigues da Silva  
Lidia Helena Ferreira da Costa Passos  
Lucas Lixinski  
Luciano Furtado Loubet  
Luís Fernando Cabral Barreto Junior  
Luiz Fernando Rocha  
Luiz Guilherme Marinoni  
Luiza Landerdahl Christmann  
Luly Rodrigues da Cunha Fischer  
Marcelo Abelha Rodrigues  
Marcelo Krás Borges  
Márcia Dieguez Leuzinger  
Maria Leonor Paes C. Ferreira Codonho  
Marina Demaria Venâncio  
Mario Jose Gisi  
Melissa Ely Melo  
Natália Jodas  
Ney de Barros Bello Filho  
Nicolao Dino  
Oscar Graça Couto  
Patricia Antunes Laydner  
Patrícia Faga Iglecias Lemos  
Patrícia Nunes Lima Bianchi  
Petryck de Araujo Ayala  
Paula Galbiatti Silveira  
Paulo Affonso Brum Vaz  
Pery Saraiva Neto  
Rafael Martins Costa Moreira  
Raimundo Moraes  
Raquel Thais Hunsche  
Raul Silva Telles do Valle  
Rodolfo de Camargo Mancuso  
Rodrigo Antonio de Agostinho Mendonça  
Sandra Veronica Cureau  
Sílvia Cappelli  
Solange Teles da Silva  
Talden Farias  
Thaís Dalla Corte  
Thaís Emília de Sousa Viegas  
Tiago Fensterseifer  
Ubiratan Cazetta  
Vanêscá Buzelato Prestes  
Victor Manoel Pelaez  
Vladimir Passos de Freitas  
Ximena Cardozo Ferreira  
Zenildo Bodnar



---

## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Plenário

Ministro **Francisco** Cândido de Melo **Falcão** Neto (*Presidente*)  
Ministra **Laurita** Hilário **Vaz** (*Vice-Presidente*)  
Ministro **Felix Fischer**  
Ministra Fátima **Nancy Andrighi** (*Corregedora Nacional de Justiça*)  
Ministro **João Otávio de Noronha** (*Diretor-Geral da ENFAM*)  
Ministro **Humberto** Eustáquio Soares **Martins**  
Ministra **Maria Thereza** Rocha de **Assis Moura**  
Ministro Antonio **Herman** de Vasconcellos e **Benjamin** (*Diretor da Revista*)  
Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**  
Ministro **Jorge Mussi**  
Ministro Geraldo **Og** Nicéas Marques **Fernandes** (*Corregedor-Geral da Justiça Federal*)  
Ministro **Luis Felipe Salomão**  
Ministro **Mauro** Luiz **Campbell Marques**  
Ministro **Benedito Gonçalves**  
Ministro **Raul Araújo** Filho  
Ministro **Paulo de Tarso** Vieira **Sanseverino**  
Ministra Maria **Isabel** Diniz **Gallotti** Rodrigues  
Ministro **Antonio Carlos Ferreira** (*Ouvidor*)  
Ministro Ricardo **Villas Bôas Cueva**  
Ministro **Sebastião** Alves dos **Reis Júnior**  
Ministro **Marco Aurélio** Gastaldi **Buzzi**  
Ministro **Marco Aurélio Bellizze** Oliveira  
Ministra **Assusete** Dumont Reis **Magalhães**  
Ministro **Sérgio** Luiz **Kukina**  
Ministro Paulo Dias de **Moura Ribeiro**  
Ministra **Regina Helena** Costa  
Ministro **Rogério Schietti** Machado **Cruz**  
Ministro **Nefi Cordeiro**  
Ministro Luiz Alberto **Gurgel de Faria**  
Ministro **Reynaldo Soares da Fonseca**  
Ministro Marcelo Navarro **Ribeiro Dantas**

---

Resolução n. 19/1995-STJ, art. 3º.

RISTJ, arts. 21, III e VI; 22, § 1º, e 23.

---

**CORTE ESPECIAL** (Sessões às 1ª e 3ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Francisco Falcão** (*Presidente*)

Ministra **Laurita Vaz** (*Vice-Presidente*)

Ministro **Felix Fischer**

Ministra **Nancy Andrichi**

Ministro **João Otávio de Noronha**

Ministro **Humberto Martins**

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura**

Ministro **Herman Benjamin**

Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**

Ministro **Jorge Mussi**

Ministro **Og Fernandes**

Ministro **Luis Felipe Salomão**

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministro **Benedito Gonçalves**

Ministro **Raul Araújo**

---

**PRIMEIRA SEÇÃO** (Sessões às 2ª e 4ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Herman Benjamin** (*Presidente*)

---

**PRIMEIRA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Sérgio Kukina** (*Presidente*)

Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**

Ministro **Benedito Gonçalves**

Ministra **Regina Helena Costa**

Ministro **Olindo Herculano de Menezes** \*

---

\* Desembargador convocado (TRF1)

---

**SEGUNDA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministra **Assusete Magalhães** (*Presidente*)

Ministro **Humberto Martins**

Ministro **Herman Benjamin**

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministra **Diva Prestes Marcondes Malerbi** \*\*

---

**SEGUNDA SEÇÃO** (Sessões às 2ª e 4ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Raul Araújo** (*Presidente*)

---

**TERCEIRA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Villas Bôas Cueva** (*Presidente*)

Ministro **João Otávio de Noronha**

Ministro **Paulo de Tarso Sanseverino**

Ministro **Marco Aurélio Bellizze**

Ministro **Moura Ribeiro**

---

**QUARTA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministra **Isabel Gallotti** (*Presidente*)

Ministro **Luis Felipe Salomão**

Ministro **Raul Araújo**

Ministro **Antonio Carlos Ferreira**

Ministro **Marco Buzzi**

---

\*\* Desembargadora convocada (TRF3)

---

**TERCEIRA SEÇÃO** (Sessões às 2ª e 4ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Sebastião Reis Júnior** (*Presidente*)

---

**QUINTA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Felix Fischer** (*Presidente*)

Ministro **Jorge Mussi**

Ministro **Gurgel de Faria**

Ministro **Reynaldo Soares da Fonseca**

Ministro **Ribeiro Dantas**

---

**SEXTA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Rogério Schietti Cruz** (*Presidente*)

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura**

Ministro **Sebastião Reis Júnior**

Ministro **Nefi Cordeiro**

Ministro **Ericson Maranhão** \*\*\*

---

\*\*\* Desembargador convocado (TJ-SP)

---

## COMISSÕES PERMANENTES

### COMISSÃO DE COORDENAÇÃO

Ministro **Marco Buzzi** *(Presidente)*

Ministra **Regina Helena Costa**

Ministro **Gurgel de Faria**

Ministro **Nefi Cordeiro** *(Suplente)*

### COMISSÃO DE DOCUMENTAÇÃO

Ministro **Jorge Mussi** *(Presidente)*

Ministro **Raul Araújo**

Ministro **Villas Bóas Cueva**

Ministro **Moura Ribeiro** *(Suplente)*

### COMISSÃO DE REGIMENTO INTERNO

Ministro **Luis Felipe Salomão** *(Presidente)*

Ministro **Benedito Gonçalves**

Ministro **Marco Aurélio Bellizze**

Ministro **Jorge Mussi** *(Suplente)*

### COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura** *(Presidente)*

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministra **Isabel Gallotti**

Ministro **Antonio Carlos Ferreira**

Ministro **Sebastião Reis Júnior**

Ministro **Sérgio Kukina**

---

## **MEMBROS DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura** (*Corregedora-Geral*)

Ministro **Herman Benjamin** (*Efetivo*)

Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho** (*1º Substituto*)

Ministro **Jorge Mussi** (*2º Substituto*)

---

## **CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL** (Sessão à 1ª sexta-feira do mês)

Ministro **Francisco Falcão** (*Presidente*)

Ministra **Laurita Vaz** (*Vice-Presidente*)

Ministro **Og Fernandes** (*Corregedor-Geral da Justiça Federal*)

### *Membros Efetivos*

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministro **Benedito Gonçalves**

Desembargador Federal Cândido Artur M. Ribeiro Filho (*TRF 1ª Região*)

Desembargador Federal Poul Erik Dyrland (*TRF 2ª Região*)

Desembargador Federal Fábio Prieto de Souza (*TRF 3ª Região*)

Desembargador Federal Luiz Fernando Wowk Penteado (*TRF 4ª Região*)

Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira (*TRF 5ª Região*)

### *Membros Suplentes*

Ministro **Raul Araújo**

Ministro **Paulo de Tarso Sanseverino**

Ministra **Isabel Gallotti**

Desembargadora Federal Neuza Maria A. da Silva (*TRF 1ª Região*)

Desembargador Federal Reis Friede (*TRF 2ª Região*)

Desembargadora Federal Cecília Maria Piedra Marcondes (*TRF 3ª Região*)

Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz (*TRF 4ª Região*)

Desembargador Federal Francisco Roberto Machado (*TRF 5ª Região*)



## SUMÁRIO

### RSTJ N. 238

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	19
<b>JURISPRUDÊNCIA E COMENTÁRIOS</b>	
1. Água .....	21
REsp 403.190-SP (Rel. Min. João Otávio de Noronha).....	23
Comentário de <i>Germana Parente Neiva Belchior e João Luis Nogueira Matias</i> .....	30
2. Fauna.....	39
2.1. Crueldade contra os Animais .....	41
REsp 1.115.916-MG (Rel. Min. Humberto Martins) .....	41
Comentário de <i>Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros e Leticia Albuquerque</i> .....	52
2.2. Valoração do Dano Ambiental por Morte de Pássaros .....	59
REsp 1.164.630-MG (Rel. Min. Castro Meira).....	59
Comentário de <i>Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho e Bráulio Cavalcanti Ferreira</i> .....	69
2.3. Pesca.....	84
MS 11.059-DF (Rel. Min. João Otávio de Noronha) .....	84
Comentário de <i>Lucas Lixinski</i> .....	87
REsp 1.223.132-PR (Rel. Min. Mauro Campbell Marques).....	93
Comentário de <i>Márcia Dieguez Leuzinger</i> .....	115
RMS 33.562-RJ (Rel. Min. Mauro Campbell Marques).....	121
Comentário de <i>Gilberto Passos de Freitas</i> .....	126
3. Flora .....	131

3.1. Obrigação Ambiental <i>Ex Lege</i> e <i>Propter Rem</i> .....	133
REsp 1.179.316-SP (Rel. Min. Teori Albino Zavascki).....	133
Comentário de <i>Nicolao Dino e Ubiratan Cazetta</i> .....	150
REsp 1.247.140-PR (Rel. Min. Mauro Campbell Marques).....	166
Comentário de <i>Elton M. C. Leme</i> .....	172
3.2. Áreas de Preservação Permanente .....	183
REsp 650.728-SC (Rel. Min. Herman Benjamin) .....	183
Comentário de <i>Gabriela Cristina Braga Navarro</i> .....	197
REsp 1.087.370-PR (Rel. Min. Denise Arruda) .....	203
Comentário de <i>Luiza Landerdahl Christmann</i> .....	214
REsp 1.245.149-MS (Rel. Min. Herman Benjamin) .....	220
Comentário de <i>Patrícia Nunes Lima Bianchi</i> .....	245
REsp 1.362.456-MS (Rel. Min. Mauro Campbell Marques).....	254
Comentário de <i>Luciano Furtado Loubet</i> .....	274
REsp 1.374.109-RS (Rel. Min. Humberto Martins).....	279
Comentário de <i>Vanêsa Buzelato Prestes</i> .....	288
REsp 1.394.025-MS (Rel. Min. Eliana Calmon).....	295
Comentário de <i>Gabriel Wedy</i> .....	310
3.3. Reserva Legal .....	317
EREsp 218.781-PR (Rel. Min. Herman Benjamin) .....	317
Comentário de <i>Pery Saraiva Neto</i> .....	353
EREsp 1.027.051-SC (Rel. Min. Benedito Gonçalves) .....	359
Comentário de <i>José Heder Benatti e Girolamo Domenico Treccani</i> .....	393
REsp 263.383-PR (Rel. Min. João Otávio de Noronha).....	401
Comentário de <i>Paulo Affonso Brum Vaz</i> .....	407
RMS 18.301-MG (Rel. Min. João Otávio de Noronha) .....	413
Comentário de <i>Gilberto Passos de Freitas</i> .....	419
3.4. Queimadas.....	426
EREsp 418.565-SP (Rel. Min. Teori Albino Zavascki) .....	426
Comentário de <i>Luiz Fernando Rocha</i> .....	433



REsp 1.285.463-SP (Rel. Min. Humberto Martins).....	444
Comentário de <i>Ana Paula Rengel Gonçalves</i> .....	454
4. Licenciamento Ambiental e Estudo Prévio de Impacto Ambiental .....	459
4.1. Competência Licenciadora.....	461
REsp 588.022-SC (Rel. Min. José Delgado).....	461
Comentário de <i>Talden Farias e Arícia Fernandes Correia</i> .....	491
REsp 910.647-RJ (Rel. Min. Denise Arruda) .....	512
Comentário de <i>José Rubens Morato Leite e Paula Galbiatti Silveira</i> .....	520
REsp 1.307.317-SC (Rel. Min. Eliana Calmon).....	528
Comentário de <i>Ana Paula Rengel Gonçalves e Marina Demaria Venâncio</i> .....	552
RMS 41.551-MA (Rel. Min. Benedito Gonçalves) .....	559
Comentário de <i>Leonardo Castro Maia</i> .....	566
4.2. Inafastabilidade do Controle Jurisdicional.....	574
REsp 1.279.607-PR (Rel. Min. Mauro Campbell Marques).....	574
Comentário de <i>Annelise Monteiro Steigleder</i> .....	579
4.3. Invalidação de Licenças Ambientais.....	591
REsp 1.122.909-SC (Rel. Min. Humberto Martins) .....	591
Comentário de <i>Annelise Monteiro Steigleder</i> .....	602
4.4. Requisitos Licenciatórios.....	609
RMS 25.399-MS (Rel. Min. Denise Arruda).....	609
Comentário de <i>Paulo Affonso Brum Vaz</i> .....	615
RMS 34.494-MT (Rel. Min. Benedito Gonçalves).....	620
Comentário de <i>Luciano Furtado Loubet</i> .....	629
<b>ÍNDICE ANALÍTICO</b> .....	633
<b>ÍNDICE SISTEMÁTICO</b> .....	643
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	647
<b>REPOSITÓRIOS AUTORIZADOS E CREDENCIADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b> .....	653



## APRESENTAÇÃO

Pela primeira vez, a *Revista do Superior Tribunal de Justiça* publica coletâneas *temáticas e comentadas* de sua jurisprudência. São vários volumes e tomos dedicados ao Direito Ambiental, representando o labor da Primeira Seção (Direito Público) da Corte, e ao Direito do Consumidor, matéria própria da Segunda Seção (Direito Privado).

Tal inovação busca atender demanda crescente de especialização, de sistematização e de aprofundada análise doutrinária dos julgados do STJ em ramos do Direito que, embora jovens, têm presença marcante na prática judicial cotidiana da litigiosidade brasileira.

Os Volumes 237, 238 e 239, Tomos 1 e 2, trazem as principais decisões ambientais da Primeira Seção, desde 2000, cada uma comentada por renomado jurista da área. Não foi fácil selecioná-las, sobretudo diante do número impressionante de julgados do STJ nos diversos domínios da proteção do meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico-cultural e saúde das pessoas. Flora, fauna, água, poluição industrial e sonora, áreas protegidas, mineração, desapropriação direta e indireta, licenciamento, responsabilidade civil, direito adquirido, sanções administrativas, conflito intertemporal de normas, entre tantos outros temas, praticamente nada fica de fora do crivo do STJ. Além, claro, dos aspectos principiológicos (mínimo existencial, princípios da prevenção, da precaução, da função ecológica da propriedade, da reparação *in integrum*, poluidor-pagador, *in dubio pro Natura*, obrigação *propter rem* etc.) e processuais da matéria, notadamente naquilo que diz respeito à ação civil pública e à popular.

Não foi à toa que os volumes iniciais desta série histórica especializada começaram pelo Direito Ambiental, uma das disciplinas jurídicas que, entre nós, mais se desenvolveram nas últimas décadas, seja pelo surgimento de entidades acadêmicas, como o *Instituto “O Direito por um Planeta Verde”* e a *Aprodab – Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil*, seja por formar centenas de especialistas, mestres e doutores, seja ainda pela produção doutrinária de altíssimo quilate, espelhada em manuais e tratados, bem como em consagrados periódicos, como a *Revista de Direito Ambiental* (a primeira da América Latina).

Doutrina e docência, entretanto, pouco significam sem prática judicial robusta e constante. Essa talvez a grande diferença entre o Direito Ambiental brasileiro e o de tantos outros países, onde não passa de aspiração teórica, com pouca ou nenhuma repercussão no dia a dia dos tribunais e das pessoas.

Nisso reside a expressividade e a riqueza da jurisprudência do STJ, nessa coletânea retratada pela obra dos Ministros que compõem sua Primeira Seção, embora a Segunda e Terceira Seções também possuam magníficos precedentes ambientais no âmbito de sua competência (Direito Privado e Direito Penal, respectivamente). Quem compulsar qualquer dos tomos da obra se deparará com julgados dotados de articulação teórica original e sofisticada, o que põe o STJ na linha de frente da jurisprudência ambiental mais progressista, técnica e numerosa do mundo. Não apenas mera constatação numérica, contudo, tal resultado reflete a grande sensibilidade social e o amplo saber jurídico dos Ministros de hoje e de ontem. Por conta dessa elaboração jurisprudencial massiva e de qualidade, podem ser eles considerados os mais influentes “obreiros” do Direito Ambiental brasileiro.

Por isso mesmo, além da finalidade informativa e de divulgação, a coletânea, nem poderia ser diferente, denota merecida homenagem que a Revista presta aos Ministros de ontem e de hoje da Primeira Seção do STJ, reconhecimento do seu compromisso coletivo com o admirável projeto político-jurídico, mas igualmente ético-ecológico, de Nação, estampado na Constituição de 1988.

Não se deve esquecer, no entanto, que os julgados do STJ espelham a própria maturidade, preparo e excelência dos juízes de primeiro grau, assim como dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais. Muito do mérito dos acórdãos que ora se publicam deve-se a esses artífices devotados do Direito Ambiental, os quais, com sucesso, souberam tirar a disciplina dos livros de leis e doutrina, ou mesmo do mundo das hipóteses (*law in the books*), e dar-lhe visibilidade e efetividade, no mundo dos fatos (*law in action*).

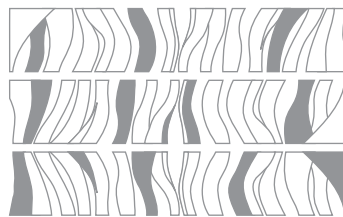
Muito além disso, ou seja, julgar bem, observa-se, nas Justiças federal e estadual, processo de especialização judicial, com criação de Varas Ambientais e até mesmo com o estabelecimento, no Tribunal de Justiça de São Paulo, de duas Câmaras com competência exclusiva para essa modalidade de litígio, fato esse notável em si mesmo. À especialização do Ministério Público brasileiro, a quem se imputa muito dos avanços e sucesso do nosso Direito Ambiental, segue-se, pois, a especialização da própria jurisdição, o que certamente terá impactos em outras instituições, como a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias federais, estaduais e municipais e a Defensoria Pública, na linha do que prega o IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.

O cuidado aqui é louvar o progresso inequívoco, como refletido na jurisprudência que agora se leva a lume, sem olvidar que muito ainda há por fazer. Evidente que não basta contar com juízes independentes e atentos à dimensão épica da crise ambiental que assola o mundo e, de maneira particular, o Brasil. Não iremos muito longe no enfrentamento da acelerada degradação da biota, convulsão no sistema climático da Terra, contaminação das pessoas e erosão da biodiversidade sem órgãos ambientais fortes, íntegros e competentes, sem sociedade civil organizada apta a se manifestar, protestar e exigir, sem empresários conscientes de suas responsabilidades para com as gerações futuras e o Planeta.

Em síntese, ao reconhecer que a presente coletânea é realmente eloquente exemplo de que nossos juízes estão atentos à crise planetária, inserida de maneira central em todos os debates jurídicos da atualidade, devemos, por igual, referir à existência de incontáveis boas práticas ambientais por este País afora. A esperança maior reside aí, na transformação ética e cultural, por meio da *educação*, de um povo que avança na direção de uma genuína *ecocivilização*.

Finalmente, agradeço, em nome da Revista, aos Professores José Rubens Morato Leite e Sílvia Cappelli, aclamados juristas da matéria e co-organizadores da obra, assim como aos 97 especialistas-colaboradores que emprestaram seu vasto conhecimento ao comentário dos acórdãos selecionados. Destaco, ainda, o trabalho incansável e esmerado zelo da pequeníssima equipe do Gabinete da Revista, tão bem chefiado pela Dr<sup>a</sup> Andrea Costa.

Ministro Diretor da Revista **Antonio Herman Benjamin**



---

## 1. Água



---

**RECURSO ESPECIAL N. 403.190-SP (2001/0125125-0)**

---

Relator: Ministro João Otávio de Noronha

Recorrente: Alberto Srur

Advogado: Flávio Augusto Cicivizzo e outros

Recorrente: Município de São Bernardo do Campo

Procurador: Renata Cristina Iuspa e outros

Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo

---

**EMENTA**

Ação civil pública. Proteção do meio ambiente. Obrigação de fazer. Mata Atlântica. Reservatório Billings. Loteamento clandestino. Assoreamento da represa. Reparação ambiental.

1. A destruição ambiental verificada nos limites do Reservatório Billings – que serve de água grande parte da cidade de São Paulo –, provocando assoreamentos, somados à destruição da Mata Atlântica, impõe a condenação dos responsáveis, ainda que, para tanto, haja necessidade de se remover famílias instaladas no local de forma clandestina, em decorrência de loteamento irregular implementado na região.

2. Não se trata tão-somente de restauração de matas em prejuízo de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente deixaram-se enganar pelos idealizadores de loteamentos irregulares na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. No conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos.

3. Não fere as disposições do art. 515 do Código de Processo Civil acórdão que, reformando a sentença, julga procedente a ação nos exatos termos do pedido formulado na peça vestibular, desprezando pedido alternativo constante das razões da apelação.

4. Recursos especiais de Alberto Srur e do Município de São Bernardo do Campo parcialmente conhecidos e, nessa parte, improvidos.

### 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, por unanimidade, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, conhecer parcialmente de ambos os recursos e, nessa parte, negar-lhes provimento. Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

Brasília (DF), 27 de junho de 2006 (data do julgamento).

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo objetivando a reparação de danos ao meio ambiente, sob a alegação de que foram erguidas construções em loteamento clandestino fixado no local indicado pelo autor, o que comprometeu a mata atlântica local, apesar das restrições legais e os recursos hídricos da Represa Billings.

A sentença julgou a ação improcedente, considerando que a tutela específica não era mais possível de ser concedida em face da consolidação da ocupação do local, o que inviabilizaria o retorno ao *status quo ante*.

O Ministério Público recorreu da sentença, tendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo dado provimento ao recurso para julgar a ação procedente.

O acórdão restou assim ementado:

*Ação civil pública:* 1) Loteamento clandestino em região de proteção da Mata Atlântica e de mananciais da Represa Billings. Alienação de imóvel a adquirente com objetivo declarado e exclusivo de loteamento. Alienante com



pleno conhecimento da ilegalidade do loteamento, quando a alienação da área. Conseqüência ilegal assumida. Responsabilidade por intermédio de ato de terceiro. Nexo de causalidade configurado; 2) Responsabilidade também da empresa que realizou trabalhos de abertura de ruas sem prévia aprovação de projeto pela Prefeitura e sem os menores cuidados técnicos; 3) Aplicação do art. 1º, I e II, da Lei Municipal n. 1.409/1980 e Lei n. 6.938/1981; 4) Responsabilidade do Poder Público Municipal, resultante de irrecusável inércia ao não coibir indevida devastação ambiental. Apelação provida e reforma da sentença. Condenação dos réus à restauração da área, ao estado anterior, com completa recomposição do complexo ecológico atingido, demolição das edificações realizadas, recomposição da superfície do terreno, recobrimento do solo com vegetação, desassoreamento dos córregos e demais providências a serem indicadas em laudo técnico de reparação dos danos ambientais; 5) Imposição de pagamento de quantia suficiente no caso de descumprimento da obrigação de reparação dos danos no prazo estabelecido. Apuração por liquidação; 6) Condenação solidária ao pagamento de custas e despesas processuais, observadas as isenções de que goza a ré Poder Público; 7) Apelação do Ministério Público.

Foram opostos embargos declaratórios pelos réus Município de São Bernardo do Campo e Alberto Srur, recursos que foram acolhidos para correção de erro material e prestação de outros esclarecimentos, sem modificação do resultado.

Subseqüentemente, os mesmos réus que opuseram embargos aviaram os recursos abaixo indicados.

*a) Alberto Srur* interpôs recursos especial e extraordinário, os quais foram admitidos.

No especial, fundado na alínea **a** do permissivo constitucional, alega vulneração dos seguintes dispositivos: a) art. 267, VI, do Código de Processo Civil, sob a assertiva de que o recorrente não teve participação nos atos indicados como ilícitos e que perpetraram a condenação à reparação ambiental; b) art. 515, *caput*, do mesmo código, afirmando que não houve, na inicial, pedido de reparação do meio ambiente, mas somente de indenização pecuniária; c) art. 160, I, do Código Civil, por ter sido penalizado apenas porque exerceu um regular direito seu, consubstanciado na venda da propriedade que posteriormente veio formar o loteamento clandestino.

*b) Município de São Bernardo do Campo* aviou recurso especial com fulcro na alínea **a** do permissivo constitucional, indicando ofensa aos artigos 130, 131 e 515 do Código de Processo Civil, sob o fundamento de que a apelação julgou além do pedido, e, ainda, contra as provas produzidas nos autos.

O recurso foi admitido na origem.

Contra-razões ofertadas pelo recorrido.

O Ministério Público Federal, em parecer de fls. 1.021-1.029, opinou pelo parcial conhecimento e improvimento dos recursos.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator):

### **Recurso especial interposto por Alberto Srur:**

a) Alega o recorrente ofensa ao art. 267, VI, do Código de Processo Civil, sob o fundamento de que não teve participação nos atos apontados como ilícitos e que perpetraram a condenação à reparação ambiental. Sustenta que a venda que fez do terreno loteado foi legal, atendendo aos requisitos da Lei Paulista n. 1.172/1976. Conclui, então, que sua responsabilização pelo dano causado foi inadequada.

Como se percebe da narrativa engendrada nas razões do recurso especial, o inconformismo do recorrente posta-se na questão relativa à responsabilidade civil ambiental, pela qual foi condenado a arcar em regime de solidariedade com os demais requeridos indicados pelo Ministério Público.

Todavia, o inciso VI do art. 267 refere-se à extinção do processo sem apreciação do mérito da ação em decorrência de falta de condições, tais como a possibilidade jurídica do pedido (que são os pedidos que podem ser apreciados pelo judiciário), interesse de agir (que se refere à relação de utilidade entre a tutela pedida e a lesão sofrida) e legitimidade *ad causam* (relativo à titularidade da ação).

Houve, então, um desencontro entre o inconformismo manifestado e a atribuição de violação legal, o que atrai as disposições da Súmula n. 284 do STF.

Não fosse por isso, a condenação do recorrente deu-se em razão do entendimento de que houve intermédio de ato ilícito de terceiro, de modo que a questão atinente à norma processual em questão sequer foi objeto de abordagem pelos acórdãos recorridos.

Dessa forma, não conheço do recurso quanto a esse ponto.

b) A segunda questão levantada no recurso especial diz respeito ao julgamento *extra petita*, porque teria o Ministério Público requerido apenas a condenação em perdas e danos, e não à reparação ambiental. Afirma o recorrente que foi vulnerado o art. 515 do Código de Processo Civil.

Com relação a esse ponto, reporto-me ao voto proferido no julgamento dos embargos declaratórios no Tribunal *a quo* (fl. 946):

d) Não está violado o disposto no art. 515 do Código de Processo Civil pela condenação à restauração da área. Esse pedido constou, com todas as letras, da inicial, (fls. 22, item 2) e, com a apelação da sentença de improcedência, foi devolvido inteiramente ao julgamento da apelação do autor.

Compulsando os autos, verifica-se à fl. 22 que o Ministério Público formulou pedido de restauração do meio ambiente, nos exatos termos em que determinado pelo Tribunal *a quo*. Na apelação, o *Parquet* requereu a reforma da sentença para que fosse provido o pedido formulado na inicial, ou, alternativamente, que se determinassem outras providências para assegurar o resultado prático buscado.

Portanto, o julgamento proferido limitou-se ao requerido pelo *Parquet*, tanto nas razões da apelação como na peça vestibular.

Fica, portanto, improvido o recurso nessa parte.

c) Por fim, o recorrente alega ofensa ao art. 160, I, do Código Civil, na medida em que foi penalizado por ter exercido um direito seu, consubstanciado na disposição, ou seja, na venda de seu imóvel à Associação do Bairro do Planalto.

Novamente, trago o voto-condutor do acórdão do julgamento dos embargos declaratórios, no qual decidiu-se o seguinte (fl. 947):

Não foi invalidado o direito de dispor de patrimônio, mas apenas declarado que é responsável pela infração ambiental que, sob color de exercer esse direito, o excede, realizando negócio jurídico que, para a finalidade ilegal para a qual efetivado, não poderia realizar. Não há infringência ao disposto no art. 160, I, do Código Civil.

Tal questão restou bem delimitada também no voto-condutor do acórdão embargado (fl. 913):

(...) O que se firma é que, neste caso específico, a exemplo de outros, inclusive do precedente lembrado, o alienante tinha pleno conhecimento do objetivo

ilegal e que se alienou para esse objetivo e também assumiu a consequência ilegal. Não se trata de presunção de responsabilidade, mas de responsabilidade por intermédio de ato ilícito de terceiro.

Em que pese o prequestionamento do artigo 160, I do Código Civil, as razões do recurso especial não se direcionaram à questão fulcral, qual seja: a realização do negócio jurídico para fins ilícitos. De forma que, a teor da Súmula n. 283 do STF, o recurso é inadmissível, porque sobejou fundamento suficiente à manutenção do acórdão não atacado por meio do recurso especial.

Portanto, não conheço do recurso nesse ponto.

### **Recurso especial no Município de São Bernardo do Campo:**

Aponta o Município que houve afronta ao art. 515 do Código de Processo Civil. Alega que o Ministério Público, na apelação, não requereu o provimento da ação, mas apenas que fosse assegurado o resultado prático equivalente, mediante outras providências, já que a prova produzida nos autos indicou a impossibilidade de restauração ambiental.

Como afirmado anteriormente, o *Parquet*, nas razões de seu recurso ao Tribunal *a quo*, requereu a reforma da sentença para que fosse provido o pedido formulado na inicial, ou, alternativamente, que fossem determinadas outras providências para assegurar o resultado prático buscado. Assim, acolhendo o Tribunal um dos pedidos, evidentemente que não haveria de se manifestar sobre o outro, não decorrendo daí nenhuma omissão, muito menos julgamento além do pedido, até porque o provimento jurisdicional foi consentâneo ao objeto da ação.

De outro lado, a alegação de violação dos artigos 130 e 131 do Código de Rito está embasada no fato de que a prova produzida nos autos não autoriza o provimento do recurso para determinar obrigação de fazer, consubstanciada em restauração ambiental.

No entanto, é de se adotar as razões do acórdão, perfeitamente factíveis e razoáveis, às quais me reporto (fl. 943):

Evidentemente, o argumento de que a instalação de loteamento irregular torna irreversível o descumprimento da lei não pode ser acolhido. Conceda-se que a execução seja difícil e custosa, sem dúvida, o que exigirá criatividade fática e prudência na execução do julgado, o que, é bom frisar, é, em primeira etapa, de obrigação de fazer, a cargo dos quatro réus deste processo, e não de remoção

judicial pura e simples de pessoas humildes adquirentes. Não há nada irreversível na questão fática, embora a reparação seja custosa. Tal dificuldade devia ter sido considerada pelos réus, quando, por ação ou omissão, causaram à consequência fática.

Verifica-se que tem sustentado a municipalidade, sem o dizer abertamente, que o acórdão deveria, se não mantida a sentença, ter acolhido o pedido alternativo, que, na verdade, representa menos do que foi postulado pelo Ministério Público.

Há um precedente nesta Turma, julgado na sessão realizada no dia 16 de março de 2006, o REsp n. 332.772-SP, em que fui relator, tratando da mesma questão aqui sustentada, mesmos fatos, mesmo local, todavia, com partes distintas, sendo a associação responsável pelo loteamento clandestino a Sociedade Amigos do Parque Ideal. O pedido visava medidas tais como a retirada das pessoas da área, demolição de eventuais construções e recuperação da mata derrubada. Todavia, a sentença, atendendo ao pedido de proteção ao meio ambiente, concedeu o menos, mantendo no local as pessoas, sem demolição das edificações, mas determinando a recuperação do que é possível, e compensando com a aquisição de nova área aquilo que não pode ser recuperado.

Todavia, neste caso específico, trouxe o acórdão uma importante informação, a de que o “Reservatório Billings” serve de água parte da Grande São Paulo (fl. 911). Diante disso, o dano ambiental aqui denunciado avulta de importância, não só pela destruição da Mata Atlântica, mas principalmente, em razão da represa, que, segundo dados constantes do processo, está sendo assoreada, o que evidentemente, comprometerá o abastecimento de água de São Paulo, que já tem sofrido com racionamentos em determinadas épocas do ano.

Evidente que há um fator social que muito pesa na decisão de restauração, a de remoção das famílias instaladas de forma clandestina no local, considerando que, não fosse o loteamento irregular, as edificações foram construídas em descumprimento de ordem judicial, pois, quando do início da presente ação, foi determinada a paralisação das obras de edificações, o que não foi sequer acatado pelo Poder Público, resultando na quase completa ocupação do local, mesmo antes de se proferir a sentença.

No caso, não se trata de querer preservar algumas árvores em detrimento de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente deixaram-se enganar pelos idealizadores do projeto de loteamento na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas de preservação de reservatório de abastecimento

urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as instaladas na área de preservação. Assim, deve prevalecer o interesse público em detrimento do particular, uma vez que, *in casu*, não há possibilidade de conciliar ambos a contento. Evidentemente, o cumprimento da prestação jurisdicional causará sofrimento a pessoas por ela atingidas, todavia, evitar-se-á sofrimento maior em um grande número de pessoas no futuro; e disso não se pode descuidar.

Ademais, há de se ter em conta a determinação de que a restauração seja precedida de laudo técnico, no qual deverá ser contemplada a real necessidade de demolições, frente à restauração ambiental pretendida, também associada à possibilidade de legal loteamento da região, mensurada nos autos na ordem de 7.500m<sup>2</sup>, e exploração adequada dentro dessa área.

Ante o exposto, *conheço parcialmente de ambos os recursos e, nessa parte, negolhes provimento.*

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Germana Parente Neiva Belchior<sup>1</sup>*

*João Luis Nogueira Matias<sup>2</sup>*

### 1. BREVE DESCRIÇÃO DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de recurso especial em Ação Civil Pública, interposto pelo primeiro proprietário de área que se tornou loteamento irregular às margens da Represa Billings e pelo Município de São Bernardo do Campo/SP, que desafia Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O objetivo

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Professora universitária. Diretora do Instituto O Direito Por um Planeta Verde. Pesquisadora do GPDA/UFSC. E-mail: germana\_belchior@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor em Direito Comercial pela Universidade Estadual de São Paulo. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal do Estado de Pernambuco. Coordenador do Projeto de Pesquisa CNPq/CAPES “Os impactos da proteção ao meio ambiente no direito: Novos paradigmas para o direito privado”. Professor dos cursos de graduação e do Programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Juiz Federal na Seção Judiciária do Ceará. E-mail: joaoluism@uol.com.br.

da ação é a reparação de dano ambiental, consistente na ocupação de área próxima ao Reservatório Billings, causando o seu assoreamento e destruição da Mata Atlântica. Julgada improcedente em primeiro grau, sob o argumento da consolidação da situação fática em razão da grande quantidade de moradores do loteamento clandestino, a sentença foi reformada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que determinou a reparação dos danos ambientais, com a desocupação da área e a sua restituição ao *status quo ante*.

O Acórdão teve como relator o Ministro João Otávio de Noronha, da 2ª Turma do STJ, e aborda como questões jurídicas relevantes a extensão da responsabilidade pelo dano ambiental; a obrigação da reparação em espécie; a consolidação da situação fática e a prevalência do interesse público sobre o particular.

## 2. SOLUÇÃO APRESENTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A Corte Superior, por intermédio de sua 2ª Turma, manteve a condenação de proprietário de imóvel e do município de São Bernardo do Campo (SP) a remover famílias de local próximo ao Reservatório Billings, que fornece água a grande parte da cidade de São Paulo. A construção de loteamento irregular provocou assoreamentos, somados à destruição da Mata Atlântica.

Afirmou-se a legitimidade passiva do proprietário originário do terreno que se transformou em loteamento clandestino. A responsabilidade objetiva do Município de São Bernardo do Campo foi reconhecida, em razão da omissão em coibir o dano ambiental. A Corte entendeu que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, afastando a tese da consolidação da situação fática, para determinar a reparação dos danos ambientais. Determinou-se a reparação ambiental em espécie, com o retorno da área ao *status quo ante*.

Ao manter a condenação, o ministro João Otávio de Noronha afirmou não se tratar apenas de restauração de matas em prejuízo de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente, deixaram-se enganar pelos idealizadores de loteamentos irregulares na ânsia de obterem moradias mais dignas, “Mas de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação”. “No conflito entre o interesse público e o particular, há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos”, afirmou o julgador em seu voto.

### 3. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO COM BASE NO DIREITO BRASILEIRO E ESTRANGEIRO

Várias questões importantes permeiam o acórdão em comento, podendo ser destacadas a sujeição à responsabilidade pelo dano ambiental, a preferência pela reparação em espécie e o afastamento do argumento da consolidação da situação fática. Os julgadores interpretaram o caso a partir da superação de uma lógica meramente formal, buscando sopesar os interesses e valores envolvidos. O Direito Ambiental, ramo do Direito que é aberto e está em constante movimento, não envolve relações maniqueístas e dualistas, postas em situação de oposição, do tudo ou nada, a partir de uma dialética excludente e cartesiana.<sup>3</sup>

Pensar complexo, portanto, é abandonar o pensamento linear fundamentado no paradigma moderno, passando a entender o mundo sob uma visão global, não uniforme e líquida; é perceber que o pensamento científico deve estar sempre acessível a novas perspectivas. O Direito Ambiental possui uma racionalidade jurídica complexa, possuindo características e elementos peculiares, o que demanda uma nova lógica jurídica, justificando a importância da jurisprudência ambiental. O diálogo de fontes, sistemas e de ciências acaba exigindo um novo perfil de julgador, cujas respostas não se encontram dentro de uma “caixa codificada”. Não significa que magistrados devam ser ativistas, legisladores ou salvadores do mundo, mas atentos e sensíveis aos novos desafios planetários, éticos e globais, justificando e motivando suas decisões.

O art. 225, da Constituição Federal de 1988, reconhece o meio ambiente como um direito e um dever fundamental, apontando ao Poder Público e ao indivíduo, uma série de obrigações positivas e negativas em relação à tutela ecológica.<sup>4</sup> Dentre elas, destaca-se o instituto da responsabilidade civil por dano causado ao meio ambiente, objeto da decisão em análise.

A ordem jurídica ambiental brasileira adota a teoria da responsabilidade civil objetiva, haja vista que, ao constatar o nexo de causalidade entre o dano e a ação do agente, este será responsabilizado independentemente de culpa,

<sup>3</sup> MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2011; OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Piaget, 1997; LEFF, Enrique. **Aventuras da Epistemologia Ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2012.

<sup>4</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.



conforme previsto no §3º, art. 225, da Constituição Federal de 1988, em concomitância com o §1º, art. 14, da Lei nº 6.938/81.

Trata-se, sem dúvida, de um avanço normativo, vez que a dispensa de comprovação de culpa do agente degradador, por conta do risco da atividade exercida, facilita, pelo menos em tese, a responsabilização. Em tese porque são várias as diferenças entre o dano tradicional e o ambiental, o que justifica a escolha do legislador e, posteriormente, do constituinte pela teoria do risco, mas ela, por si só, não é suficiente para garantir um sistema efetivo de responsabilidade civil por dano ambiental.<sup>5</sup>

A fundamentação está no **princípio do poluidor-pagador**, que busca não apenas imputar ao empreendedor o custo de sua atividade, mas também tem uma dimensão preventiva e reparadora, de forma que internalize as externalidades, conforme lembra Alexandra Aragão.<sup>6</sup> Deve-se impor ao empreendedor obrigações de incorporar em seus processos produtivos os custos com prevenção, controle e reparação de impactos ambientais, impedindo, assim, a socialização destes riscos.

A responsabilidade objetiva ambiental baseia-se, ainda, **nos princípios da prevenção e da precaução**, cujo papel do primeiro é lidar com o risco certo e em potencial (paradigma moderno / pensamento cartesiano), oriundo da certeza científica, enquanto o segundo evita o desenvolvimento de atividades cujo risco não possui comprovação científica, sendo um dano hipotético (paradigma pós-moderno/ pensamento complexo).<sup>7</sup>

É indiscutível, portanto, que o agente responsável pela provocação do dano ambiental tem o dever de reparar o meio ambiente. Contudo, a finalidade da reparação no Direito Ambiental é restabelecer o meio lesado, ou seja, é a reconstituição do bem ambiental degradado, motivo pelo qual Herman Benjamin inclui **o princípio da reparabilidade integral do dano ambiental** como um dos fundamentos da teoria do risco ambiental, sendo, assim, “vedadas

---

<sup>5</sup> SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra, 1998.

<sup>6</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra, 1997, p. 30-35.

<sup>7</sup> LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In LEITE, José Rubens Morato (coord.). FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcante (org.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 14-16.

todas as formas de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre integral, assegurando proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.<sup>8</sup>

No entanto, tendo em vista o princípio da reparação *in integrum* do dano ambiental, a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado é plenamente compatível com a indenização pecuniária pelos danos causados, desde que não seja possível a reparação completa do dano. Assim, não há qualquer impedimento de que o ressarcimento de forma específica (*in natura*) seja cumulado com o ressarcimento em dinheiro.

No caso em tela, o Acórdão estende a responsabilidade pelo dano ambiental ao proprietário originário da área que se transformou em loteamento irregular. Como verificado no âmbito da apelação, o proprietário originário do terreno, ao proceder a sua alienação, tinha conhecimento da intenção de promoção do loteamento irregular, podendo ser responsabilizado por ato ilícito de terceiro.<sup>9</sup> A motivação para responsabilizá-lo é o interesse social na reparação do dano.<sup>10</sup> Trata-se da efetivação da responsabilidade solidária pelos danos ambientais, na forma do artigo 14, parágrafo 1º, da Lei 6.938/81.<sup>11</sup> O Acórdão segue a linha de diversos precedentes do STJ, especialmente o REsp. 650.728/SC,<sup>12</sup>

<sup>8</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.198.727 / MG. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ. 09.05.2013

<sup>9</sup> VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Responsabilidade Civil por danos ao meio ambiente**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>10</sup> TRUJILLO. Eulália Moreno. **La protección jurídica privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deteriora**. Barcelona: JMB editor, 1991.

<sup>11</sup> LEMOS, Patrícia Fraga Iglecias. **Direito ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>12</sup> RESP 650.728/SC, julgado em 23 de outubro de 2007, publicado em 02 de dezembro de 2009: PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981. (...) 12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa. 13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano

no qual, além do reconhecimento da natureza *propter rem* do dano ambiental, foi definido, para fins de apuração do nexo de causalidade do dano ambiental, que equiparam-se quem faz; quem não faz quando deveria fazer; quem deixa fazer; quem não se importa que façam; quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros façam.<sup>13</sup> É flagrante que o alienante teve ganho com a venda do imóvel, que foi utilizado para a constituição de loteamento clandestino. A situação ainda é agravada pelo seu conhecimento da intenção do adquirente da propriedade.

O Acórdão assegura a reparação específica do dano ambiental, determinando a recomposição da área degradada.<sup>14</sup> Trata-se de reparação *in natura*, que não se contenta com a mera reposição dos prejuízos decorrentes do dano ambiental, mas tem por objetivo suprimi-lo,<sup>15</sup> restaurando a situação anterior do bem ambiental.

Muitas vezes, o argumento da consolidação do dano e conseqüente impossibilidade de tutela específica para a sua reparação prevalece, sendo propostas medidas alternativas de compensação do dano causado. No caso em análise, determinou-se a desocupação da área ocupada por milhares de pessoas, em loteamento clandestino, reconhecendo a prevalência do interesse público sobre o particular. Foi decidido que a restituição da área à situação anterior seria complexa e exigiria muita criatividade e prudência na execução, entretanto,

---

ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem. 14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81. 15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade dos recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área). Óbice da Súmula 7/STJ. 16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

<sup>13</sup> MATIAS, João Luis Nogueira. A efetivação do direito ao meio ambiente sadio - uma perspectiva jurisprudencial. In Moraes, Germana; Marques Júnior, William e Melo, Álisson José Maia (Coords.). **As águas da UNASUL na RIO + 20 - Direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

<sup>14</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

<sup>15</sup> SENDIM, José de Sousa Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através de restauração natural**. Coimbra: Coimbra, 1998.

deveria ser realizada obrigatoriamente.<sup>16</sup> Reconhece-se que no direito brasileiro não há espaço para a desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado.

A posição assumida se diferencia da adotada no REsp. 332771/SP, julgado em 16 de março de 2006, também relatado pelo Ministro João Otávio Noronha, em que se decidiu pela manutenção dos ocupantes do mesmo loteamento irregular, em área assemelhada, sendo determinada a adoção de medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental. O argumento de comprometimento dos mananciais de água do Município de São Paulo não foi trazido à discussão naquela oportunidade. Releva destacar que, preferencialmente, deve-se optar pela reparação *in natura*, mas as circunstâncias do caso devem ser ponderadas para a definição do modo de reparação ao meio ambiente.

Diante de uma colisão do direito ao meio ambiente com outro direito fundamental, em um primeiro momento, o intérprete deverá utilizar o princípio do sopesamento e da ponderação para tentar harmonizar os bens, os valores e os interesses envolvidos no caso concreto por meio de mandamentos de otimização, conforme sugerido por Robert Alexy<sup>17</sup>.

A ponderação é realizada em um momento anterior ao princípio da proporcionalidade ao buscar balancear os interesses, os valores e os bens envolvidos na colisão. Nesta fase, os princípios vão tomando forma, concretizando-se de acordo com as peculiaridades dos fatos. Após dar um peso específico aos interesses tidos como relevantes, encerra-se a fase do balanceamento e parte-se para a utilização do princípio da proporcionalidade, qual seja, para a aplicação proporcional dos meios mais adequados, necessários e proporcionais em sentido estrito para a solução.

#### 4. CONCLUSÕES

Duas são as principais decorrências do Acórdão: (i) a ampliação da responsabilidade pelo dano ambiental para alcançar o alienante de imóvel que se tornou, com o seu conhecimento, loteamento clandestino em área da Reserva

<sup>16</sup> No mesmo sentido o REsp 650.728/SC, julgado em 23 de outubro de 2007, publicado em 02 de dezembro de 2009, cujo relator foi o Ministro Herman Bejamin.

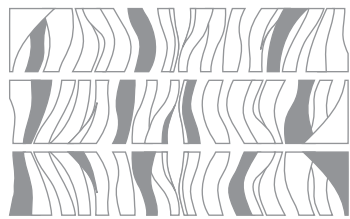
<sup>17</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

Bilings e (ii) a preferência da restauração ambiental *in natura*, inadmitindo a desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado.

Ao aplicar a ponderação, a Corte entendeu que o interesse público (preservação de reservatório de abastecimento urbano) prevaleceu em relação aos loteamentos irregulares (direito à moradia), na medida em que proteção da área ambiental beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. Desta forma, o Acórdão passa a ser instrumento útil para a efetivação da proteção ao meio ambiente.

Apesar de todas as dificuldades inerentes a questões existenciais e complexas do fenômeno hermenêutico, o intérprete deve fundamentar suas decisões e suas escolhas com base em argumentos que possam ser racionalmente justificados nos ditames da nova ordem constitucional ecológica.





---

## 2. Fauna





## 2.1. Crueldade contra os Animais

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.115.916-MG (2009/0005385-2)

---

Relator: Ministro Humberto Martins

Recorrente: Município de Belo Horizonte

Procurador: Alexandre Rossi Figueira e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

---

#### EMENTA

Administrativo e Ambiental. Centro de controle de zoonose. Sacrifício de cães e gatos vadios apreendidos pelos agentes de Administração. Possibilidade quando indispensável à proteção da saúde humana. Vedada a utilização de meios cruéis.

1. O pedido deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento do pedido extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica em julgamento *extra petita*.

2. A decisão nos embargos infringentes não impôs um gravame maior ao recorrente, mas apenas esclareceu e exemplificou métodos pelos quais a obrigação poderia ser cumprida, motivo pelo qual, não houve violação do princípio da vedação da *reformatio in pejus*.

3. A meta principal e prioritária dos centros de controles de zoonose é erradicar as doenças que podem ser transmitidas de animais a seres humanos, tais quais a raiva e a leishmaniose. Por esse motivo, medidas de controle da reprodução dos animais, seja por meio da injeção de hormônios ou de esterilização, devem ser prioritárias, até porque, nos termos do 8º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde, são mais eficazes no domínio de zoonoses.

4. Em situações extremas, nas quais a medida se torne imprescindível para o resguardo da saúde humana, o extermínio

dos animais deve ser permitido. No entanto, nesses casos, é defeso a utilização de métodos cruéis, sob pena de violação do art. 225 da CF, do art. 3º da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, dos arts. 1º e 3º, I e VI do Decreto Federal n. 24.645 e do art. 32 da Lei n. 9.605/1998.

5. Não se pode aceitar que com base na discricionariedade o administrador realize práticas ilícitas. É possível até haver liberdade na escolha dos métodos a serem utilizados, caso existam meios que se equivalham dentre os menos cruéis, o que não há é a possibilidade do exercício do dever discricionário que implique em violação à finalidade legal.

6. *In casu*, a utilização de gás asfixiante no centro de controle de zoonose é medida de extrema crueldade, que implica em violação do sistema normativo de proteção dos animais, não podendo ser justificada como exercício do dever discricionário do administrador público.

Recurso especial improvido.

## ACÓRDÃO

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

Brasília (DF), 1º de setembro de 2009 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Município de Belo Horizonte*, com fundamento no artigo 105, inciso III,

alínea **a**, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado:

Embargos infringentes. Sacrifício de cães e gatos vadios apreendidos pelos agentes de Administração. Possibilidade. Necessidade de controle da população de animais de rua e prevenção de zoonoses. Falta de recursos públicos para se adotar as medidas pretendidas pela Sociedade Mineira Protetora dos Animais, como a vacinação, vermifugação e esterilização dos cães e gatos vadios. Eliminação dos animais apreendidos por meio de câmara de gás. Medida cruel. Impossibilidade. 1. A falta de recursos públicos, tanto financeiros como operacionais e de pessoal, para lastrearem outras medidas de controle de zoonoses e da população de cães e gatos vadios induz a possibilidade de se sacrificar tais animais, vez que os mesmos podem ser vetores de doenças graves, como a leishmaniose visceral canina e a raiva. 2. Os animais vadios apreendidos devem ser sacrificados utilizando-se de meios que não sejam cruéis ou impliquem sofrimento aos mesmos, hipótese que afasta o abate por gás asfixiante. (fls. 645)

No presente recurso especial, alega o recorrente, preliminarmente, ofensa ao art. 535, inciso II, do CPC, porquanto, apesar da oposição dos embargos de declaração, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre pontos necessários ao deslinde da controvérsia.

Aduz, no mérito, que o acórdão estadual contrariou as disposições contidas nos artigos 1.263 do CC/2002, e os arts.. 2º, 126, 128, 293, 459, 460, 496, 515 e 555 do CPC.

Apresentadas as contrarrazões às fls. 781-797, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem. (fls. 817-818)

É, no essencial, o relatório.

## **VOTO**

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator):

### DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Ante a presença dos pressupostos recursais, conheço do recurso especial.

### DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC

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

Na verdade, a questão não foi decidida conforme objetivava o recorrente, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É cediço, no STJ, que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

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

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

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

Em suma, nos termos de jurisprudência pacífica do STJ, “o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados” (REsp n. 684.311-RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ 18.4.2006), como ocorreu na hipótese ora em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

Processual Civil. Agravo regimental. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Matéria decidida de forma contrária à pretensão. Revisão da verba honorária. Súmula n. 7-STJ. Condenação da Fazenda Pública. Não-vinculação aos limites previstos no artigo 20 e parágrafos do CPC.

1. Não viola o artigo 535 do CPC quando o julgado decide de forma clara e objetiva acerca do ponto alegado como omissis, contudo de forma contrária à pretensão do recorrente.

(...)

4. Agravo regimental não-provido.

(AgRg no Ag n. 928.471-SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE 17.12.2008.)

Processual Civil e Administrativo. Violação aos arts. 535, 515, *caput* e § 3º, 333, II, e 126 do CPC não caracterizada. Contrato de prestação de serviços médicos e hospitalares. Plano Real: conversão. Lei n. 9.069/1995. Tabela do SUS reformulada em novembro de 1999. Precedentes STJ.

1. Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC quando os fundamentos da decisão a quo que são claros e nítidos, sem haver omissões, obscuridades, dúvidas ou contradições. O não-acatamento das teses contidas no recurso não implica cerceamento de defesa, pois ao magistrado cabe apreciar a questão de acordo com o que entender atinente à lide.

(...)

7. Recurso da União não provido.

(REsp n. 851.911-SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 16.12.2008.)

#### DA ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 126, 128, 293, 459, 460 E 555 DO CPC

Alega o recorrente que os pedidos formulados na petição inicial deverão ser interpretados restritivamente, cabendo, pois, ao Poder Judiciário, decidir a lide nos limites em que foi inicialmente proposta, sendo-lhe defeso proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantia superior ou em objeto diverso do que foi demandado.

Sustenta que o Ministério Público, quando da apelação, pleiteou de forma inegavelmente genérica, ampliando os pedidos constantes na petição inicial.

Não assiste razão ao recorrente.

Há inquestionável correlação lógica entre a causa de pedir e os pedidos formulados, e o acórdão sem dúvida deferiu o que a autora, na petição inicial, explícita ou implicitamente postulou, sendo certo que é dado ao julgador deferir pretensão que, conquanto não formulada expressamente, represente um *minus* em relação ao que perseguido, e exatamente por essa razão, esteja compreendida no pedido maior apresentado.

Ademais, não houve ampliação do pedido quando do oferecimento da apelação pelo Ministério Público. O pedido deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento do pedido extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica em julgamento *extra petita*.

Neste sentido:

Agravo regimental. Seguro. Furto de veículo. Ação de cobrança de indenização c.c. pedido de lucros cessantes. Julgamento *extra petita*. Não ocorrência. Pedido existente no corpo da petição, embora não constasse da parte específica dos requerimentos. Interpretação lógico-sistemática do pedido. Precedente. Comprovação dos lucros cessantes. Reexame de prova. Súmula n. 7-STJ.

*I - O pedido é aquilo que se pretende com a instauração da demanda e se extrai a partir de uma interpretação lógico-sistemática do afirmado na petição inicial, recolhendo todos os requerimentos feitos em seu corpo, e não só aqueles constantes em capítulo especial ou sob a rubrica "dos pedidos" (REsp n. 120.299-ES, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 21.9.1998).*

II - O pedido de lucros cessantes respalda-se na extrapolação verificada quanto ao fiel cumprimento da apólice, resultando a responsabilização da seguradora pelo atraso no cumprimento da obrigação, a justificar sua condenação.

III - Analisando os elementos fáticos da causa, concluiu o Tribunal de origem terem sido comprovados os lucros cessantes, vez que a autora deixou de exercer sua atividade profissional após a ocorrência do sinistro e, via de consequência, de auferir a renda correspondente. A pretensão de rever esse entendimento esbarra no óbice da Súmula n. 7 deste Tribunal. Agravo improvido. (Grifei)

(AgRg no REsp n. 714.159-SC, Rel. Min. Sidnei Beneti, julgado em 19.6.2008, DJe 1.7.2008.)

## DA ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º, 496 E 515 DO CPC

Alega o recorrente que o acórdão, ao decretar que deve ser utilizado outro expediente para sacrificar cães e gatos vadios, como a injeção letal dentre outros que não causem dor ou sofrimento aos animais no instante da morte, acabou por violar de forma frontal e direta o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, corolário do princípio dispositivo inserto nos artigos 2º, 496 e 515, todos do Código de Processo Civil.

Afirma que o provimento parcial da apelação foi no sentido de apenas assegurar que na hipótese em que a eliminação dos animais seja necessária, seja então adotada a medida com prévia e regular sedação, sem a indicação de injeção letal como meio para a prática do sacrifício.

Aqui também não assiste razão ao recorrente.

Basta uma simples leitura dos acórdãos para se verificar que a decisão nos embargos infringentes não impôs um gravame maior ao recorrente, mas apenas esclareceu e exemplificou métodos pelos quais a obrigação poderia ser cumprida. Vejamos:

Acórdão da apelação (fls. 555-557):

*Aliás, aquele mesmo ordenamento que autoriza o extermínio, do mesmo modo estabelece as hipóteses permissivas para o abate, especialmente ditando que o sacrifício de qualquer animal apreendido será realizado mediante aplicação endovenosa de medicamento que leva à morte rápida e sem sofrimento para o animal.*

Portanto, ilegal, descabido, cruel e até inverossímil o ato editado pela Pasta de Saúde Municipal – Portaria n. 025/03 – que determinou que todos os animais que se enquadrem como de “origem desconhecida” sejam apreendidos e abatidos no Centro de Controle de Zoonoses.

(...)

Somente em parte – mas relevante – merece reforma a decisão, pelo que, curvando-me com redobrada vênia do respeitável ponto de vista do douto Relator, dou parcial provimento ao recurso, apenas para assegurar que nas hipóteses em que a eliminação dos animais seja necessária, de acordo com decisão fundada em laudo veterinário, seja então a medida adotada com prévia e regular sedação.

Acórdão dos embargos infringentes (fls. 648):

No que tange à forma de se abater os animais apreendidos – por utilização de gás asfixiante -, entendo que tal hipótese configura maus-tratos, como elencado no art. 3º, **b**, da Declaração Universal dos Direitos dos Animais e no art. 38 da Lei n. 9.605/1998. Destarte, deve ser utilizado outro expediente para se sacrificar os cães e gatos vadios, como a injeção letal, dentre outros que não causarem dor ou sofrimento aos animais nos instante da morte.

O comando proferido pelo Tribunal de origem, nos dois acórdãos, é bastante claro: deve o município, quando necessário, promover o sacrifício dos animais por meios não cruéis, o que afasta, desde logo, o método que vinha sendo utilizado no abate por gás asfixiante.

Dentre esses meios, o acórdão nos embargos infringentes apenas exemplificou a possibilidade da utilização da injeção letal, sem contudo, determinar que esta seria a única maneira que atenderia ao comando da decisão. Ao contrário, o Tribunal de origem inclusive abriu espaço para outros meios, desde que não causassem dor ou sofrimento aos animais.

Por esse motivo não observo a violação do princípio da vedação da *reformatio in pejus*.

## DA ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 1.263 - CÓDIGO CIVIL

Aduz o recorrente que, nos termos do art. 1.263 do CC, os animais recolhidos nas ruas - e não reclamados no Centro de Controle de Zoonose pelo dono no prazo de quarenta e oito horas -, além dos que são voluntariamente entregues na referida repartição pública, são considerados coisas abandonadas. Assim, a administração pública poderia dar-lhes a destinação que achar conveniente.

Não assiste razão ao recorrente, e o equívoco encontra-se em dois pontos essenciais: o primeiro está em considerar os animais como coisas, *res*, de modo a sofrerem o influxo da norma contida no art. 1.263 do CPC. O segundo, que é uma consequência lógica do primeiro, consiste em entender que a administração pública possui discricionariedade ilimitada para dar fim aos animais da forma como lhe convier.

Não há como se entender que seres, como cães e gatos, que possuem um sistema nervoso desenvolvido e que por isso sentem dor, que demonstram ter afeto, ou seja, que possuem vida biológica e psicológica, possam ser considerados como coisas, como objetos materiais desprovidos de sinais vitais.

Essa característica dos animais mais desenvolvidos é a principal causa da crescente conscientização da humanidade contra a prática de atividades que possam ensejar maus tratos e crueldade contra tais seres.

A condenação dos atos cruéis não possui origem na necessidade do equilíbrio ambiental, mas sim no reconhecimento de que os animais são dotados de uma estrutura orgânica que lhes permite sofrer e sentir dor. A rejeição a tais atos, aflora, na verdade, dos sentimentos de justiça, de compaixão, de piedade, que orientam o ser humano a repelir toda e qualquer forma de mal radical, evitável e sem justificativa razoável.

A consciência de que os animais devem ser protegidos e respeitados, em função de suas características naturais que os dotam de atributos muito semelhantes aos presentes na espécie humana, é completamente oposta à ideia defendida pelo recorrente, de que animais abandonados podem ser considerados coisas, motivo pelo qual, a administração pública poderia dar-lhes destinação que convier, nos termos do art. 1.263 do CPC.

Ademais, a tese recursal colide agressivamente não apenas contra tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Afronta, ainda, a Carta



Fundamental da República Federativa do Brasil e a leis federais que regem a Nação.

A Declaração Universal dos Direitos dos Animais, da Unesco, celebrada na Bélgica em 1978, dispõe em seu art. 3º, que:

Artigo 3º 1. Nenhum animal será submetido nem a maus tratos nem a atos cruéis. 2. Se for necessário matar um animal, ele deve de ser morto instantaneamente, sem dor e de modo a não provocar-lhe angústia.

No mesmo sentido a Constituição Federal:

Art. 225 - 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...) VII - *proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.* (Grifei)

No plano infraconstitucional:

Decreto Federal n. 24.645, de 10 de julho de 1934:

Art. 1º - Todos os animais existentes no País são tutelados do Estado.

(...) Art. 3º - Consideram-se maus tratos:

I - praticar ato de abuso ou crueldade em qualquer animal;

(...) VI - não dar morte rápida, livre de sofrimento prolongados, a todo animal cujo extermínio seja necessário para consumo ou não

Lei n. 9.605/1998:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Ao arrepio de toda essa legislação protetiva, é comum nos Centro de Controle de Zoonose, e o presente caso é uma prova disso, o uso de procedimentos cruéis para o extermínios de animais, tal como morte por asfixia, transformando esses centros em verdadeiros “campos de concentração”, quando

deveriam ser um espaço para promoção da saúde dos animais, com programas de controle de doenças.

Não se pode esquecer que a meta principal e prioritária dos centros de controles de zoonose é erradicar as doenças que podem ser transmitidas dos animais aos seres humanos, tais quais a raiva, a leishmaniose etc. Esse é o objetivo a ser perseguido.

Sem adentrar no campo discricionário do Poder Executivo, é até duvidoso que os métodos empregado pelo recorrido sejam dotados de eficiência.

Muitos municípios pretendem controlar as zoonoses e a população de animais, adotando, para tal, o método da captura, seguido da eliminação de animais encontrados em vias públicas.

Tal prática, era o que recomendava o 6º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde - OMS, de 1973. Todavia, a OMS, com fulcro na aplicação desse método em vários países em desenvolvimento, concluiu por sua ineficácia, enunciando que não há prova alguma de que a eliminação de cães tenha gerado um impacto significativo na propagação de zoonoses ou na densidade das populações caninas, por ser rápida a renovação dessa população, cuja sobrevivência se sobrepõe facilmente à sua eliminação (item 9.4, p. 58, 8º Informe Técnico).

Por essas razões, desde a edição de seu 8º Informe Técnico de 1992, a OMS preconiza a educação da comunidade e o controle de natalidade de cães e de gatos, anunciando que todo programa de combate a zoonoses deve contemplar o controle da população canina, como elemento básico, ao lado da vigilância epidemiológica e da imunização (capítulo 9, p. 55, 8º Informe OMS).

Na mesma linha, recente publicação da Organización Panamericana De La Salud - OPAS recomenda o método de esterilização e devolução dos animais à comunidade de origem, declarando que a eliminação não só foi ineficaz para diminuir os casos de raiva, mas aumentou a incidência da doença.

Um estudo mais completo pode ser encontrado na obra "*Zoonosis y enfermedades transmisibles comunes al hombre y a los animales*", de Pedro Acha, (pág. 370, Publicación Científica y Técnica n. 580, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Oficina Sanitária Panamericana, Oficina Regional de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 3ª edição, 2003).

Segundo essa publicação, uma só cadela pode originar, direta ou indiretamente, 67.000 cães num período de seis anos, e que um cão, antes de ser eliminado, já inseminou várias fêmeas, motivos pelos quais, não é difícil deduzir que o extermínio não soluciona o problema.

Todavia, não desconheço que em situações extremas o extermínio dos animais seja imprescindível, como forma de se proteger a saúde humana.

No entanto, conforme bem entendeu a instância ordinária, nessas hipóteses deve-se utilizar métodos que amenizem ou inibam o sofrimento dos animais, ficando à cargo da administração a escolha da forma pela qual o sacrifício deverá ser efetivado.

Brilhante foi o acórdão recorrido quando lembrou que não se pode aceitar que com base na discricionariedade o administrador público realize práticas ilícitas.

A bem da verdade, há, realmente, um espaço pelo qual o administrador público possa transitar com certa liberdade. Todavia, discricionariedade não se confunde com arbitrariedade.

A lei, ao conceder discricionariedade ao administrador, o faz com o objetivo de que este encontre a melhor solução possível para o atendimento do interesse público. Desta forma, jamais se pode utilizar a discricionariedade administrativa para justificar a prática de atos, cuja lei, inclusive a Carta Magna, estabelece como ilícitos.

A conclusão que se chega ao analisar os diplomas legais transcritos acima, é que, em vez de discricionariedade, o que há é a vinculação do administrador para, em casos de necessidade extrema, sacrificar os animais por meio menos cruel.

Pode até haver liberdade na escolha dos métodos a serem utilizados caso exista meios que se equivalham em termos de menor crueldade, o que não há é a possibilidade do exercício do dever discricionário que implique em violação à finalidade legal, ou seja, que se efetive através da prática de atos cruéis e de maus tratos contra os animais.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros<sup>1</sup>*

*Letícia Albuquerque<sup>2</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de julgamento de Recurso Especial interposto pelo Município de Belo Horizonte contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. A questão de fato é concernente às atividades do Centro de Controle de Zoonoses, no que se refere ao sacrifício de cães e gatos vadios que são apreendidos pelos agentes da administração.

O acórdão recorrido, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais traz em sua ementa o seguinte texto:

Sacrifício de cães e gatos vadios apreendidos pelos agentes de Administração. Necessidade de controle da população de animais de rua e prevenção de zoonoses. Falta de recursos públicos para se adotar as medidas pretendidas pela Sociedade Mineira Protetora dos Animais, como a vacinação, vermifugação e esterilização dos cães e gatos vadios. Eliminação dos animais apreendidos por meio de câmara de gás. Medida cruel. Impossibilidade. 1. A falta de recursos públicos, tanto financeiros como operacionais e de pessoal, para lastrearem outras medidas de controle de zoonoses e da população de cães e gatos vadios induz a possibilidade de se sacrificar tais animais, vez que os mesmos podem ser vetores de doenças graves, (...). 2. Os animais vadios apreendidos devem

---

<sup>1</sup> Pesquisadora do CNPq. Coordenadora da Pesquisa agraciada com fomento pelo Edital Universal MCTI/CNPq n. 14 – 2013 intitulada “Proteção dos animais não-humanos: análise da jurisprudência brasileira”. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorado sanduiche pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora Permanente do Mestrado em Direito e Sociedade da Faculdade de Direito do UNILASALLE. Professora Adjunta da Faculdade de Direito da PUCRS.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorado sanduiche pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Adjunta III dos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenadora do Observatório de Justiça Ecológica, grupo de pesquisa do CNPq. E-mail: [leticia.albuquerque@ufsc.br](mailto:leticia.albuquerque@ufsc.br)

ser sacrificados utilizando-se de meios que não sejam cruéis ou impliquem sofrimento aos mesmos, hipótese que afasta o abate por gás asfixiante.<sup>3</sup>

Alega o recorrente que o acórdão violou de forma direta o princípio da proibição de *reformatio in pejus*, um corolário do princípio do dispositivo contido nos artigos 2º, 496 e 515, todos do Código de Processo Civil em vigor. Segundo a análise do Superior Tribunal de Justiça, contudo, não assiste razão ao recorrente haja vista que “uma simples leitura dos acórdãos para se verificar que a decisão nos embargos infringentes não impôs um gravame maior ao recorrente”.<sup>4</sup>

A questão central está alicerçada no entendimento do Município de Belo Horizonte, por meio de ato editado pela Pasta de Saúde Municipal – Portaria n.º 025/03 – que determinou que todos os animais que se enquadrem como de origem desconhecida sejam apreendidos e abatidos no Centro de Controle de Zoonoses, sendo tal atividade desenvolvida, no órgão municipal, por meio de gás asfixiante.

O recorrente defende que, nos termos do artigo 1.263 do Código Civil,

(...) os animais recolhidos nas ruas – e não reclamados no Centro de Controle de Zoonoses pelo dono no prazo de quarenta e oito horas -, além dos que são voluntariamente entregues na referida repartição pública, são considerados coisas abandonadas. Assim, a administração pública poderia dar-lhes a destinação que achar conveniente.<sup>5</sup>

Argumento esse rechaçado, com maestria, pelo julgamento do Superior Tribunal de Justiça pelos fundamentos a seguir analisados.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

A questão de fundo do acórdão está relacionada à proteção jurídico-constitucional estendida aos animais não-humanos no Brasil. A Constituição

---

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.115.916/RJ. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 01/09/2009, p. 3.

<sup>4</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.115.916/RJ**. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 01/09/2009, p. 9.

<sup>5</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.115.916/RJ**. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 01/09/2009, p. 10.

Federal, no inciso VII, do parágrafo 1º, do artigo 225 disciplina a relação da Carta com os animais:

**proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade** (grifo nosso).

A partir do preceito constitucional, o relator aduz que se for necessário, numa perspectiva de bem-estar, o sacrifício dos animais, que o seja por meios não cruéis, o que afastaria, desde logo, o método que vinha sendo utilizado no abate por gás asfíxiante. Em outra oportunidade já defendemos que:

Os Centros de Controle de Zoonoses (CCZs) que hoje cumprem o papel de controlar a superpopulação de animais errantes nos grandes centros urbanos agem com métodos de ‘campos de concentração’, métodos desumanos. (...) são métodos de confinamento e extermínio.<sup>6</sup>

Na mesma linha, Brügger salienta que “um animal que foi abandonado na rua, um dia teve mãe, e sua mãe um dia teve, ou tem, um dono. A solidão, a falta de carinho e de boas condições de higiene e alimentação levam ao estresse e conseqüentemente às doenças, exatamente como acontece conosco”<sup>7</sup>. A questão subliminar é: que culpa eles têm? E, principalmente, que alternativa eles têm? Observamos no conteúdo da fala um certo grau de preconceito, pois fala-se em “cães e gatos vadios” quando na realidade estamos diante de animais em situação de risco, em situação de abandono. São animais domésticos que foram, em algum momento, abandonados pelo homem e, agora, sacrificados cruelmente por esse mesmo homem.

No voto do Ministro Humberto Martins destacamos, dentre várias brilhantes reflexões, a seguinte passagem:

Não há como se entender que seres, como cães e gatos, que possuem um sistema nervoso desenvolvido e que por isso sentem dor, que demonstram ter afeto, ou seja, que possuem vida biológica e psicológica, possam ser considerados como coisas, como objetos materiais desprovidos de sinais vitais<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Direito dos Animais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 214-215.

<sup>7</sup> BRÜGGER, Paula. **Amigo Animal** – reflexões interdisciplinares sobre educação e meio ambiente. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004, p. 15.

<sup>8</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.115.916/RJ**. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 01/09/2009, p. 11.

Dessa forma, não há possibilidade da Administração Pública considerar que pode dar aos animais não-humanos a destinação que achar conveniente. Francione<sup>9</sup> alerta que nossa esquizofrenia moral está relacionada ao status do animal não-humano como propriedade, significando que os mesmos não são mais que coisas, apesar das muitas leis que supostamente o protegem. Conforme Medeiros e Albuquerque<sup>10</sup> o grande desafio do Direito contemporâneo é conseguir abraçar os anseios de uma sociedade que está vivenciando mutações do seu modo de agir e de pensar em uma velocidade impressionante. Hodiernamente, (re)pensar a questão dos animais não-humanos e sua posição no ordenamento jurídico não é mais situação estabelecida em um pequeno nicho e, nessa seara, as provocações por enxergar o Direito de forma diferente é quase um imperativo. A França<sup>11</sup>, recentemente, deu um grande passo nessa direção. Em 28 de janeiro de 2015, a Assembleia Nacional votou e aprovou a versão final do projeto de lei sobre a modernização do Direito francês no que diz respeito ao status jurídico dos animais não-humanos. O animal (não-humano) é agora reconhecido como um “ser vivo dotado de sensibilidade” no Código Civil (novo artigo 515-14), e não é considerado propriedade pessoal (artigo 528). Assim, ele não é mais definido por seu valor de mercado e de patrimônio, mas pelo seu valor intrínseco. Esta mudança histórica pondo fim a mais de 200 anos de uma visão arcaica do animal no Código Civil, finalmente, leva em consideração o estado da ciência e ética da sociedade no século 21. Medeiros e Grau<sup>12</sup> defendem que

É momento do Direito se colocar a serviço da solução de conflito de deveres morais, através dos veículos da comunidade e da simpatia e da solidariedade. No entanto, os deveres fundamentais de proteção aos animais não-humanos que

<sup>9</sup> FRANCIONE, Gary L. **Animal as persons** – essays on the abolition of animal exploitation. New York: Columbia University Press, 2008, p. 25.

<sup>10</sup> ALBUQUERQUE, Leticia; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros. **Constituição e Animais não humanos: um impacto no Direito Contemporâneo**. In: CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida.. (Org.). ‘Sociedade Global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do Direito na contemporaneidade’.. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. II, p. 21.

<sup>11</sup> LE MONDE FRANCE. Les animaux sont désormais officiellement « doués de sensibilité ». 28.01.2015. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/01/28/les-animaux-sont-desormais-officiellement-doues-de-sensibilite\\_4565410\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/01/28/les-animaux-sont-desormais-officiellement-doues-de-sensibilite_4565410_3244.html) . Acesso em: 20 de março de 2015.

<sup>12</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; GRAU NETO, Werner. A esquizofrenia moral e o dever fundamental de proteção ao animal não-humano. In **Revista Brasileira de Direito Animal**, Ano 7, Vol. 10, p. 297.

aqui se propõe, ultrapassam a noção da simpatia, e em que pese possuírem uma dimensão solidária, buscam alcançar a efetivação de justiça.

Na mesma linha, Araújo assevera que “há limites no modo como lidamos com não-humanos, e que esses limites derivam da consideração da própria natureza desses animais, e não de um desejo de acatamento de puras convenções”<sup>13</sup>. Lourenço destaca, ainda, o fato de que “admitir que os animais possuem interesse de não sofrer, mas simultaneamente, considerá-los como coisas gera o dilema relativo à impossibilidade de aplicação efetiva do princípio de igual consideração de interesses”<sup>14</sup>.

De forma brilhante, o Ministro Relator fundamenta que

a condenação dos atos cruéis não possui origem na necessidade do equilíbrio ambiental, mas sim no reconhecimento de que os animais são dotados de uma estrutura orgânica que lhes permite sofrer e sentir dor. (...) A consciência de que os animais devem ser protegidos e respeitados, em função de suas características naturais que os dotam de atributos muito semelhantes aos presentes na espécie humana, é completamente oposta à ideia defendida pelo recorrente, de que animais abandonados podem ser considerados coisas, motivo pelo qual, a administração pública poderia dar-lhes destinação que convier<sup>15</sup>.

Como no dizer de Rodrigues<sup>16</sup>, já passou o momento de se constatar que os animais não-humanos devem permanecer a serem considerados como objetos de comércio e de satisfação humana. Devem ser considerados como seres sencientes que possuem interesses próprios e direitos de liberdade e vida.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, no caso em tela, que em casos de risco à saúde humana e ao meio ambiente, a lei admite o sacrifício de animais se, comprovado por laudo de médico veterinário e necessidade extrema, o animal traga risco efetivo e

---

<sup>13</sup> ARAÚJO, Fernando. **A Hora dos Direitos dos Animais**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 30.

<sup>14</sup> LOURENÇO, Daniel Braga. **Direito dos Animais: fundamentação e novas perspectivas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p. 359.

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.115.916/RJ**. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 01/09/2009, p. 11.

<sup>16</sup> RODRIGUES, Danielle Tetü. **O Direito & Os Animais: uma abordagem ética, filosófica e normativa**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 216.



significativo à sociedade. Contudo, isso não autoriza atividade ilícita – métodos cruéis – ou qualquer prática de maus-tratos.

A análise do presente acórdão aponta para uma brisa de mudança no que tange às decisões do Poder Judiciário brasileiro na questão que envolve a proteção jurídico-constitucional dos animais não-humanos. Trata-se de um acórdão que aporta uma fundamentação alinhada com a legislação, desde o plano internacional, aos planos constitucional e infraconstitucional. Como bem ressaltou o Ministro Humberto Martins, “não se pode aceitar com base na discricionariedade o administrador público realize práticas ilícitas” e, ainda, que “discricionariedade não se confunde com arbitrariedade”.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Letícia; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros. **Constituição e Animais não humanos: um impacto no Direito Contemporâneo**. In: CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida.. (Org.). ‘Sociedade Global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do Direito na contemporaneidade’.. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. II, p. 134-158.

ARAÚJO, Fernando. **A Hora dos Direitos dos Animais**. Coimbra: Almedina, 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.115.916/RJ. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 01/09/2009.

BRÜGGER, Paula. **Amigo Animal** – reflexões interdisciplinares sobre educação e meio ambiente. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

FRANCIONE, Gary L. **Animal as persons** – essays on the abolition of animal exploitation. New York: Columbia University Press, 2008.

LE MONDE FRANCE. **Les animaux sont désormais officiellement « doués de sensibilité »**. 28.01.2015. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/01/28/les-animaux-sont-desormais-officiellement-doues-de-sensibilite\\_4565410\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/01/28/les-animaux-sont-desormais-officiellement-doues-de-sensibilite_4565410_3244.html) . Acesso em: 20 de março de 2015.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Direito dos Animais: fundamentação e novas perspectivas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Direito dos Animais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; GRAU NETO, Werner. A esquizofrenia moral e o dever fundamental de proteção ao animal não-humano. In **Revista Brasileira de Direito Animal**, Ano 7, Vol. 10, Jan-Jun 2012, p. 275-324.

RODRIGUES, Danielle Tetü. **O Direito & Os Animais**: uma abordagem ética, filosófica e normativa. Curitiba: Juruá, 2012.

## 2.2. Valoração do Dano Ambiental por Morte de Pássaros

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.164.630-MG (2009/0132366-5)

---

Relator: Ministro Castro Meira

Recorrente: Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda

Advogada: Fernanda Guimarães Hernandez

Advogada: Karina Gois Gadelha Aguiar e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

---

#### EMENTA

Administrativo. Dano ambiental. Mortalidade de pássaros. Razoabilidade do valor da condenação.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra a Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda., alegando que a ré seria responsável por dano ambiental por uso de agrotóxico ilegal – Furadan – que teria causado grande mortandade de pássaros.

2. Inexistência de violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, ante a abordagem específica de todas as questões suscitadas nos embargos de declaração opostos na origem.

3. O pedido de recomposição da fauna *in loco* constante da inicial expressa a necessidade de que a totalidade do dano ambiental seja sanada, não se admitindo interpretação outra que reduza a amplitude do conceito de meio ambiente.

4. Não houve violação do artigo 6º, *caput*, da LICC, porquanto a Corte de origem apenas valeu-se dos parâmetros estabelecidos no Decreto Federal n. 3.179/1999 para justificar a razoabilidade da sentença que condenou a recorrente a pagar a multa ambiental fixada em R\$ 150.000,00.

5. O valor da condenação por dano ambiental não se exaure com a simples mensuração matemática do valor dos pássaros mortos, mas deve também considerar o grau de desequilíbrio ecológico causado.

6. 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, por unanimidade, negar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator. Sustentou oralmente a Dra. Karina Gois Gadelha Aguiar, pela parte recorrente: Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda

Brasília (DF), 18 de novembro de 2010 (data do julgamento).

Ministro Castro Meira, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Meira: O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda., alegando que a ré seria responsável por dano ambiental por uso de agrotóxico ilegal – Furadan – que teria causado grande mortandade de pássaros.

A ré, em contestação, alegou inépcia da petição inicial que não delimitou sua responsabilidade, nem o valor do dano a ser reparado; tentou descaracterizar o episódio como dano ambiental, arguindo que pouco mais de 300 aves teriam morrido, sem que tenha havido efetivo comprometimento do meio ambiente.

A ação foi julgada procedente e a ré condenada “a pagar a importância de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) em indenização a ser revertida para o meio ambiente local, em recomposição do dano ambiental causado com a morte de 1.300 pássaros da fauna silvestre”.

A sentença foi mantida em segunda instância, nos termos de acórdão assim ementado:

*Ementa: Direito Ambiental. Apelação. Ação civil pública. Dano ambiental. Morte de pássaros. Indenização. Fixação do quantum. Aplicação dos parâmetros do artigo 6º da Lei n. 9.605/1998. A responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, nos termos do artigo 14 da Lei n. 6.938/1981, não se inquirindo, portanto, de culpa ou dolo do infrator, restando afastada também a incidência das excludentes relativas à força maior e ao caso fortuito, partindo-se do pressuposto de que, sendo o dano ambiental um prejuízo suportado por toda a coletividade, que atinge, assim, direitos difusos, deve ser reparado em qualquer hipótese. A aplicação do princípio do poluidor-pagador vigente no Direito Ambiental, pelo qual todo aquele que explora atividade potencialmente poluidora tem o dever de reparar os danos dela oriundos, afasta a licitude da conduta daquele que, com sua atividade econômica, causa dano ao meio ambiente, ainda que tenha agido dentro dos padrões recomendados e autorizados pelos órgãos governamentais competentes. Configura manifesto dano ambiental a morte de inúmeros pássaros em virtude de aplicação de agrotóxico em lavoura de arroz. A fixação do quantum indenizatório em sede de dano ambiental, quando não quantificado em laudo pericial, deve ser efetuada mediante aplicação dos critérios adotados pela Lei n. 9.605/1998 para a imposição e gradação de penalidades a atividades lesivas ao meio ambiente, quais sejam, a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente, os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator.*

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

No presente recurso especial, interposto com fulcro da alínea **a** do permissivo constitucional, a recorrente alega o seguinte:

a) violação do artigo 535 do Código de Processo Civil-CPC, ante o fundamento de não ter sido analisada a alegação de que o Ministério Público Federal teria restringido o objeto da ação ao meio ambiente local, o que caracterizaria a sentença como *extra petita*, ao tomar como patamar da indenização morte de pássaros de várias espécies ocorrida em região por demais ampla;

b) também a Corte de origem deixou de esclarecer contradição do *decisum* de segundo grau que, em um primeiro momento, sustenta que o juiz pode promover a liquidação do dano e conclui que isto exigiria a presença de perito;

c) o acórdão teria violado o artigo 293 do Código de Processo Civil, ao alargar o pedido trazido na exordial; e

d) houve contrariedade aos artigos 6º, *caput*, da LICC e 944 do Código Civil, em que busca a revisão do valor da indenização, argumentando que o dano

poderia ser revertido com compra de pássaros, argumentando que, na fixação do valor do dano, a Corte de origem faz referência ao Decreto n. 3.179/1999, que não vigia à época do dano.

Em contrarrazões, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pugna pela manutenção do aresto atacado, ressaltando que o recurso não deveria ser conhecido ante a necessidade de revolvimento do contexto fático-probatório dos autos.

Inadmitido o apelo, subiram os autos por força de decisão em agravo de instrumento.

Instado a manifestar-se, o ilustre Subprocurador Geral da República José Flaubert Machado Araújo opinou pelo conhecimento e provimento em parte do recurso especial, em parecer assim ementado:

*Administrativo e Processual Civil.* Ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em que se pleiteia reparação civil de dano ambiental ocorrido com a morte de pássaros envenenados por agrotóxico usado em área de plantação de arroz. Ação julgada procedente, para condenar a Recorrente ao pagamento de indenização no valor de 150 mil reais. Recurso especial interposto contra Acórdão que negou provimento à apelação contra Acórdão que negou provimento à apelação da Recorrente integrado pelo que rejeitou os seus embargos de declaração. Aplicação parcialmente correta do direito. Acórdão recorrido que contém contradição, não sanada nos embargos de declaração, e que implicou julgamento fora dos limites do pedido. Coexistência de conclusões contraditórias: a de que o Juízo de 1º grau poderia fixar por conta própria o montante da indenização devida pela Recorrente, como o fez, e a de que o arbitramento desse montante demandaria conhecimento técnico, quantificação do valor por prova pericial. Manutenção, no Acórdão recorrido, do equívoco do Juízo de 1º grau, que, a despeito do pedido o Ministério Público de condenação genérica e posterior liquidação da sentença fixou por conta própria o montante da indenização devida pela Recorrente. Improcedência da alegação de contrariedade ao artigo 6º, *caput*, da LICC, porque os diplomas que serviram de fundamento legal para a fixação da indenização pelo Juízo de 1º grau, mantida pelo Tribunal *a quo*, são anteriores aos fatos que deram origem à demanda. Acórdão recorrido que deve ser anulado, a fim de que, em novo julgamento, se providencie a liquidação do montante da indenização devida pela Recorrente. Recurso especial que deve ser parcialmente conhecido e que, nessa parte, deve ser provido (e-STJ fls. 578-579)

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Castro Meira (Relator): Discute-se, no presente caso, indenização fixada por dano ambiental consistente em morte de pássaros causada por ação poluidora da empresa recorrente.

### 1. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC.

1.1. Omissão do acórdão em relação aos limites da petição inicial que faziam referência ao meio ambiente local.

O julgado, ainda que não faça referência ao termo “local”, aferiu a existência de dano ao meio ambiente causado pela atividade realizada pela recorrente, não sendo necessário dizer mais nada a esse respeito.

O entendimento contrário implicaria compartimentar o meio ambiente em áreas estanques, possibilitando que, eventualmente, uma redação imprecisa na petição inicial viesse a inviabilizar o cumprimento do ditame constitucional de garantia fundamental de gozo a um meio ambiente equilibrado expresso no artigo 225, *caput*, da Constituição da República. Confira-se:

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.

1.2. Contradição quanto à possibilidade de fixação do valor da indenização pelo magistrado de piso.

Essa contradição inexistente.

Em um primeiro momento, o decisório sustenta a possibilidade de que o magistrado possa fixar o montante a ser indenizado desde que tenha elementos para tal:

Ademais, o fato de o pleito indenizatório ter sido genérico, sem estipular um *quantum*, não impede a condenação em valor certo pelo magistrado, desde que disponha de elementos para desde logo arbitrar seu valor, conforme vêm reiteradamente entendendo os tribunais.

Posteriormente, admite que seria pertinente a utilização de perícia em uma fase de liquidação:

No que toca ao montante indenizatório, é mister frisar que sua fixação, quando feita em dinheiro, por impossibilidade de reparação *in natura*, é tarefa árdua, pois os danos ambientais não são mensuráveis em pecúnia, mormente porque atingem sobretudo bens imateriais da coletividade.

Por essa razão, recomenda-se que tal arbitramento seja efetuado mediante perícia realizada por profissional competente, cujo conhecimento técnico específico permita quantificar o valor dos danos causados ao meio ambiente.

Entretanto, na ausência de aferição do *quantum* indenizatório em sede do laudo técnico jungido aos autos, merecem aplicação os critérios adotados pela Lei n. 9.605/1998 para a imposição e gradação de penalidades a atividades lesivas ao meio ambiente, que levam em consideração a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente, os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator.

A leitura do aresto recorrido demonstra que, embora seja recomendável a apuração do valor do dano em fase de liquidação, poderia o magistrado fixá-lo com base nos elementos descritos nos autos e seguindo os critérios previstos na Lei n. 9.605/1998.

Não se percebe contradição no julgado recorrido.

Passo ao exame dos demais temas de mérito.

## **2. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 293 DO CPC.**

O artigo 293 do CPC tem a seguinte redação:

Art. 293. Os pedidos são interpretados restritivamente, compreendendo-se, entretanto, no principal os juros legais.

O item do pedido contra o qual se bate a recorrente foi assim redigido:

Requer mais seja a presente julgada procedente, condenando-se a requerida ao pagamento de uma indenização capaz de reconstruir a fauna *in loco*, em benefício do meio-ambiente, pois o ato da suplicada lhe causou enorme dano,

Ou

Seja a ré obrigada a não proceder de modo semelhante, no futuro, evitando-se, assim novo desequilíbrio ecológico, conforme o que ocorreu (arts. 3º e 13) (e-STJ fl. 28).



Ainda que a redação possa não ter sido a melhor, a leitura da exordial não deixa dúvidas sobre seu objetivo, qual seja, a punição do poluidor e a reconstituição da fauna ao *status quo ante* ao ato ilícito cometido, que levou à mortandade de pássaros.

Esse também é o entendimento da doutrina pátria:

Há poluição quando ocorrer uma deterioração ambiental que afete os seres humanos ou os ecossistema, ou seja, há poluição pelo fato de uma atividade ter direta ou indiretamente causado uma alteração adversa das características do meio ambiente que possam afetar a biota ou os seres humanos, seja sua saúde ou as condições do desenvolvimento de suas sociedades (Silva, Solange Teles, “O conceito de poluição ambiental e suas implicações jurídicas, in Políticas Públicas Ambientais - Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur, Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 289)

Da mesma forma que não se pode restringir a amplitude do pedido à expressão “*in loco*”, também não se poderia entender a utilização do “ou” como pedido alternativo, porquanto os pedidos revelam-se complementares.

A existência de um dano ambiental encerra a necessidade de reconstituição do meio ambiente no que for possível, com a necessária punição do poluidor (princípio do poluidor-pagador), mas também traz em seu bojo a necessidade de evitar que o evento venha a repetir-se, o que justifica medidas coercitivas e punições que terão, inclusive, natureza educativa.

De outra banda, o artigo 3º, I, da Lei n. 6.938/1981 define meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” e a punição encontra respaldo no artigo 14, § 1º, do mesmo diploma legal, que determina que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente.

Esses dispositivos expressam o caráter sistêmico inserido no conceito de meio ambiente, em que a proteção visada pela Carta da República revela-se no equilíbrio entre os elementos nele existentes.

Na obra “Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira”, ensina Antonio Herman Benjamin, eminente Ministro que hoje honra esta Casa:

Por outro lado, cada vez mais os cientistas se dão conta de que os sistemas naturais não são tão previsíveis como dão a entender que as expressões populares do tipo “equilíbrio ecológico” ou “equilíbrio da natureza”. Na verdade, o equilíbrio ecológico, no sentido utilizado pela Constituição antes de ser estático, é um sistema dinâmico. Não é objetivo do Direito Ambiental fossilizar o meio ambiente e estancar suas permanentes e comuns transformações, que vêm ocorrendo há milhões de anos. O que se busca assegurar que tal estado dinâmico de equilíbrio, em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado, que a natureza siga seu próprio curso (in *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, 2ª edição, Editora Saraiva, p. 107-108*)

Ao analisar o pedido de reconstrução da fauna *in loco*, a ação civil pública não pode olvidar que não há como fracionar-se o meio ambiente e, nessa toada, deve ser responsabilizado o agente poluidor pela morte dos pássaros em decorrência de sua ação poluidora.

Disso bem cuidou a Corte de origem, ao fixar o número de pássaros mortos pela ação da poluição em um patamar bem abaixo da média entre os 300 (pretensão do recorrente) e 36.000 (pretensão da recorrida).

José Renato Nalini bem acentua a necessidade de avaliar o meio ambiente sob a ótica de integração dos elementos que o compõem:

A compreensão da natureza como nicho vital conduz a consciência humana a ser protetora e vigilante. Dentre os paradoxos da civilização contemporânea, em que a vida parece às vezes tão desvaliosa, está o devotar-se valor acrescido a todas as suas manifestações. Enquanto a vida é banalizada, notadamente a vida do excluído proclama-se o valor transcendental de toda e qualquer forma de existência (in *Ética Ambiental, Editora Millennium, 3ª edição, p. 7*)

De igual modo, entende José Afonso da Silva:

A ação predatória do meio ambiente natural manifesta-se de várias maneiras, quer destruindo os elementos que o compõem, como a derrubada das matas, quer contaminando-os com substâncias que lhes alterem a qualidade, impedindo seu uso normal, como se dá com a poluição do ar, das águas, do solo e da paisagem. Atmosfera (ar, clima), hidrosfera (rio, lagos, oceanos) e litosfera (solo) são três órbitas entrelaçadas que mantêm a vida orgânica. A contaminação de uma compromete a pureza das outras, direta ou indiretamente. A alteração adversa das características do meio ambiente é definida pela lei como a degradação da qualidade ambiental (Lei n. 6.938, de 1981, art. 3º, II)

Disso decorrer a necessidade de uma visão global de interação ar, água e solo, para dar-se um tratamento jurídico abrangentemente sistemático à proteção do meio ambiente natural (Silva, José Afonso, Direito Ambiental Constitucional, Editora Malheiros, 7ª edição, p. 28-29).

### 3. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 6º, CAPUT, DA LICC E 944 DO CÓDIGO CIVIL - VALOR DA INDENIZAÇÃO.

Em primeira instância, a recorrente foi condenada a “pagar a importância da R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) em indenização a ser revertida para o meio ambiente local, em recomposição do dano ambiental causado com a morte de 1.300 pássaros da fauna silvestre”.

O montante do dano foi fixado no acórdão recorrido, com base nos seguintes fundamentos:

Assim, levando-se em consideração que não há notícia de qualquer antecedente da apelante de infração à legislação ambiental, desconhecendo-se, ainda, a situação econômica da infratora, mas que o dano ambiental de que tratam os autos é de extrema gravidade para o ecossistema atingido, sendo inclusive fixada, no âmbito administrativo, multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por ave morta (artigo 11 do Decreto Federal n. 3.179/1999), entendo por bem manter a indenização em tela, arbitrada em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). (e-STJ fls. 484-485).

Afasto a alegada violação do artigo 6º, *caput*, da LICC, porquanto a Corte de origem não aplicou o Decreto Federal n. 3.179/1999 para a fixação do *quantum* a ser indenizado. Houve mera referência àquele diploma legal. Com efeito, limitou-se o aresto atacado a reputar razoável a decisão condenatória de primeira instância, ante a circunstância de que, no plano administrativo, a multa aplicável seria de valor equivalente.

Especificamente quanto ao valor estabelecido na condenação, o pleito da recorrente para que se tome como base de cálculo o valor unitário de cada pássaro não pode ser acolhido, já que a mensuração do dano ecológico não se exaure na simples recomposição numérica dos animais mortos, devendo-se também considerar os nefastos efeitos decorrentes do desequilíbrio ecológico decorrente da ação praticada pela recorrente.

Em situação análoga, foi essa a orientação deste órgão julgador neste precedente:

Administrativo. Ação civil pública. Garimpo ilegal de ouro em área de preservação permanente. Danos causados ao meio ambiente. Art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Princípios da *reparação integral* e do *poluidor-pagador*. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Interpretação da norma ambiental.

1. Ao dano ambiental aplica-se o princípio da reparação *in integrum*. Precedentes do STJ.

2. Se a restauração ao *status quo ante* do bem lesado pelo degradador for imediata e completa, não há falar, como regra, em indenização.

3. A obrigação de recuperar meio ambiente degradado é compatível com indenização pecuniária por eventuais prejuízos sofridos, até a restauração plena, bem como pelos de natureza extrapatrimonial, como o dano moral coletivo, cuja possibilidade vem sendo afirmada pela Segunda Turma do STJ (REsp n. 1.120.117-AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.11.2009, DJe 19.11.2009).

4. Também devem reverter à coletividade os benefícios econômicos que o degradador auferiu com a exploração ilegal de recursos do meio ambiente, "bem de uso comum do povo", nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, sobretudo em garimpo de ouro em Área de Preservação Permanente, destituído de licença ambiental para funcionamento ou autorização de desmatamento.

5. Ao STJ descabe, como regra, perquirir a existência ou não de dano no caso concreto. Análise que esbarra, ressalvadas situações excepcionais, na Súmula n. 7-STJ. Tal juízo fático é de competência das instâncias de origem, diante da prova carreada aos autos.

6. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual *quantum debeat* (REsp n. 1.114.893-MG, julgado em 16.3.2010, Rel. Ministro Herman Benjamin, pendente de publicação).

Ante o exposto, *nego provimento ao recurso especial*.

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho<sup>1</sup>*

*Braulio Cavalcanti Ferreira<sup>2</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

O acórdão proferido no Recurso Especial n. 1.164.630-MG trata da aplicação da teoria responsabilidade civil objetiva no caso de configuração de dano ambiental proveniente de uso de agrotóxicos.

O tema se reveste de grande relevância, considerando-se que o modelo agrícola brasileiro tem se revelado dependente de grandes quantidades de insumos químicos, entre eles os agrotóxicos.

Essas substâncias químicas têm surpreendido a própria ciência, na medida em que muitos dos seus efeitos adversos de sua aplicação, somente podem ser descobertos muito após o seu uso – efeitos retardados, bem como em virtude da gravidade dos seus impactos já constatados, tano no que se refere aos danos causados ao meio ambiente, quanto para os danos para a saúde humana.

Some-se a isso o alcance geográfico dessas substâncias: a introdução deliberada desses produtos no meio ambiente tem levado à presença de alguns compostos, embora em concentrações muito baixas, em quase todas as áreas do globo, tais como as regiões polares, que se localizam longe dos locais de aplicação<sup>3</sup>.

Ademais, é válido lembrar que muitas das externalidades negativas e dos ônus gerados pelo uso indiscriminado de pesticidas e reagentes químicos, como

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito (2013) pela Universidade Federal de Santa Catarina, tendo realizado seu estágio de doutoramento na Universidade de Coimbra/Portugal (2011). Participa do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado junto ao CNPQ. Exerce o cargo de Diretora de Comunicação do Instituto O Direito por um Planeta Verde (2013-2015). Professora de Direito Ambiental da Faculdade CESUSC e Advogada do Escritório de Atendimento Jurídico (ESAJ) da Faculdade CESUSC, mantida pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013). É Advogado e Professor de Direito da disciplina Legislação, Ética e Atuação Profissional na Universidade do Estado de Santa Catarina.

<sup>3</sup> GREGOR, G. M. Deposition and accumulation of selected agricultural pesticides in Canadian arctic snow. In: KURTZ, D.A. **Long Range Transport of Pesticides**. Boca Raton, FL: Lewis Publishers, 1990. p. 386.

é o caso dos agrotóxicos, acabam sendo suportados pela coletividade, isto é, pela sociedade civil como um todo, posto que o meio ambiente é um direito difuso.

Basta pensar, assim, na poluição das águas, do solo, na intoxicação dos agricultores que trabalham diretamente com a aplicação desses produtos, na contaminação dos alimentos que chegam à mesa dos consumidores, no prejuízo gerado à flora e à fauna, que inclui inclusive a morte de determinados animais, como é o caso tratado no Recurso Especial que se examina.

É nesse contexto que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra a Fazenda Guaicuby Agropecuária Ltda sobre o argumento de que a ré seria a responsável por dano ambiental ocasionado por uso de agrotóxico ilegal – Furadan – que teria causado grande mortandade de pássaros.

Em sua peça contestatória, a ré alegou inépcia da inicial por não delimitar a sua responsabilidade, nem o valor do dano a ser reparado. Tentou, portanto, descaracterizar o episódio como dano ambiental, arguindo que pouco mais de 300 aves teriam morrido, sem que tivesse havido efetivo comprometimento do meio ambiente.

Em primeiro grau, a ação foi julgada procedente e a Empresa condenada a pagar a importância de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) em indenização a ser revertida para o meio ambiente local, para a recomposição do dano ambiental causado com a morte de 1300 pássaros da fauna silvestre.

Da Sentença proferida pelo Juízo de primeiro grau, a Empresa Requerida interpôs Recurso de Apelação sustentando preliminarmente a ocorrência de julgamento extra petita, sob o argumento de que o pedido indenizatório formulado na inicial teria sido genérico e de que a sentença teria fixado o montante indenizatório sem qualquer base para tanto.

Como preliminar de sua apelação, a Empresa Requerida suscitou a inépcia da petição inicial, por entender que não houve indicação do fundamento jurídico do pedido e do dano indenizável por inexistir dano ambiental.

No mérito, salientou que o número de pássaros mortos foi ínfimo, não configurando dano ambiental, sustentando sua defesa na ausência de dolo ou culpa. Aduziu ainda que a mortandade de pássaros narrada na inicial decorreu da seca nas proximidades, o que configuraria força maior. Alternativamente, pugnou pela redução do valor da condenação.

Ao analisar a Apelação, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais manteve a sentença, negando provimento ao recurso interposto, tendo sido consignado na

ementa do acórdão que: *configura manifesto dano ambiental a morte de inúmeros pássaros em virtude de aplicação de agrotóxico em lavoura de arroz*. Ademais, frisou-se ainda na ementa que:

A fixação do quantum indenizatório em sede de dano ambiental, quando não quantificado em laudo pericial, deve ser efetuada mediante aplicação dos critérios adotados pela Lei 9605/98 para a imposição e gradação de penalidades a atividades lesivas ao meio ambiente, quais sejam, a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente, os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator.

Novamente irresignada, a Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda interpôs Recurso Especial com fulcro na alínea “a” do permissivo constitucional, alegando em síntese que: a) houve violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, sob o fundamento de não ter sido analisada a alegação de que o Ministério Público teria restringido o objeto da ação ao meio ambiente local, o que caracterizaria a sentença como extra petita, ao tomar como patamar da indenização morte de pássaros de várias espécies ocorrida em região por demais ampla; b) a Corte de origem deixou de esclarecer contradição do *decisum* de Segundo grau que, em um primeiro momento, sustenta que o juiz pode promover a liquidação do dano e conclui que isto exigiria a presença de perito; c) o acórdão teria violado o artigo 293 do Código de Processo Civil, ao alargar o pedido trazido na exordial; e d) houve contrariedade aos artigos 6º, caput, da LICC e 944 do Código Civil, em que busca a revisão do valor da indenização, argumentando que o dano poderia ser revertido com compra de pássaros, sustentando que, na fixação do valor do dano, a Corte de origem faz referência ao Decreto nº 3.179/99, que não vigia à época do dano.

Em sede de contra-razões, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pugnou pela manutenção do acórdão, sustentando que o recurso não deveria ser revisto ante a necessidade de revolvimento do contexto fático-probatório dos autos.

Instada a se manifestar, a Procuradoria da República opinou pelo conhecimento e provimento em parte do Recurso Especial, sustentando que há coexistência de conclusões contraditórias, qual seja a de que o Juízo de primeiro grau poderia fixar por conta própria o montante da indenização devida pelo recorrente, como o fez, e a de que o arbitramento desse montante demandaria conhecimento técnico para a quantificação do valor por prova pericial.

Assim, posicionou-se a Procuradoria da República pela necessidade de se anular o acórdão recorrido a fim de que, em novo julgamento, se providencie a liquidação do montante da indenização devida pela recorrente.

O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar o Recurso Especial, entendeu razoável o valor da condenação, deixando consignado na ementa do acórdão que *o valor da condenação por dano ambiental não se exaure com a simples mensuração matemática do valor dos pássaros mortos, mas deve também considerar o grau de desequilíbrio ecológico causado.*

O Relator do acórdão, Ministro Castro Meira, ao examinar a alegada violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil, esclareceu que da leitura do acórdão recorrido verifica-se que, embora seja recomendável a apuração do valor do dano em fase de liquidação, poderia o magistrado fixá-lo com base nos elementos descritos nos autos e seguindo os critérios previstos na Lei 9.605/98. Entendeu, assim, o Ministro que não se percebe contradição no julgado recorrido.

Ainda, quando da análise de suposta violação ao artigo 293, do Código de Processo Civil, o Relator consignou que, ainda que a redação da petição inicial possa não ter sido a melhor, a leitura da exordial não deixa dúvidas sobre seu objetivo, qual seja a punição do poluidor e a reconstituição da fauna ao *status quo ante* ao ilícito cometido, que levou à mortandade dos pássaros.

Para o relator, da mesma forma que não se pode restringir a amplitude do pedido à expressão *in loco*, também não se poderia entender a utilização do *ou* como pedidos alternativos, porquanto os pedidos revelam-se complementares. Nesse ponto, inclusive, mencionou-se que a existência de um dano ambiental encerra não apenas a necessidade de reconstituição do meio ambiente, com a necessária punição do poluidor, mas também a necessidade de se evitar que o evento venha a repetir-se, justificando-se inclusive medidas coercitivas e punições, que terão inclusive natureza educativa.

No que se refere à suposta contrariedade aos artigos 6º, *caput*, da LICC e 944 do Código Civil – valor da indenização, essa foi afastada, uma vez que o STJ entendeu que houve mera referência ao Decreto Federal 3,179/99, limitando-se o aresto atacado a reputar razoável a decisão condenatória de primeira instância, em virtude de que, no plano administrativo, a multa aplicável seria de valor equivalente.

De mesmo modo, ao analisar o pleito da Empresa Recorrente acerca da necessidade de se tomar como base de cálculo o valor unitário de cada



pássaro, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que o mesmo não poderia ser atendido, uma vez que a mensuração do dano ecológico não se exaure na simples recomposição numérica dos animais mortos, razão pela qual a Corte também levou em consideração os efeitos adversos decorrentes do desequilíbrio ecológico ocasionado pela ação praticada pela recorrente.

Realizadas essas breves considerações acerca dos fatos e das questões jurídicas abordadas no acórdão proferido no Recurso Especial n. 1.164.630-MG, passa-se agora à análise teórica e dogmática dos fundamentos do acórdão.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O acórdão do Superior Tribunal de Justiça, ao analisar conflito decorrente de dano ao meio ambiente provocado por agrotóxicos, aplicou o princípio da reparação integral do dano ambiental.

Isso porque consignou que a mensuração do dano ecológico não se exaure na simples recomposição numérica dos animais mortos, devendo-se considerar também os efeitos adversos decorrentes do desequilíbrio ecológico decorrente da ação praticada.

Nesse ponto, inclusive foi citado precedente também do Superior Tribunal de Justiça, o Recurso Especial n. 1.114.893/MG, julgado em 16 de março de 2010, cujo Relator foi o Ministro Herman Benjamin.

Naquela ocasião, ficou destacado que ao dano ambiental aplica-se o princípio da reparação *in integrum*. Mais especificamente, nesse precedente ficou determinado que é possível cumular a obrigação de recuperar o meio ambiente com indenização pecuniária por eventuais prejuízos sofridos, nos seguintes termos:

A obrigação de recuperar meio ambiente degradado é compatível com

indenização pecuniária por eventuais prejuízos sofridos, até a restauração plena, bem como pelos de natureza extrapatrimonial, como o dano moral coletivo, cuja possibilidade vem sendo afirmada pela Segunda Turma do STJ (REsp 1120117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10/11/2009, DJe 19/11/2009).

Também devem reverter à coletividade os benefícios econômicos que o degradador auferiu com a exploração ilegal de recursos do meio ambiente, "bem de uso comum do povo", nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal, sobretudo em garimpo de ouro em Área de Preservação Permanente, destituído de licença ambiental para funcionamento ou autorização de desmatamento.

Ora, já não é novidade que os agrotóxicos podem ocasionar uma série de danos para o meio ambiente e para a saúde humana.

Também não é novidade que o Brasil se tornou o maior consumidor desses produtos do mundo e que consome inclusive produtos já proibidos em outros países<sup>4</sup>, entre eles o carbofurano, em suas variadas marcas comercializadas no Brasil, sendo a mais conhecida o furadan (NEX) <sup>5</sup>.

A própria Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) confirma em seu sítio que a substância carbofurano ainda se encontra em reavaliação, pois os estudos demonstram alta toxicidade aguda. Para se ter uma ideia, a reavaliação desse agrotóxico foi iniciada no ano de 2008 e ainda não foi concluída<sup>6</sup>.

Sobre o tema, vale inclusive lembrar que os estudos científicos mais recentes têm demonstrado que não são poucos os danos e riscos ocasionados pelos agrotóxicos.

Nesse contexto, as externalidades geradas pela utilização dessas substâncias têm sido em grande parte socializadas<sup>7</sup>. Isso porque os principais beneficiários da utilização desses produtos não são necessariamente aqueles que suportam os custos externos ligados aos efeitos adversos dessa utilização<sup>8</sup>.

Verifica-se, nesse contexto, que há uma concentração dos benefícios gerados pela produção de externalidades negativas para poucos agentes e uma socialização dos riscos, bastando para tanto assinalar que, via de regra, quem arca com o tratamento das doenças ocasionadas pelos pesticidas é a própria sociedade.

---

4 REDESFITO. **Brasil consome 14 agrotóxicos proibidos no mundo**. Disponível em: <<http://redesfito.far.fiocruz.br/index.php/noticias/58-brasil-consome-14-agrotoxicos-proibidos-no-mundo>>. Acesso em 16 de mar. 2015.

5 NEX. Envenenamento por pesticidas. Disponível em: <[http://www.nex.org.br/denuncias\\_envenenamento.htm](http://www.nex.org.br/denuncias_envenenamento.htm)>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

6 AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **RDC, nº 10 de 22 de fevereiro de 2008**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/a9a0b200474591b199bedd3fbc4c6735/rdc+10+de+22+de+fevereiro+de+2008.PDF?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

7 SOARES, Wagner Lopes; PORTO, Marcelo Firpo. Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxico no cerrado brasileiro. In: **Ciê. Saúde coletiva**. Vol. 12. n. 1. Jan/Mar. 2007. p. 1.

8 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comitê Econômico e Social. **Para uma estratégia temática da utilização sustentável dos Pesticidas**. Bruxelas, 1.7.2002. COM (2002) 349 final. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2002/com2002\\_0349pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2002/com2002_0349pt01.pdf)>. Acesso em: 10 de Maio de 2011. p.15.

A esse respeito, Soares ensina que, apesar de não serem facilmente percebidos, os custos podem ser vislumbrados nas planilhas do Ministério da Saúde ao se repassar verba para o atendimento médico-hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS), nas despesas do Ministério da Previdência Social para concessão dos benefícios, entre outros gastos<sup>9</sup>.

Mais especificamente, foi realizado um estudo no Estado do Paraná, no qual se estimou que para cada dólar gasto com a compra dos agrotóxicos no Estado cerca de US\$1,28 poderiam ser gerados em custos externos por intoxicação<sup>10</sup>.

Recentemente, também, vale mencionar que um estudo compilou informações e examinou os custos das externalidades resultantes do uso de pesticidas em quatro países - Alemanha, Estados Unidos, China e Reino Unido. No Reino Unido, por exemplo, verificou-se que o total gasto com os custos externos oriundos desses produtos é estimado em 257 milhões de dólares; na Alemanha o valor foi estimado em 166 milhões de dólares; nos Estados Unidos, em \$1.492 milhões e na China, somente para o arroz, \$1.398 milhões. Nesses dois países, os resultados basearam em suposições conservadoras, especialmente porque não havia informação acerca das exposições crônicas das pessoas aos pesticidas<sup>11</sup>.

Também sobre o assunto, o Relatório do Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas intitulado “Ação Urgente necessária para reduzir crescentes riscos para a saúde e o meio ambiente decorrentes dos químicos”, assinalou que entre 2005 e 2020, o custo acumulado de doenças e lesões ligadas aos pesticidas na agricultura de pequena escala na África Subsariana poderia chegar a US\$ 90 bilhões<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> SOARES, Wagner Lopes. **Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente: uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura**. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2010. p. 9.

<sup>10</sup> SOARES, Wagner Lopes. **Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente: uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura**. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2010. p. 51.

<sup>11</sup> PRETTY, Jules; WAIBEL, Herrmann. Paying the price: the full cost of pesticides. In: PRETTY, J (ed). **The pesticide detox**. London: Earthscan, 2005. p. 54.

<sup>12</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Urgent Action Needed to Reduce Growing Health and Environmental Hazards from Chemicals: UN Report. 5 Set. 2012**. Disponível em: <<http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2694&ArticleID=9266&l=en>>. Acesso em: 10 out. 2012.

No caso do Recurso Especial n. 1.164.630-MG, no momento em análise, constatou-se a morte de inúmeros pássaros em virtude do uso desses produtos. Assim, poder-se-ia mencionar que esses foram os danos visíveis/concretos verificados. Entretanto, não se pode olvidar que o equilíbrio ecológico também foi atingido, muito embora muitos dos danos gerados sejam invisíveis aos sentidos humanos e, portanto, de difícil constatação. Daí porque acabam não sendo reparados, considerando-se a dificuldade existente também para se comprovar o nexo de causalidade. Assim, o Superior Tribunal de Justiça, ao destacar que não bastaria a mera condenação ao pagamento relacionado aos pássaros mortos, devendo também considerar o grau de desequilíbrio ecológico causado, utilizou-se do conceito amplo de meio ambiente, que vai além dos micro-bens, abarcando-se da ideia do macro-bem ambiental. Ao tratar do tema, Benjamin esclarece que:

Como bem – enxergado como verdadeiro *universitas corporalis*, é imaterial – não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta. Rio, mar, sítio histórico, espécie protegida, etc.) que o forma, manifestando-se ao revés, como o complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental. Assim, o meio ambiente é bem, mas, como entidade, onde se destacam vários bens materiais em que se firma, ganhando proeminência, na sua identificação, muito mais o valor relativo à composição, característica ou utilidade da coisa do que a própria coisa. Uma definição como esta de meio ambiente, como **macrobem**, não é incompatível com a constatação de que o complexo ambiental é composto de entidades singulares (as coisas, por exemplo) que, em si mesmas, também são bens jurídicos: é o rio, a casa de valor histórico, o bosque com apelo paisagístico, o ar respirável, a água potável<sup>13</sup>.

O referido doutrinador ressalta, portanto, a imaterialidade do bem ambiental. Essa existe em razão do bem ambiental ser constituído por micro entidades materiais, as quais adquirem importância em razão da significação que o conjunto formado por elas confere à coletividade.

É, portanto, o conjunto dos bens ambientais corpóreos que acentuará à entidade macro ambiental seu real valor tal como macro – bem protegido constitucionalmente. Sendo assim, o meio ambiente considerado em sua totalidade como macrobem não é unicamente vislumbre teórico fundamentado doutrinariamente.

<sup>13</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 228.

É, na realidade, conceito jurídico relevante englobado pela legislação a corroborar a intenção de tratá-lo como o conjunto relacional estabelecido entre os micro-bens que o compõem. Desse modo, a lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tratou de definir o meio ambiente, em seu art. 3, inciso I, a partir das relações e interações estabelecidas entre a sociedade e o meio ambiente como condicionantes da vida em suas diversas formas:

Art. 3 Para os fins precisos nesta Lei, entende-se por:

I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Muito embora não exista o conceito de dano ambiental na legislação brasileira, há o conceito de poluição também na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Observe-se, pois, que o conceito de poluição também é amplo, abrangendo também não apenas a poluição gerada que afeta desfavoravelmente a biota, mas também que prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, entre outras situações, conforme texto legal.

Da Constituição Federal, por sua vez, pode-se extrair da leitura do art. 225 que o termo fulcral a definir o dano ambiental é a quebra do equilíbrio<sup>14</sup>, conforme se infere do *caput* do referido no dispositivo constitucional: “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”.

---

<sup>14</sup> LYRA, Marcos Mendes. Dano ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 8, p. 53, 1997.

Cumprir notar que a análise dos dispositivos previstos no ordenamento jurídico brasileiro revela a ambivalência atribuída ao dano ambiental, pois este não existe unicamente em razão da danosidade ocasionada ao meio ambiente considerado em suas micro-unidades constitutivas, ou seja, a água, o ar, o solo, a fauna, a flora, por exemplo, mas também, precipuamente, quanto à qualidade e ao equilíbrio do ambiente, dadas a sua incorporiedade e imaterialidade<sup>15</sup>.

Assim, alerta Leite que a expressão utilizada é dotada de duplicidade semântica significativa, ao englobar tanto as alterações nocivas ao meio ambiente como também malefícios à saúde das pessoas, a ferir seus interesses na medida que desestabiliza o pleno gozo do meio em seu fundamental equilíbrio idealmente concebido em nossa Constituição<sup>16</sup>.

Ora, se no caso em exame foi constatada a morte de 1300 pássaros, sendo esse o dano visível, obviamente que a cadeia alimentar, em decorrência desse dano, foi atingida, gerando um desequilíbrio ecológico. Inclusive, no acórdão recorrido ficou consignado que “o dano ambiental de que tratam os autos é de extrema gravidade para o ecossistema atingido” e que:

Dúvida não se pode ter de que houve prejuízo ao meio ambiente em razão da aplicação de agrotóxico na lavoura da apelante; isso porque é incontroversa a morte de inúmeros pássaros, o que constitui infração ambiental gravíssima, como bem ressaltou o perito em seu laudo de f. 179/183.

Quanto ao valor da condenação, no acórdão recorrido também ficou destacado que a fixação, quando feita em dinheiro, por impossibilidade de reparação *in natura*, é tarefa árdua, pois os danos ambientais não são mensuráveis em pecúnia, mormente porque atingem sobretudo bens imateriais da coletividade.

O Superior Tribunal de Justiça, quando da análise do *quantum* devido, assinalou que a mensuração do dano ecológico não se exaure na simples recomposição numérica dos animais mortos, devendo-se considerar também os efeitos adversos decorrentes do desequilíbrio ecológico decorrente da ação praticada. Nesse sentido, posicionou-se pela observância do princípio da

<sup>15</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 94.

<sup>16</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Válerly. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. In: **Revista de Direito Ambiental**, n. 32, p. 70, 2003.

reparação integral do dano ambiental e da função dissuasória da responsabilidade civil por danos ambientais, ao impor ao degradador o pagamento de uma indenização que teve por parâmetro não apenas o micro-bem ambiental lesado – pássaros, mas também a lesão ao macro-bem ambiental como um todo.

A respeito do tema, válido é lembrar, conforme ensina Bahia, que os princípios que estruturam a responsabilidade civil ambiental – os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção da sadia qualidade de vida, da solidariedade social e da solidariedade diacrônica com as futuras gerações, da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador e do usuário-pagador e da reparação integral – geram uma função renovada para a responsabilidade civil ambiental, na medida em que lhe impõem uma “orientação marcadamente preventiva e precaucional, atribuindo-lhe também uma feição claramente solidarista, que tenta impedir a proliferação de situações de irressarcimento e pretende que a reparação seja processada da maneira mais completa possível”<sup>17</sup>. O julgado ora examinado visa justamente concretizar essa função renovada da responsabilidade civil ambiental, procurando efetivar os mais variados princípios que regem a matéria, em especial o princípio da reparação integral dos danos ambientais, além de servir como um desestímulo à lesão ao meio ambiente, colocando em prática a função educativa que a responsabilidade civil pode exercer.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo analisou o acórdão proferido no Recurso Especial n. 1.164.630-MG. No caso em exame, o conflito originou-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra a Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda sobre o argumento de que a ré seria a responsável por dano ambiental ocasionado por uso de agrotóxico ilegal – Furadan – que teria causado grande mortandade de pássaros.

Em sua peça contestatória, a ré alegou inépcia da inicial por não delimitar a sua responsabilidade, nem o valor do dano a ser reparado. Tentou descaracterizar também o episódio como dano ambiental, sustentando que pouco mais de 300

<sup>17</sup> BAHIA, C.M. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: Elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental**. Florianópolis, 2012. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20131127215831\\_7077.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131127215831_7077.pdf)>. Acessado em: 13.jan.2014. p. 344.

aves teriam morrido, sem que tivesse havido efetivo comprometimento do meio ambiente.

Em sede de primeiro grau, a ação foi julgada procedente e a ré condenada a pagar a importância de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) em indenização a ser revertida para o meio ambiente local, para a recomposição do dano ambiental causado com a morte de 1300 pássaros da fauna silvestre.

Em segundo grau, a sentença foi mantida, sendo consignado na ementa do acórdão que: *configura manifesto dano ambiental a morte de inúmeros pássaros em virtude de aplicação de agrotóxico em lavoura de arroz.*

Insatisfeita, a Fazenda Guaicuhy Agropecuária Ltda interpôs Recurso Especial com fulcro na alínea “a” do permissivo constitucional, alegando em síntese que: a) houve violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, sob o fundamento de não ter sido analisada a alegação de que o Ministério Público teria restringido o objeto da ação ao meio ambiente local, o que caracterizaria a sentença como extra petita, ao tomar como patamar da indenização morte de pássaros de várias espécies ocorrida em região por demais ampla; b) a Corte de origem deixou de esclarecer contradição do *decisum* de Segundo grau que, em um primeiro momento, sustenta que o juiz pode promover a liquidação do dano e conclui que isto exigiria a presença de perito; c) o acórdão teria violado o artigo 293 do Código de Processo Civil, ao alargar o pedido trazido na exordial; e d) houve contrariedade aos artigos 6º, caput, da LICC e 944 do Código Civil, em que busca a revisão do valor da indenização, argumentando que o dano poderia ser revertido com compra de pássaros, sustentando que, na fixação do valor do dano, a Corte de origem faz referência ao Decreto nº 3.179/99, que não vigia à época do dano.

Em sede de contra-razões, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pugnou pela manutenção do acórdão, argumentando que o recurso não deveria ser revisto ante a necessidade de revolvimento do contexto fático-probatório dos autos.

A Procuradoria da República opinou pelo conhecimento e provimento em parte do Recurso Especial, sustentando que há coexistência de conclusões contraditórias, qual seja a de que o Juízo de primeiro grau poderia fixar por conta própria o montante da indenização devida pelo recorrente, como o fez, e a de que o arbitramento desse montante demandaria conhecimento técnico para a quantificação do valor por prova pericial. Assim, posicionou-se o referido órgão pela necessidade de se anular o acórdão recorrido a fim de que, em novo



juízo, se providencie a liquidação do montante da indenização devida pela recorrente.

O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar o Recurso Especial, entendeu razoável o valor da condenação, deixando consignado na ementa do acórdão que *o valor da condenação por dano ambiental não se exaure com a simples mensuração matemática do valor dos pássaros mortos, mas deve também considerar o grau de desequilíbrio ecológico causado.*

O tema do acórdão – responsabilidade civil por danos ambientais envolvendo agrotóxicos – revela-se atual e desafiador. Atual porque não é novidade que os agrotóxicos têm sido utilizados em grandes quantidades no Brasil e desafiador porque até hoje a própria ciência tem sido incapaz de prever todos os riscos dessas substâncias. Daí a necessidade de que sejam utilizadas com a devida cautela.

No caso analisado, houve ocorrência de dano ambiental em virtude da utilização dessas substâncias. Por conta desse dano ambiental o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra a ré, sendo está condenada a pagar uma indenização no valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), para a recomposição do dano ambiental causado com a morte de 1300 pássaros da fauna silvestre.

Questionou-se se o valor não estaria demasiado elevado, tendo em vista que no acórdão foi mencionado que no âmbito da responsabilização administrativa a multa é de R\$500,00 por ave morta. Ocorre que, conforme bem esclareceram os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial n. 1.164.630-MG, os nefastos efeitos decorrentes do desequilíbrio ecológico decorrente da ação praticada pela recorrente devem ser considerados quando da mensuração do dano ecológico. Assim, aplicaram o princípio da reparação integral do dano ambiental, ao levar em consideração a lesão ao microbem em questão – pássaros, mas também a lesão ao macrobem ambiental como um todo.

Nesse sentido, válido é lembrar que a Constituição Federal de 1988 asseverou no *caput* do artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, tem-se que a morte de 1300 pássaros ocasiona um desequilíbrio ecológico que deve ser reparado pelo causador do dano, sob pena de prejuízo para a coletividade. Considera-se, portanto, necessária que a reparação do dano ambiental inclua não apenas os micro-bens lesados, mas o macrobem ambiental como um todo. Essa visão integrada do

meio ambiente que deve ser observada pelos operadores jurídicos é inclusive abarcada pela Lei 6.938, de 1981, que conceitua o meio ambiente como sendo o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Dessa forma, ao considerar o equilíbrio ecológico, quando da condenação à indenização por dano ambiental decorrente de aplicação de agrotóxico, o STJ fortaleceu a aplicação do princípio da reparação integral do dano ambiental e da função dissuasória da responsabilização civil por danos ambientais. Nesse contexto, favoreceu a concretização da função renovada da responsabilidade civil ambiental, contribuindo para que essa responsabilização atue também de maneira preventiva e precaucional, ao desestimular lesões ao meio ambiente, impedir a proliferação de situações de irressarcimento e garantir que a reparação seja processada da maneira mais completa possível.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. RDC, nº 10 de 22 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/a9a0b200474591b199bedd3fbc4c6735/rdc+10+de+22+de+fevereiro+de+2008.PDF?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

BAHIA, C.M. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: Elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental**. Florianópolis, 2012. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20131127215831\\_7077.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131127215831_7077.pdf)>. Acessado em: 13.jan.2014. p. 344.

BENJAMIN, Antonio Herman. O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 11367923/RJ. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 27/08/2013. Grifou-se.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comitê Econômico e Social. **Para uma estratégia temática da utilização sustentável dos Pesticidas**. Bruxelas, 1.7.2002. COM (2002) 349 final. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2002/com2002\\_0349pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2002/com2002_0349pt01.pdf)>. Acesso em: 10 de Maio de 2011. p.15.

GREGOR, G. M. Deposition and accumulation of selected agricultural pesticides in Canadian arctic snow. In: KURTZ, D.A. **Long Range Transport of Pesticides**. Boca Raton, FL: Lewis Publishers, 1990.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LYRA, Marcos Mendes. Dano ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 8, p. 53, 1997.

MIRRA, Álvaro Luiz Válery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. In: **Revista de Direito Ambiental**, n. 32, p. 70, 2003.

NEX. Envenenamento por pesticidas. Disponível em: <[http://www.nex.org.br/denuncias\\_envenenamento.htm](http://www.nex.org.br/denuncias_envenenamento.htm)>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

PRETTY, Jules; WAIBEL, Herrmann. Paying the price: the full cost of pesticides. In: PRETTY, J (ed). **The pesticide detox**. London: Earthscan, 2005.

REDESFITO. **Brasil consome 14 agrotóxicos proibidos no mundo**. Disponível em: <<http://redesfito.far.fiocruz.br/index.php/noticias/58-brasil-consome-14-agrotoxicos-proibidos-no-mundo>>. Acesso em 16 de mar. 2015.

SOARES, Wagner Lopes; PORTO, Marcelo Firpo. Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxico no cerrado brasileiro. In: **Ciê. Saúde coletiva**. Vol. 12. n. 1. Jan/Mar. 2007.

SOARES, Wagner Lopes. **Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente: uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura**. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2010.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Urgent Action Needed to Reduce Growing Health and Environmental Hazards from Chemicals: UN Report. 5 Set. 2012**. Disponível em: <<http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2694&ArticleID=9266&l=en>>. Acesso em: 10 out. 2012.

## 2.3. Pesca

---

### **MANDADO DE SEGURANÇA N. 11.059-DF (2005/0169110-9)**

---

Relator: Ministro João Otávio de Noronha

Impetrante: Empresa Brasileira de Pesquisa e Desenvolvimento Oceânico  
Ltda

Advogado: Sidney Melquiades de Queiróz

Impetrado: Ministro da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca

Impetrado: Subsecretário de Desenvolvimento da Aqüicultura e Pesca

---

#### **EMENTA**

Administrativo. Mandado de segurança. Arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca. Edital de convocação. Norma restritiva. Preservação da fauna marinha. Legalidade.

1. Não há se cogitar de ilegalidade de norma editalícia que, concebida com base em estudos científicos, tem por fim assegurar a preservação da fauna marinha e a sustentabilidade da pesca no litoral brasileiro.

2. Descabe ao Poder Judiciário, sob pena de interferir na órbita no Executivo, adentrar o mérito da pertinência de norma técnica elaborada com a finalidade de regular a atividade pesqueira.

3. Mandado de segurança denegado.

---

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, denegar a segurança nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Denise Arruda,

Humberto Martins, Herman Benjamin, José Delgado, Eliana Calmon e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília (DF), 24 de outubro de 2007 (data do julgamento).

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Cuida-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por *Empresa Brasileira de Pesquisa e Desenvolvimento Oceânico Ltda.* contra ato do Sr. Ministro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República consubstanciado no Edital de Convocação n. 3, de 14.7.2005, que condiciona a habilitação dos interessados no arrendamento de embarcação estrangeira de pesca para operação em águas brasileiras e em alto mar à apresentação prévia de permissão de pesca para operar com rede de arrasto de fundo.

Aduz a impetrante que o ato coator, ao assim estabelecer, impede que potenciais interessados na autorização de arrendamento se inscrevam no certame, limitando o universo de licitantes e ferindo, com isso, o disposto no Decreto n. 4.810/2003, cujas normas buscam o estímulo e a expansão dos empreendimentos pesqueiros. Afirma inexistir na lei qualquer menção à permissão de pesca ora exigida.

Requer a concessão da segurança para que seja declarada a nulidade do Edital de Convocação n. 3, de 14.7.2005.

A liminar foi indeferida nos termos da decisão de fls. 200.

Informações da autoridade coatora prestadas às fls. 200-325.

Às fls. 329-334, manifesta-se o Ministério Público Federal pela denegação da segurança, em parecer da lavra do Dr. Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos.

É o relatório.

**VOTO**

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Do atento exame dos autos, infere-se que a *ratio essendi* da restrição inserida na segunda parte do item 1.3 do edital de convocação consiste em assegurar a readequação do esforço de pesca entre as diferentes regiões do País, estando pautada em recomendação técnica do órgão científico da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (documento de fls. 228-231).

Objetiva, ainda, a questionada disposição editalícia – como bem esclarecido nas notas técnicas que a recomendaram –, incentivar a prática da sustentabilidade, deslocando embarcação que já realiza a pesca no Sudeste e Sul para o Norte e Nordeste.

É evidente, pois, o interesse público perseguido na edição da norma, sendo certo, nesse contexto, que o fato de se restringir o número de interessados na autorização de arrendamento, longe de configurar ofensa ao princípio da isonomia, ou limitação ao estímulo e à expansão dos empreendimentos pesqueiros, consoante sugerido na petição inicial, denota a legítima preocupação da Administração Pública com o aprimoramento das ações destinadas a viabilizar o desenvolvimento sustentável da pesca do camarão nos mares brasileiros.

A matéria foi abordada de modo irretocável pelo Ministério Público Federal que, por meio do douto parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Dr. Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos, assim se posicionou, *in verbis*:

(...)

A partir das considerações acima expostas, constata-se que, de fato, o Edital de Convocação n. 3, de 17.7.2005, contém previsão que restringe o universo dos possíveis concorrentes, ao estabelecer, como requisito prévio para participação na disputa, a permissão de pesca em vigor para operar com rede de arrasto de fundo. A medida tem amparo jurídico, pois o direito de exploração econômica da pesca não é absoluto, de maneira que o Estado está autorizado a intervir, limitando o exercício da atividade pesqueira, adequando-o ao interesse público de conservação e equilíbrio do ambiente. Na qualidade de bem de uso comum do povo (art. 99 I do CC), o mar pode ter seu uso e exploração regulamentados, limitados ou, até mesmo, impedidos, conforme o caso, em nome da tutela do interesse público.

Nos termos do art. 50 I da Lei n. 9.784/1999, reguladora do processo administrativo na esfera federal, os atos administrativos que neguem, limitem

ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. No caso dos autos, a limitação contida no edital encontra motivação (justificativa da medida tomada) na Nota Técnica n. 26/2005 – COGPIN/DIDEP/SUDAP/SEAP/PR (fls. 228-231), acima mencionada, que, a partir de estudos científicos acerca da exploração econômica da pesca no litoral brasileiro, concluiu ser recomendável o redirecionamento de uma das embarcações que já operam para outra região, de sorte a se manter o equilíbrio e a viabilidade da captura dos crustáceos.

Assim sendo, não se verifica qualquer ilegalidade a ser sanada, eis que a disposição do edital possui adequada motivação, além de ter sua finalidade voltada ao interesse público de preservação da fauna marinha e da sustentabilidade da pesca. Logo, a exigência de permissão em vigor mostra-se razoável e não frustra o caráter competitivo do certame (fls. 333).

Frise-se, por derradeiro, que não compete ao Poder Judiciário, sob pena de interferir na órbita no Poder Executivo, adentrar o mérito da pertinência de norma técnica editada com a finalidade de regular a pesca do camarão no litoral brasileiro.

Ante o exposto, forte nas razões retro, *denego a segurança*.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Lucas Lixinski<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORADAS NO ACÓRDÃO

O Mandado de Segurança trata da competência para impedir pesca em certas áreas por motivos ambientais, e a faculdade do Poder Judiciário de revisar medidas adotadas pelo Poder Executivo com base em estudos científicos. O recurso foi impetrado contra o Ministro da Secretaria Especial de Pesca e Aqüicultura pela Empresa Brasileira de Pesquisa e Desenvolvimento Oceânico Ltda.

---

<sup>1</sup> Professor (*Senior Lecturer*), Faculdade de Direito, UNSW Austrália; PhD em Direito, Instituto Universitário Europeu (Florença).

A principal questão perante o STJ é a necessidade de autorização para o uso de redes de arrasto de fundo para pesca de camarão, uma técnica de pesca particularmente predatória, e por isso regulada. A empresa impetrante argüiu que a necessidade de autorização exigida por Edital de Convocação No. 3 (14/7/2005) do Ministro de Pesca e Aquicultura contravinha normas do Decreto 4.810/2003 que tem, entre outros, o objetivo de promover atividade pesqueira em águas brasileiras. A necessidade de autorização para o uso dessa técnica, segundo a impetrante, viola o Decreto.

Segundo o relator no STJ, Ministro João Otávio de Noronha, as restrições do edital têm motivação econômica e ambiental. Mais especificamente, a motivação é equilibrar o uso de técnicas pesqueiras em diferentes regiões do país, e com o objetivo de promover a sustentabilidade da pesca nas regiões Norte e Nordeste, com base em técnicas adotadas no Sul e Sudeste.

O Edital em disputa não restringe o acesso apenas a empresas que não operem com o uso da técnica predatória – pelo contrário, restringe o acesso a empresas previamente autorizadas a usar essa técnica predatória. O Edital portanto à primeira vista parece contradizer o objetivo de promover sustentabilidade da pesca de camarões, mas, conforme argumenta o Ministério Público Federal, citado no acórdão, a idéia é deslocar esses barcos do Sul e Sudeste em direção ao Norte e Nordeste, reduzindo a pressão no meio-ambiente nas regiões Sul e Sudeste ao reduzir o número de operadores de redes de arrasto de fundo na região.

O argumento do Ministro Relator no STJ, com o qual concordaram unanimemente os demais Ministros da Primeira Seção do STJ, é de que não cabe ao Poder Judiciário questionar decisões com base em fundamentos científicos adotados por órgão especializado do Poder Executivo. Com base nesse argumento, negou-se provimento ao Mandado de Segurança.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

A empresa impetrante buscava fazer pesca com rede de arrasto de fundo, um tipo de pesca considerada predatória, já que a rede de arrasto de fundo (*trawling*, em inglês) tem o efeito de coletar todo o material do fundo oceânico. Os pesos utilizados para manter a rede no fundo oceânico destroem corais, e coletam espécies marinhas de pouco uso para os pescadores. Embora essas perdas colaterais, também chamadas de descartes, sejam devolvidas ao



mar, em geral elas estão mortas quando devolvidas. A prática de trawling é portanto incrivelmente predatória dos recursos oceânicos, e proibida em muitos países, como Austrália, Canadá, e Noruega. Uso de redes de arrasto de fundo também é proibido em muitas partes dos mares ao redor da União Européia, particularmente no Mediterrâneo.

É importante notar, no entanto, que o objetivo da legislação considerada no caso, e particularmente do Edital impetrado, não é proibir ou diminuir a prática predatória, pelo menos não diretamente. O objetivo do Edital é diminuir o impacto da pesca predatória em uma região do país, deslocando os barcos que fazem esse tipo de pesca para outras regiões. Sob a guisa de “desenvolvimento regional” do Norte e Nordeste, e “sustentabilidade” das reservas de crustáceos no Sul e Sudeste, a legislação não promove a proteção do recurso ambiental, mas simplesmente a viabilidade da indústria pesqueira nas regiões Sul e Sudeste. Quaisquer efeitos sobre o meio-ambientes, ao que parece considerando-se o texto do acórdão, são apenas incidentais, e não o objetivo direto do Edital impetrado. Infelizmente, o uso do termo “sustentabilidade” como parte da motivação do Edital dá a impressão errônea de que interesses ambientais são a consideração primária no caso. Constata-se portanto a presença de uma prática de “captura” da idéia de sustentabilidade para promover interesses econômicos.

É importante notar que essa prática não é exclusiva nesse contexto. A doutrina documenta outras instâncias em que interesses econômicos cooptam a idéia de “sustentabilidade” para promover seus próprios interesses. Sim, essas empresas engajam-se em práticas sustentáveis; mas o fazem primeiramente porque é no seu interesse econômico desperdiçar menos materiais-primas, por exemplo. Os efeitos sobre o meio-ambiente são incidentais, mas fazem com que esses agentes econômicos possam manter uma imagem de sacrifício em favor de sustentabilidade; ao mesmo tempo, essas empresas acabam controlando o significado do termo “sustentabilidade”, e diminuindo a capacidade do Poder Público de intervir em favor do meio-ambiente.<sup>2</sup>

O que ocorre nesse caso perante o STJ assemelha-se à prática desses interesses econômicos, mas é talvez também o retrato da consequência dessa prática: a idéia de sustentabilidade capturada por interesses econômicos, e usada para promover ingresso no mercado do Norte e Nordeste de empresas de maior porte e potencial econômico para a pesca de camarões. Naturalmente,

<sup>2</sup> Veja-se DAUVERGNE, Peter. LISTER, Jane. *Eco-Business: A Big Brand Takeover of Sustainability*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 2013.

a atividade do STJ nesse caso é restrita a considerar a legalidade do Edital com relação ao Decreto, e há pouco que o STJ poderia ter feito nesse caso, mas é importante ter-se em conta os elementos presentes no Decreto e Edital discutidos nesse caso.

Outra tensão importante, e que relaciona-se à tensão entre interesses econômicos e ambientais discutidos acima, é o impacto regional da legislação considerada pelo STJ. A legislação visa a promover desenvolvimento regional com observância do princípio da sustentabilidade. No entanto, o efeito do Decreto e do Edital considerados parece colocar os dois objetivos em contradição: afinal de contas, o desenvolvimento da pesca no Norte e Nordeste com base na técnica predatória de uso de redes de arrasto de fundo parece de fato ir contra a sustentabilidade na pesca na região. Por outro lado, retirar um navio que usa essa técnica das águas do Sul e do Sudeste tem o efeito de promover a sustentabilidade da pesca, mas não o desenvolvimento da pesca nessas regiões.

Essa aparente contradição é potencialmente inerente no conceito de desenvolvimento sustentável. Mais especificamente, ao falar-se de “desenvolvimento sustentável” tem-se que a noção de sustentabilidade é imediatamente subordinada à idéia de desenvolvimento. E, embora desenvolvimento seja uma idéia desejável, desenvolvimento em geral tem visão de curto e médio prazo, enquanto sustentabilidade sem desenvolvimento tem visão intergeracional, de longo prazo. Talvez seja por isso que no Brasil o princípio é apenas o da “sustentabilidade”, sem a atrelação a desenvolvimento. Mas atos normativos como o Decreto e Edital objeto do Mandado de Segurança que comento aqui parecem ter o efeito de perpetuar a subordinação da idéia de sustentabilidade ao imperativo econômico de desenvolvimento a curto e médio prazo. Mas, outra vez, não cabe ao STJ nesse caso discutir esses valores, que são decisões a serem adotadas pelos poderes Legislativo e Executivo.

Essa tensão entre desenvolvimento e sustentabilidade é particularmente sentida no caso de conflitos entre empresas de pesca industrial (como são em geral as empresas que adotam o método de rede de arrasto de fundo) e comunidades pesqueiras tradicionais e empresas locais de pequeno e médio porte. Ao permitir a entrada de empresas de grande porte no espaço pesqueiro do Norte e Nordeste, efeitos serão sentidos pelos competidores locais, que em muitos casos podem ser comunidades tradicionais, que são protegidas

pelo Direito Brasileiro e Internacional.<sup>3</sup> No caso colombiano, analisado em detalhe pelo importante antropólogo Arturo Escobar, a entrada de empresas de pesca industrial de camarões na costa colombiana impactou negativamente a subsistência das comunidades locais que praticavam pesca sustentável, e também as populações do crustáceo na área.<sup>4</sup> Essas conseqüências não-intencionais (*unintended consequences*) dos atos normativos brasileiros devem ser evitadas, sob pena de impactos negativos profundos, conforme ensina a experiência colombiana.

Por fim, outra questão importante levantada no caso, e que formou o raciocínio principal do Ministro Relator, é a questão da competência do Poder Judiciário em questionar decisões com base em fundamentos científicos feitas pelo Poder Executivo. O Ministro Relator, conforme apontado acima, foi da opinião que não cabe ao Judiciário questionar as decisões do Poder Executivo feitas com base em argumentos científicos. Essa deferência administrativa é condizente com o fato de que o Judiciário de fato não é equipado para análises científicas, mas tem a conseqüência de permitir as conseqüências negativas da legislação discutidas acima. Em um caso internacional recente, a Corte Internacional de Justiça decidiu, no caso das baleeiras entre Austrália e Japão (com intervenção da Nova Zelândia), que, embora não cabesse à Corte decidir se o programa de caça baleeira com objetivos científicos feita pelo Japão era de fato científico, cabia à Corte considerar se os métodos adotados pelo governo japonês na implementação do programa JARPA II de fato correspondiam com o objetivo científico. A Corte decidiu que a implementação do programa JARPA não cumpria com os objetivos científicos do programa, e portanto Japão violou suas obrigações internacionais com respeito à moratória da caça de baleias no Oceano Antártico.<sup>5</sup> Aplicando-se a decisão internacional a esse caso, de fato não cabe ao STJ questionar as bases científicas por trás das decisões adotadas pelo Poder Executivo com relação à pesca de camarões com o método de redes de arrasto de fundo. Mas certamente caberia ao STJ verificar se os métodos adotados pelo Poder Executivo de fato alcançam o objetivo determinado pela

<sup>3</sup> RODRIGUES, Adriana Aparecida Bessa da Costa Antunes. *Traditional Local Communities in International Law*. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália) em dezembro de 2013.

<sup>4</sup> ESCOBAR, Arturo. *Territories of Difference*. Chapel Hill: Duke University Press, 2010.

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. *Whaling in the Antarctic (Australia v Japan; New Zealand intervening)*. Julgado em: 31 de março de 2014.

informação científica. Infelizmente, essa questão não era o objeto do Mandado de Segurança perante o STJ, e o tribunal não pôde examinar essa questão.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse Mandado de Segurança do STJ apresenta questões importantes sobre a relação entre ciência e separação de poderes, entre meio-ambiente e economia, entre regionalismo e desenvolvimento, e entre comunidades locais e atores corporativos. Infelizmente, o escopo do Mandado de Segurança não permitiu ao STJ agir decisivamente em favor do meio-ambiente, o que ilustra uma limitação do Poder Judiciário com relação a questões ambientais. Mas espera-se que os efeitos incidentais sobre a sustentabilidade da pesca em águas brasileiras sejam sentidos, e que no futuro os poderes Executivo e Legislativo adotem ações mais corajosas com relação à proibição de práticas de pesca predatória, e que o STJ e o resto do Poder Judiciário usem os casos que cheguem às cortes brasileiras para discutir se os efeitos da legislação ambiental efetivamente cumprem com o seu objetivo de sustentabilidade. Dessa forma, todos os Poderes poderão possivelmente proteger o nosso meio-ambiente (marinho e terrestre) para gerações presentes e futuras.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 11059/DF. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Julgado em: 24/10/2007.

DAUVERGNE, Peter. LISTER, Jane. *Eco-Business: A Big Brand Takeover of Sustainability*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 2013.

ESCOBAR, Arturo. *Territories of Difference*. Chapel Hill: Duke University Press, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. Whaling in the Antarctic (Australia v Japan; New Zealand intervening). Julgado em: 31 de março de 2014.

RODRIGUES, Adriana Aparecida Bessa da Costa Antunes. Traditional Local Communities in International Law. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália) em dezembro de 2013.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.223.132-PR (2010/0217690-0)**

---

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

Procurador: Carlos dos Santos Doyle e outro(s)

Recorrido: Moacir Adalberto Bodnar

Advogado: Irapuan Caesar da Costa

---

**EMENTA**

Ambiental. Recurso especial. Pesca. Infração administrativa. Arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998. Caracterização. Auto de infração. Legalidade.

1. Trata-se, na origem, de ação ajuizada com o objetivo de anular auto de infração lavrado com base nos arts. 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998, uma vez que o ora recorrido estaria pescando em época de Piracema mediante a utilização de material proibido e predatório.

2. A Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade e, em especial no exercício de atividade sancionadora, da tipicidade/taxatividade, de modo que, se ela não comprova, na esfera judicial, que foi correta a qualificação jurídica feita no lançamento, a autuação não pode subsistir. Todavia, no presente caso, a autuação foi correta ao enquadrar a ação do infrator nos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998.

3. O próprio legislador cuidou, no art. 36 da Lei n. 9.605/1998, de enunciar o que deve ser entendido como pesca, vejamos: “*considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora*”.

4. Assim, analisando-se as condutas previstas nos artigos 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998 e o conceito de pesca disposto no art. 36 da referida norma, conclui-se que a conduta do ora recorrido que larga

uma rede (material proibido e predatório) em um rio, em época de Piracema, praticamente por assustar-se com a presença de agentes fiscalizadores, pescou, uma vez que pela análise de todo o contexto apresentado no acórdão recorrido houve a demonstração de prática de ato tendente a retirar peixe ou qualquer das outras espécies elencadas no art. 36 da Lei n. 9.605 de sua *habitat* próprio.

5. Recurso especial provido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, retificando seu voto, no que foi acompanhado pelo Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.”

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou, justificadamente, do julgamento o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília (DF), 5 de junho de 2012 (data do julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Trata-se de recurso especial interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, com fundamento nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado:

Administrativo. Ambiental. Auto de infração. Penalidade administrativa. Princípio da legalidade.

1. Tendo em vista a independência entre as esferas Penal e Administrativa, não se cogita que a decisão criminal tenha o condão de afastar os efeitos do sancionamento lançado em decorrência do cometimento de infração ambiental de ordem administrativa.

2. A simples posse de instrumentos utilizados para pescar não é suficiente para a caracterização da infração administrativa.

O recorrente aponta violação aos arts. 34, 35, 36 e 74 da Lei n. 9.605/1998. Aduz que o transporte de material destinado à pesca, em período proibido, incorre em infração ambiental.

As contrarrazões não foram apresentadas (certidão à fl. 413).

Decisão positiva de admissibilidade.

Parecer do Ministério Público Federal pelo não-provimento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

Ementa: Ambiental. Recurso especial. Auto de infração. Pesca. Não-caracterização. Simples transporte de utensílios. Infração administrativa. Não-caracterização.

1. Trata-se, na origem, de ação ajuizada com o objetivo de anular auto de infração em razão da não-ocorrência da infração apontada no lançamento.

2. A Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade e, em especial no exercício de atividade sancionadora, da tipicidade/taxatividade, de modo que, se não consegue comprovar, na esfera judicial, que foi correta a qualificação jurídica feita no lançamento.

3. O simples transporte de instrumentos utilizados na pesca, em época de proibição da atividade, não é suficiente para configurar a infração apontada nos autos de infração (“pescar”).

4. A Administração ambiental embasou mal seu auto de infração porque não conseguiu caracterizar a *pescar*, mas, no máximo, o porte de petrechos (rede) para a pesca.

5. Recurso especial não provido.

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques (Relator): Trata-se, na origem, de ação ajuizada com o objetivo de anular auto de infração em razão da não-ocorrência da infração apontada no lançamento. O acórdão de origem entendeu pela nulidade do auto.

Utiliza-se o ora recorrente do disposto nos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998 para fundamentar sua pretensão de inserir a conduta do recorrido em espécie de infração ambiental.

As razões do recorrente não podem prosperar.

Pois bem. O acórdão recorrido, tratando da análise do auto de infração, constatou que

[d]e acordo com o documento de f. 9, o embargante foi autuado por "**PESCAR EM ÉPOCA DE PIRACEMA CONFORME PORTARIA CONJUNTA N. 01 DE 26 DE JANEIRO DE 2000. PESCAR MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DE MATERIAL PROIBIDO E PREDATÓRIO (REDES, FISCAS, ESPINHÉIS).**"

A parte recorrida, portanto - e em relação a isto, frise-se, não há inconformismo do Ibama -, foi autuada por *pescar*.

Ocorre que, pelo conjunto fático-probatório produzido em sede de processo criminal, que foi utilizado nos presentes autos e não impugnado pelo Ibama, ficou plenamente constatado que o agente de fiscalização envolvido na autuação não estava pescando - ou realizando qualquer ato tendente à pesca.

A ver trecho cristalino do acórdão recorrido nesse sentido:

Segundo a prova produzida na ação penal, não impugnada materialmente nestes autos e portanto, válida para a formação do convencimento, um dos fiscais responsáveis pela autuação do embargante declarou que:

*JUÍZA: E o quê que o senhor viu?*

*DEPOENTE: Nós estávamos, o objetivo da fiscalização era atrás de caçador, que era a denúncia que nós tínhamos. **E quando encontramos essa pessoa com o barco e quando ele presenciou que era o IBAMA ele largou essas redes no rio.***

***JUÍZA: Ele estava só com redes?***

***DEPOENTE: Ali só estava com redes.***

*JUÍZA: Fiskas e espinhéis?*

*DEPOENTE: Não, isso aí foi encontrado depois na casa dele, na casa onde ele estava hospedado.*



JUÍZA: Não estava no barco?

DEPOENTE: Não, não barco não.

JUÍZA: Então os senhores se dirigiram até a casa dele e lá encontraram fisgas e espinhéis?

DEPOENTE: Isso.

JUÍZA: Ele não foi encontrado utilizando esses instrumentos?

DEPOENTE: Não, esses outros não.

JUÍZA: A rede também ele teria jogado?

DEPOENTE: A rede ele só jogou na água.

(...)

JUÍZA: Esse banhado ele tem alguma espécie em extinção? Ele causou eventualmente algum risco ambiental gravoso nessa área? Como é que significa isso?

DEPOENTE: Não, esse rio é um rio federal, só que a prática, a infração que ele cometeu, o crime que ele cometeu foi que, o pescador amador ele não pode utilizar material predatório que seria a rede. Mas espécie em extinção ali não (...) **talvez tenha mas não pegamos nenhum peixe com ele.** (Testemunha Paulo Roberto Mattoso Dittert, agente de fiscalização do IBAMA, f. 104-105)

O auto de apreensão de f. 10 menciona vários objetos, como por exemplo 09 (nove) redes, dois espinhéis e três fisgas. **Entretanto, nenhum peixe foi encontrado na posse do embargante, tanto no barco, quanto no interior da casa em que estava hospedado.**

O que se observa da simples leitura do excerto acima transcrito é que sequer se pode considerar o fato de a parte recorrida ter jogado a rede no rio como um início de prática de atividade pesqueira, porque a própria fiscalização foi clara em asseverar que a rede só foi jogada no rio porque o agente alegadamente infrator havia visualizado a polícia administrativa (é o que se infere sem maiores esforços da afirmação “[e] quando encontramos essa pessoa com o barco e quando ele presenciou que era o IBAMA ele largou essas redes no rio”).

Não há dúvida, nessa esteira, de que o particular portava petrechos de pesca - e também os possuía em casa. No entanto, a leitura do auto de infração revela que o recorrido foi notificado pela realização de pesca e, segundo o asseverado pela origem, pesca não houve.

O Ibama alega, em especial, a violação aos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998.

Bem, não é novidade doutrinária e jurisprudencial que a Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade e, em especial no exercício de atividade sancionadora, da tipicidade/taxatividade, de modo que, se ela não comprova, na esfera judicial, que foi correta a qualificação jurídica feita no lançamento, a autuação não pode subsistir.

A leitura do auto de infração de fl. 13 (e-STJ) deixa claro que, realmente, os dispositivos legais em que se basearam os agentes de fiscalização foram os arts. 34, *caput*, e 35 do mencionado diploma normativo.

Apenas para melhor esclarecer o que se discute aqui, vale a pena transcrever os referidos dispositivos:

Art. 34. **Pescar** em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente:

Penas - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

I - **pescar** espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos;

II - **pescar** quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

III - transporta, comercializa, beneficia ou industrializa espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas.

Art. 35. **Pescar** mediante a utilização de:

I - explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante;

II - substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente:

Penas - reclusão de um ano a cinco anos.

Para que não haja qualquer dilema na aplicação da lei, o próprio legislador cuidou de enunciar o que deve ser entendido como pesca. Diz o art. 36 da Lei n 9.605/1998 que “considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora”.

A pergunta que se faz, agora, só pode ser única: alguém que larga uma rede em um rio praticamente por assustar-se com a presença de agentes fiscalizadores,

que não mantém qualquer laço de ligação com o referido instrumento a ponto de permitir seu resgate da água, pescou?

Pela lei, obviamente não. Não se trata de ato tendente a retirar peixe ou qualquer das outras espécies elencadas no art. 36 da Lei n. 9.605 de sua *habitat* próprio.

Caso contrário, largar um simples copo de plástico em um lago também deveria ser considerado pesca, uma vez que qualquer um que tenha tido contato mínimo com a natureza sabe que pequenos girinos, por exemplo, facilmente se instalam no fundo do artefato. No entanto, isto não é suficiente para que se faça incidir a Lei n. 9.605/1998 (pelo menos não com o rótulo de punir *pescar!*).

É óbvio que, por todo o histórico relatado pela testemunha (acima recortado), é admissível pressupor que a reunião dos diversos petrechos, do barco e da circunstância leva a crer que o recorrido pesca - na verdade, acredito que não há fagulha de obscuridade no sentido de o recorrido iria pescar bem ali, bem naquela hora, se a fiscalização não o tivesse interrompido -, mas a grande pedra de toque é que ele não pescou (pelo menos a Administração ambiental não conseguiu demonstrar isto sequer na esfera penal, na qual o recorrido foi absolvido).

De se notar que *não existe tipificação criminal ou administrativa para o simples porte de petrechos de pesca* (a previsão legal, lembre-se, é de *pescar* com utilização de petrechos), de modo que fica claro que a fiscalização atribuiu a conduta “pescar” ao recorrido porque se viu de mãos atadas (...) mas, se o recorrido não pescou, e ele não pescou, não pode ser punido por estar com uma rede em um barco.

É de se manter, portanto, o acórdão recorrido.

Com essas considerações, voto por *negar provimento* ao recurso especial.

#### VOTO-VISTA

Ementa: Ambiental. Auto de infração. Pesca ilegal. Penalidade administrativa. Impugnação insuficiente. Súmula n. 283-STF. Art. 36 da Lei n. 9.606/1998. Função preventiva da norma. Punição do ilícito, independentemente do dano.

1. A instância ordinária, em Embargos à Execução Fiscal, anulou multa administrativa por entender que, a despeito de o recorrido ter

sido flagrado ilegalmente com rede e outros instrumentos predatórios em seu barco, não havia peixe em seu poder. Afastou-se a configuração de infração administrativa diante da “simples tentativa de ocasionar o dano ambiental, sem a sua materialização”.

2. As responsabilidades no âmbito penal e administrativo são autônomas e independentes entre si, possuindo características próprias que impedem a aplicação de princípios e institutos peculiares a cada matéria. O poder de polícia ambiental deve ser exercido, ainda que, eventualmente, a condenação criminal seja removida por falta de provas ou mesmo pela aplicação do *princípio da insignificância*, abordado nos precedentes citados pelo ilustre Ministro Relator em seu judicioso voto.

3. O próprio Tribunal *a quo* afirmou a ilegalidade da conduta e a adequação da medida de apreensão dos instrumentos pelas autoridades, sendo no mínimo contraditória a conclusão de não ter ocorrido infração administrativa.

4. Tal discussão, entretanto, não se mostra viável *in casu*, porquanto o recorrente deixou de impugnar de forma suficiente o acórdão recorrido, especificamente o fundamento de que a multa aplicada não atende aos parâmetros estabelecidos no art. 74 da Lei n. 9.605/1998. Incidência da Súmula n. 283-STF.

5. Superada a questão da admissibilidade recursal, em tese a ausência de consumação da pesca não impede a configuração de infração, tendo em vista que a Lei n. 9.605/1998 (art. 36) estende seu alcance aos atos tendentes à retirada dos peixes e afins.

6. O art. 36 da supracitada Lei, ao alargar o conceito de pesca, considera ilícito todo ato propenso a retirar, coletar, apanhar ou capturar espécimes dos grupos por ele descritos. Não resta dúvida de que o fato narrado no acórdão recorrido – a “posse de instrumentos proibidos para a pesca (redes), no local para a prática da pesca e em período proibido para a pesca” (fl. 401, e-STJ) –, independentemente da efetiva retirada de quaisquer das espécies protegidas, caracteriza infração administrativa.

7. A sanção ao ato predisposto a impactar o meio ambiente encontra-se em consonância com os ditames do art. 225 da Constituição

da República, que incumbiu ao Poder Público e à coletividade o dever de *defender e preservar* o patrimônio ambiental.

8. Os valores constitucionais consagrados no art. 225 inspiram a edição de normas voltadas a “impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa” (ADI n. 3.540 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 1.9.2005, DJ 3.2.2006 pp-00014 Ement vol-02219-03 pp-00528).

9. Não se pode confundir dano com ilícito, sendo fundamental perceber que, na sociedade contemporânea, ao ordenamento jurídico não mais interessa apenas fixar mecanismos para o ressarcimento do dano, mas também, e sobretudo, impedir a prática do ilícito, com o objetivo de resguardar os direitos fundamentais de terceira dimensão, os quais são despidos de natureza econômica.

10. A função preventiva da norma que proíbe a pesca e os atos tendentes à sua consumação é absolutamente incompatível com o raciocínio que busca identificar a ocorrência de dano ambiental como requisito para sua aplicação.

11. Condicionar a multa pela infração em comento à efetiva consumação de um dos verbos do art. 36 da Lei n. 9.605/1998 tornaria completamente ineficaz o dispositivo, uma vez que a conduta já estaria subsumida ao art. 34.

12. Conforme raciocínio prevalecente no acórdão recorrido, para que os agentes de fiscalização ambiental pudessem aplicar a norma, deveriam aguardar o recolhimento do primeiro animal fígado, o que não parece razoável, nem condizente com a finalidade de inibir o ilícito que inspirou o preceito sancionador.

13. Recurso Especial não conhecido, e, caso ultrapassada a preliminar, provido, acompanhando, quanto ao mérito, o eminente Relator.

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fl. 404, e-STJ):

Administrativo. Ambiental. Auto de infração. Penalidade administrativa. Princípio da legalidade.

1. Tendo em vista a independência entre as esferas Penal e Administrativa, não se cogita que a decisão criminal tenha o condão de afastar os efeitos do sancionamento lançado em decorrência do cometimento de infração ambiental de ordem administrativa.

2. A simples posse de instrumentos utilizados para pescar não é suficiente para a caracterização da infração administrativa.

Nas razões recursais, o recorrente aponta violação dos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998. Sustenta que a intenção do recorrido de pescar com redes e outros instrumentos proibidos justifica a imposição de multa por infração administrativa (fls. 407-411).

O eminente Ministro Relator, Mauro Campbell, sempre brilhante, votou inicialmente pelo desprovimento do apelo, mas, após vista-regimental, modificou seu entendimento.

Pedi vista dos autos para analisar o caso concreto.

### **1. Juízo de admissibilidade recursal**

O Tribunal *a quo* consignou que a absolvição criminal do ora recorrido foi por falta de provas e, por isso, não tem o condão de afastar a infração ambiental, afirmando, acertadamente, que “as esferas administrativas e penal são distintas, vigorando, como regra, o princípio da independência das instâncias” (fl. 397, e-STJ). Num segundo momento, contudo, julgou procedentes os Embargos à Execução Fiscal por entender descabida a aplicação da multa administrativa no caso concreto.

Primeiramente, friso que, embora os arts. 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998 tratem especificamente de crimes contra a fauna, as situações neles descritas também podem ensejar o exercício do poder de polícia ambiental. Nesse ponto, impende transcrever o que dispõe o art. 70 da mesma lei:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Na seara administrativa, as sanções estão estabelecidas no art. 72, *in verbis*:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - (*Vetado*)

XI - restritiva de direitos.

A responsabilização penal e a responsabilização no âmbito administrativo são autônomas e independentes entre si, possuindo peculiaridades próprias que impedem a aplicação de princípios e institutos peculiares a cada matéria.

Nesse diapasão, o poder de polícia ambiental deve ser exercido, ainda que eventualmente a condenação criminal seja afastada por falta de provas ou mesmo pela incidência do *princípio da insignificância*, abordado nos precedentes citados pelo ilustre Ministro Relator em seu judicioso voto.

No caso concreto, a instância ordinária anulou a multa cominada por entender que, a despeito de o recorrido ter sido flagrado ilegalmente com rede e outros instrumentos predatórios em seu barco, não havia peixe em seu poder.

Ficou consignado na sentença e no acórdão recorrido que a atuação eficiente das autoridades ambientais, mediante apreensão do material, impediu a configuração do dano ambiental, e que tal situação obsta a atuação nos termos em que foi feita. Transcrevo trechos do voto condutor (fls. 400-401, e-STJ):

De acordo com o documento de f. 9, o embargante foi autuado por “*pescar em época de piracema conforme Portaria Conjunta n. 01 de 26 de janeiro de 2000. pescar mediante a utilização de material proibido e predatório (redes, físgas, espinhéis)*”.

(...)

Louvável a conduta dos agentes fiscalizadores, que a partir do momento em que testemunharam o embargante na posse de instrumentos proibidos para a pesca (redes), no local para a prática da pesca e em período proibido para a pesca, realizaram a apreensão do material e impediram a conduta nociva do embargante, notoriamente prestes a se realizar.

Eis a ilegalidade a ser sanada. Não obstante o empenho dos agentes fiscalizadores, que deve aqui ser reconhecido, a autuação do embargante deve ser reconhecida ilegal, uma vez que o fato de terem impedido a concretização do dano ambiental, apesar de mais benéfico do que a reprimenda pelo dano efetivo, impede a autuação nos moldes em que foi feita.

Depreende-se dos artigos citados, que a simples posse dos instrumentos apreendidos não é suficiente para a caracterização da infração administrativa descrita no respectivo auto de infração e conseqüente aplicação de multa, uma vez que não houve a efetivação do dano ambiental que a norma busca repreender.

Não há clareza sequer nos parâmetros para a multa de R\$ 1.000,00 aplicada, pois o artigo 74 da Lei n. 9.605/1998, que prevê tais parâmetros, o faz a partir de quantitativos concretos do dano a ser repreendido.

Infelizmente, diferentemente do que ocorre na esfera penal, a simples tentativa de ocasionar o dano ambiental, sem a sua materialização, não encontra respaldo legal para servir de fundamento para caracterização da infração administrativa em questão, ao menos sob a ótica da legislação vigente à época.

Ora, o próprio Tribunal *a quo* afirmou a ilegalidade da conduta e a adequação da medida de apreensão dos instrumentos pelas autoridades, sendo no mínimo contraditória a conclusão do acórdão de que não houve infração administrativa.

Tal discussão, entretanto, não se mostra viável *in casu*, tendo em vista que o recorrente deixou de impugnar de forma suficiente o acórdão recorrido, especificamente o fundamento de que a multa aplicada não atende aos parâmetros estabelecidos no art. 74 da Lei n. 9.605/1998. Reitero excerto específico (fl. 401, e-STJ):

Não há clareza sequer nos parâmetros para a multa de R\$ 1.000,00 aplicada, pois o art. 74 da Lei n. 9.605/1998, que prevê tais parâmetros, o faz a partir de quantitativos concretos do dano a ser repreendido.

Nesse cenário, o conhecimento do apelo fica obstado pela Súmula n. 283-STF, aplicável por analogia. A propósito:



(...)

1. Não abrangendo o recurso todos os fundamentos suficientes do julgado recorrido, é de se aplicar a Súmula n. 283-STF, por analogia.

(...)

3. Recurso especial não conhecido. (REsp n. 1.217.796-RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.12.2010).

(...)

4. Os argumentos utilizados pelo Tribunal *a quo* capazes de manter o acórdão hostilizado não foram atacados pela ora agravante. Aplicação, por analogia, da Súmula n. 283-STF.

(...)

7. Agravo Regimental não provido (AgRg no Ag n. 1.341.067-RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3.2.2011).

Superado o tema da admissibilidade, passo ao exame da questão principal.

## 2. Mérito

Entendo que, em tese, a ausência de consumação da pesca não impede a configuração de infração, tendo em vista que a própria Lei n. 9.605/1998 estende seu alcance aos atos *tendentes* à retirada dos peixes e afins. Confira-se norma contida no art. 36:

Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca *todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.*

De acordo com o Dicionário Aurélio, o vocábulo “tendente” significa aquilo “que se inclina”, “que tende”, “que tem vocação” (*Novo Dicionário Eletrônico Aurélio*, versão 5.11a).

O Dicionário Houaiss apresenta as seguintes acepções para o aludido verbete: a) “que se inclina ou encaminha para determinado alvo ou fim”; b) “que tem vocação; *propenso*”. Acrescenta-se a existência de sinonímia com os vocábulos “predisposto” e “propenso”, assim definidos, respectivamente: a) “que se dispôs; com predisposição para; *propenso, preparado, pronto*”; b) “que

*demonstra ter intenção, desejo ou decisão de fazer (algo)* (Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, multiusuário 1.0.20) – destaquei.

O art. 36 da Lei n. 9.605/1998, ao alargar o conceito de pesca, considera ilícito todo ato *propenso* a retirar, coletar, apanhar ou capturar espécimes dos grupos por ele descritos. Não resta dúvida de que o fato descrito pelo acórdão recorrido, qual seja, a “posse de instrumentos proibidos para a pesca (redes), no local para a prática da pesca e em período proibido para a pesca” (fl. 401, e-STJ), independentemente da efetiva retirada de quaisquer das espécies protegidas, caracteriza infração administrativa.

A sanção ao ato *predisposto* a impactar o meio ambiente encontra-se em consonância com os ditames do art. 225 da Constituição da República, que incumbiu ao Poder Público e à coletividade o dever de *defender e preservar* o patrimônio ambiental.

Segundo proclamou o STF, os valores constitucionais consagrados no art. 225 inspiram a edição de normas voltadas a “*impedir* ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama *proteção mais intensa*” (ADI n. 3.540 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 03-02-2006, pp-00014, Ement, vol-02219-03 pp-00528). (Destaquei.)

De fato, uma rápida leitura do § 1º do art. 225 da Constituição Federal revela que todas as medidas impostas ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostentam caráter eminentemente preventivo, consubstanciado nas expressões: “*preservar*” (incisos I e II); “definir (...) espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente *protegidos*” (inciso III); “exigir (...) estudo *prévio* de impacto ambiental” (inciso IV); “controlar” (...) (inciso V); “promover a educação ambiental (...) para a *preservação* do meio ambiente” (inciso VI); “*proteger* a fauna e a flora (...)” (inciso VII).

Parece-me que a resistência à manutenção da multa aplicada – em razão de ter sido o infrator surpreendido com artefatos de pesca em pleno rio, em período em que a prática é vedada, sem, contudo, ainda ter consumado a captura de peixes, crustáceos, moluscos ou vegetais hidróbios – decorre, com todas as vênias, de uma visão patrimonializada do Direito, responsável por confundir *dano* com *ilícito*.

A prática de um ato ilícito pode, ou não, provocar dano, o que nem sempre é percebido pelo meio jurídico. Procedendo a essa distinção, explica Marcos Bernardes de Mello:

Há atos ilícitos que não importam danos patrimoniais, morais ou estéticos e, conseqüentemente, não são indenizativos.

(...)

É verdade que, na maioria dos casos, da ilicitude resultam danos e dever de reparação. Nos atos ilícitos *stricto sensu* definidos no art. 186 do Código Civil, especialmente, porém não essencialmente, menos ainda exclusivamente, é o que em geral ocorre. Essa circunstância, no entanto, não é suficiente para que se generalize a afirmação de que todo ilícito é danoso e indenizativo, porque assim estariam excluídas as espécies em que isso não acontece (*Teoria do fato jurídico: Plano da Existência*, 15ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008, pp. 250-251).

Estabelecida essa premissa, cumpre investigar se ao Direito interessa punir o ilícito que não chegou a provocar dano.

A resposta certamente seria negativa se estivéssemos sob a égide do Estado Liberal do século XIX, que se preocupava apenas em tutelar os clássicos direitos de primeira dimensão, a saber, a propriedade e a liberdade. A violação da propriedade, direito de natureza eminentemente econômica, e a eventual impossibilidade de restauração do *status quo ante* implicavam, sem maiores transtornos, a conversão em perdas e danos.

Sucedem que, na sociedade contemporânea, o Direito passou a proteger outros bens absolutamente relevantes para o convívio social, os chamados direitos de terceira dimensão (ou geração), entre os quais se encontra o meio ambiente.

Ao contrário dos clássicos direitos liberais, esses novos direitos, despidos de cunho patrimonial, exigem proteção mais efetiva, afinal, decorrida sua violação, a reparação por perdas e danos não será adequada para sua recomposição. No mais das vezes, o perecimento do direito pode importar situação irremediável.

Desse modo, ao ordenamento jurídico não mais interessa apenas fixar mecanismos para o ressarcimento do *dano*, mas sobretudo impedir a prática do *ilícito*. É o que explica, com propriedade, Luiz Guilherme Marinoni:

É que, dentro da sociedade atual, determinados bens são imprescindíveis para uma organização social mais justa. *Tais bens necessitam ser efetivamente garantidos, e para tanto são instituídas normas. Essas normas, que proíbem determinados atos, obviamente devem ser respeitados, pois de outra forma os bens que visam proteger serão irremediavelmente prejudicados.* Como se vê, as normas que, visando garantir determinados bens, vedam certos atos, têm função preventiva. *Portanto, se essas normas objetivam garantir bens imprescindíveis à*

*vida social, é claro que sua violação, por si só, implica em transgressão que deve ser irremediavelmente corrigida. Nas situações em que uma dessas normas é violada, não importa o ressarcimento do dano (não só porque o dano pode ainda não ter ocorrido, como também porque a pretensão à correção do ato contrário ao direito é independente da pretensão ao ressarcimento do dano) e a punição do violador da norma. O que realmente interessa é dar efetividade à norma não observada.*

Com isso, deixa-se claro que é fundamental uma tutela voltada exclusivamente contra o ato contrário ao direito, e não contra o dano, por ser ela imprescindível para a efetiva tutela de direitos absolutamente relevantes (*Curso de Processo Civil*, vol. 2, Processo de Conhecimento, 7ª ed, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 452, grifos no original).

A função preventiva da norma que proíbe a pesca e os atos *tendentes* à sua consumação é absolutamente incompatível com o raciocínio que busca identificar a ocorrência de dano ambiental como condição para sua aplicação. Por isso, merece reforma o entendimento assentado pelo Tribunal *a quo*, que pode ser sintetizado pelo seguinte fragmento extraído do voto condutor do acórdão recorrido:

Depreende-se dos artigos citados, que a simples posse dos instrumentos apreendidos não é suficiente para a caracterização da infração administrativa descrita no respectivo auto de infração e conseqüente aplicação de multa, *uma vez que não houve a efetivação do dano ambiental que a norma busca reprender* (grifei).

Deve-se buscar a *máxima efetividade* dos preceitos que coíbem o *ilícito ambiental*. A conclusão pela absolvição por ausência de dano não se coaduna com o novo paradigma vigente na ordem jurídica.

Dentre os enunciados das *Conclusões do 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental*, realizado no ano de 2005, em São Paulo, extraem-se dois que acentuam o caráter eminentemente *preventivo* das normas de Direito Penal Ambiental, no qual se inclui o art. 36 da Lei n. 9.605/1998:

71. O Direito Penal Ambiental deve estar voltado para a prevenção de danos e para a precaução de riscos, visto que os danos ambientais, comumente, são irreparáveis.

73. A “criminalização de perigo” tipifica as condutas que ameacem o meio ambiente. O caráter de prevenção geral positiva reforça a prevenção penal. Na Lei n. 9.605/1998 houve um reforço no que tange à prevenção.

O art. 42, parágrafo único, do Decreto n. 6.514/2008, que discorre sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, de nítido caráter interpretativo, dispõe que: “Entende-se por ato tendente à pesca aquele em que o infrator esteja munido, equipado ou armado com petrechos de pesca, na área de pesca ou dirigindo-se a ela”, exatamente o contexto fático delineado pelas instâncias ordinárias.

Condicionar a aplicação da multa pela infração em comento à efetiva consumação de um dos verbos do art. 36 da Lei n. 9.605/1998 tornaria completamente ineficaz o dispositivo, uma vez que a conduta já estaria subsumida ao art. 34, *in verbis*: “Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente”.

Ademais, conforme raciocínio prevalecente no acórdão recorrido e acolhido pelo eminente Relator, para que os agentes de fiscalização ambiental pudessem aplicar a norma, deveriam aguardar o recolhimento do primeiro animal fígado, o que não parece razoável nem condizente com a finalidade de inibir o ilícito que inspirou o preceito sancionador.

### 3. Conclusão

Diante do exposto e com as devidas homenagens, *preliminarmente, divirjo do eminente Ministro Relator e de seu judicioso voto para não conhecer do Recurso Especial, e, no mérito, o acompanho para dar-lhe provimento.*

É como voto.

### VOTO-VISTA

Ementa: Ambiental. Recurso especial. Pesca. Infração administrativa. Arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998. Caracterização. Auto de infração. Legalidade.

1. Trata-se, na origem, de ação ajuizada com o objetivo de anular auto de infração lavrado com base nos arts. 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998, uma vez que o ora recorrido estaria pescando em época de Piracema mediante a utilização de material proibido e predatório.

2. A Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade e, em especial no exercício de atividade sancionadora, da tipicidade/taxatividade, de modo que, se ela não comprova, na esfera

judicial, que foi correta a qualificação jurídica feita no lançamento, a autuação não pode subsistir. Todavia, no presente caso, a autuação foi correta ao enquadrar a ação do infrator nos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998.

3. O próprio legislador cuidou, no art. 36 da Lei n. 9.605/1998, de enunciar o que deve ser entendido como pesca, vejamos: “*considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora*”.

4. Assim, analisando-se as condutas previstas nos artigos 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998 e o conceito de pesca disposto no art. 36 da referida norma, conclui-se que a conduta do ora recorrido que larga uma rede (material proibido e predatório) em um rio, em época de Piracema, praticamente por assustar-se com a presença de agentes fiscalizadores, pescou, uma vez que pela análise de todo o contexto apresentado no acórdão recorrido houve a demonstração de prática de ato tendente a retirar peixe ou qualquer das outras espécies elencadas no art. 36 da Lei n. 9.605 de sua *habitat* próprio.

5. Recurso especial provido.

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Trata-se, na origem, de ação ajuizada com o objetivo de anular auto de infração lavrado com base nos arts. 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998, uma vez que o ora recorrido estaria pescando em época de Piracema mediante a utilização de material proibido e predatório.

Utiliza-se o ora recorrente do disposto nos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998 para fundamentar sua pretensão de inserir a conduta do recorrido em espécie de infração ambiental.

Após o voto-vista do Senhor Ministro Herman Benjamin, voltei aos autos para contrastar o relatado no v. acórdão originário com a legislação federal pertinente, sobretudo para me deter na tipificação da conduta e o papel do art. 36 da Lei n. 9.605/1998. Cheguei pois a conclusão de que a mais consentânea interpretação me conduz a vislumbrar que se o referido artigo não for tomado de forma absolutamente balizadora das condutas tipificadas nos artigos que o antecedem, estaríamos negando vigência a ele.

Insustentável, sob qualquer ângulo, com todas as vênias, que seria necessário, para tipificação, ter no auto de infração lançado pelo IBAMA, além das figuras típicas previstas nos artigos 34 e 35, a norma definidora do art. 36.

O legislador que rebusteceu o controle e a proibição de crimes e infrações ambientais, não poderia, no mesmo diploma, fracionar tal controle e, conseqüentemente, abdicar de seu caráter profilático e pedagógico intrínseco à norma.

Assim, as razões do recorrente prosperam.

Pois bem. O acórdão recorrido, tratando da análise do auto de infração, constatou que

[d]e acordo com o documento de f. 9, o embargante foi autuado por "**PESCAR EM ÉPOCA DE PIRACEMA CONFORME PORTARIA CONJUNTA N. 01 DE 26 DE JANEIRO DE 2000. PESCAR MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DE MATERIAL PROIBIDO E PREDATÓRIO (REDES, FISCAS, ESPINHÉIS).**"

A parte recorrida, portanto foi autuada por *pescar*.

Pela leitura do acórdão recorrido ficou plenamente constatado que o infrator do auto de infração estava pescando, uma vez que estava realizando "ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes" (art. 36 da Lei n. 9.605/1998).

A ver trecho cristalino da decisão vergastada nesse sentido:

Segundo a prova produzida na ação penal, não impugnada materialmente nestes autos e portanto, válida para a formação do convencimento, um dos fiscais responsáveis pela autuação do embargante declarou que:

*JUÍZA: E o quê que o senhor viu?*

*DEPOENTE: Nós estávamos, o objetivo da fiscalização era atrás de caçador, que era a denúncia que nós tínhamos. **E quando encontramos essa pessoa com o barco e quando ele presenciou que era o IBAMA ele largou essas redes no rio.***

***JUÍZA: Ele estava só com redes?***

***DEPOENTE: Ali só estava com redes.***

*JUÍZA: Fiskas e espinhéis?*

*DEPOENTE: Não, isso aí foi encontrado depois na casa dele, na casa onde ele estava hospedado.*

*JUÍZA: Não estava no barco?*

*DEPOENTE: Não, não barco não.*

*JUÍZA: Então os senhores se dirigiram até a casa dele e lá encontraram físgas e espinhéis?*

*DEPOENTE: Isso.*

*JUÍZA: Ele não foi encontrado utilizando esses instrumentos?*

*DEPOENTE: Não, esses outros não.*

*JUÍZA: A rede também ele teria jogado?*

*DEPOENTE: A rede ele só jogou na água.*

*(...)*

*JUÍZA: Esse banhado ele tem alguma espécie em extinção? Ele causou eventualmente algum risco ambiental gravoso nessa área? Como é que significa isso?*

*DEPOENTE: Não, esse rio é um rio federal, só que a prática, a infração que ele cometeu, o crime que ele cometeu foi que, o pescador amador ele não pode utilizar material predatório que seria a rede. Mas espécie em extinção ali não (...) talvez tenha mas não pegamos nenhum peixe com ele. (Testemunha Paulo Roberto Mattoso Dittert, agente de fiscalização do IBAMA, f. 104-105)*

O auto de apreensão de f. 10 menciona vários objetos, como por exemplo 09 (nove) redes, dois espinhéis e três físgas. Entretanto, nenhum peixe foi encontrado na posse do embargante, tanto no barco, quanto no interior da casa em que estava hospedado.

O que se observa da simples leitura do excerto acima transcrito é que a parte ora recorrida encontrava-se no rio com barco e redes, ou seja, estava prestes a capturar peixes, caracterizando ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar peixe que naquele rio vivia, o que só não ocorreu porque o agente alegadamente infrator havia visualizado a polícia administrativa (é o que se infere sem maiores esforços da afirmação “[e] quando encontramos essa pessoa com o barco e quando ele presenciou que era o IBAMA ele largou essas redes no rio”).

Assim, pela leitura do auto de infração, conclui-se que o recorrido foi autuado, corretamente, pela realização de pesca e, segundo o conceito de pesca previsto no art. 36 da Lei n. 9.605/1998, pesca houve.

O Ibama alega, em especial, a violação aos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998.



Bem, não é novidade doutrinária e jurisprudencial que a Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade e, em especial no exercício de atividade sancionadora, da tipicidade/taxatividade, de modo que, se ela não comprova, na esfera judicial, que foi correta a qualificação jurídica feita no lançamento, a autuação não pode subsistir. Todavia, no presente caso, a autuação foi correta ao enquadrar a ação do infrator nos arts. 34, 35 e 36 da Lei n. 9.605/1998.

A leitura do auto de infração de fl. 13 (e-STJ) deixa claro que, realmente, os dispositivos legais em que se basearam os agentes de fiscalização foram os arts. 34, *caput*, e 35 do mencionado diploma normativo.

Apenas para melhor esclarecer o que se discute aqui, vale a pena transcrever os referidos dispositivos:

Art. 34. **Pescar** em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente:

Pena - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

I - **pescar** espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos;

II - **pescar** quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

III - transporta, comercializa, beneficia ou industrializa espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas.

Art. 35. **Pescar** mediante a utilização de:

I - explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante;

II - substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente:

Pena - reclusão de um ano a cinco anos.

Para que não haja qualquer dilema na aplicação da lei, o próprio legislador cuidou de enunciar o que deve ser entendido como pesca, ou seja, apresentou conceito que se aplica a todos os artigos que cuidam da atividade pesqueira. Dispõe o art. 36 da Lei n. 9.605/1998:

Art. 36. Para os efeitos desta lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes,

crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.

Sobre tal dispositivo, vejamos:

A presente norma não insculpe um tipo penal, mas, sim, um conceito que aproveita a todos os artigos que tratam da atividade pesqueira. Desde o artigo 29, que excetua os atos de pesca, aos artigos 33, 34 e 35, que direta ou indiretamente tratam da matéria, o conceito se aplica.

Anteriormente, a pesca era definida pelo art. 1º do Decreto-Lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967, que a conceituava como “todo ato tendente a capturar ou extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida”.

O conceito anterior era mais restritivo do que o atual, que fez inserir na categoria “atos de pesca” aqueles tendentes a retirar, coletar, apanhar e apreender, além de manter as ações capturar e extrair, que já estavam contidas na legislação anterior. (*Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Nicolao Dino Neto, Ney Belo Filho e Flávio Dino. 3ª edição rev. e atual. - Belo Horizonte: Del Rey, 2011.*)

Ora, analisando-se o disposto no art. 36, transcrito acima, o legislador não objetivou punir apenas a pesca como apanhar da água o peixe, exigindo que o agente da conduta estivesse com o animal aquático nas mãos, e sim todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ou seja, buscou sancionar todo aquele que, a partir de uma análise do contexto em que se encontra, esteja preparado a retirar peixe ou qualquer das outras espécies elencadas no art. 36 da Lei n. 9.605 de sua *habitat* próprio, dentro daquelas condutas dos artigos 34 e 35 do referido diploma normativo.

Assim, analisando-se as condutas previstas nos artigos 34 e 35 da Lei n. 9.605/1998 e o conceito de pesca disposto no art. 36 da referida norma, conclui-se que a conduta do ora recorrido que larga uma rede (material proibido e predatório) em um rio, em época de Piracema, praticamente por assustar-se com a presença de agentes fiscalizadores, pescou, uma vez que pela análise de todo o contexto apresentado no acórdão recorrido houve a demonstração de prática de ato tendente a retirar peixe ou qualquer das outras espécies elencadas no art. 36 da Lei n. 9.605 de sua *habitat* próprio.

É óbvio que, por todo o histórico relatado pela testemunha (acima recortado), é admissível pressupor que a reunião dos diversos petrechos, do barco e da circunstância leva a crer que o recorrido pesca, de acordo com o conceito previsto no art. 36 da Lei n. 9.605 - na verdade, acredito que não há fagulha de obscuridade no sentido de o recorrido iria pescar bem ali, bem naquela hora, se a fiscalização não o tivesse interrompido.

De se notar que *não existe tipificação criminal ou administrativa para o simples porte de petrechos de pesca* (a previsão legal, lembre-se, é de *pesca* com utilização de petrechos), de modo que fica claro que a fiscalização atribuiu a conduta “pescar” corretamente, de acordo com o conceito previsto no art. 36 da Lei n. 9.605/1998.

Com essas considerações, voto por *dar provimento* ao recurso especial. Inversão dos ônus sucumbenciais.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Márcia Dieguez Leuzinger<sup>1</sup>*

### 1. INTRODUÇÃO

O Acórdão proferido pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial nº 1.223.132, trata da legalidade de multa administrativa imposta em razão de pesca ilegal. A controvérsia se estabeleceu por causa da interpretação restritiva conferida pelas instâncias ordinárias ao disposto nos arts. 34 e 36 da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), que dispõem sobre a pesca em período em que a atividade é proibida e o alcance do conceito, respectivamente.

Serão estes, portanto, os contornos do presente comentário, que se restringirá a questões de direito material, não constituindo seu objeto a avaliação de matéria exclusivamente processual.

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado do Paraná, Mestre em Direito e Estado e Doutora em Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília – UnB, Professora de Direito Ambiental da graduação, do mestrado e do doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, diretora do Instituto O Direito por um Planeta Verde e do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP.

## 2. HISTÓRICO

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) ajuizou execução fiscal para a cobrança de multa no valor de R\$ 1.310,00, aplicada em face de Moacir Adalberto Bodnar, referente ao Auto de Infração nº 89808-D, lavrado em decorrência de ter o executado praticado pesca em época de piracema (período de reprodução dos peixes), quando ela é proibida, e com material também proibido (redes, fisgas, espinhéis). Segundo depoimento dos fiscais do IBAMA, eles estavam perseguindo caçadores, em razão de uma denúncia, quando encontraram o requerido em um barco. Ao avistar os fiscais, ele teria largado imediatamente as redes no rio, não tendo sido, todavia, encontrado pelos primeiros nenhum peixe em seu poder. Quando os fiscais se dirigiram à casa do pescador, acharam, ainda, fisgas e espinhéis.

Ingressou, então, o requerido com embargos à execução, alegando, em síntese, que, tendo sido absolvido no processo criminal, também deveria sê-lo na execução fiscal. Narra na inicial que, no âmbito do processo criminal, não restou comprovada a sua culpa, o que deveria irradiar à responsabilidade administrativa, tornando nulo o auto de infração.

O pedido foi julgado procedente em Primeira Instância, tendo sido extinta a execução fiscal, por ausência de título executivo. Na fundamentação da sentença, a Juíza, em primeiro lugar, expõe que a sentença absolutória criminal, no caso, não vincula a esfera administrativa, na medida em que não houve negativa do fato ou de sua autoria. Por outro lado, apesar de entender ser “louvável” a conduta dos agentes fiscalizadores que realizaram a apreensão do material proibido para pesca naquele local e período do ano, impedindo “conduta nociva do embargante”, concluiu ter sido sanada a ilegalidade, eis que fora impedida a concretização do dano ambiental. Desse modo, argumenta ter sido ilegal a autuação do particular.

Em sede de apelação interposta pelo IBAMA, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou-lhe provimento, ao fundamento de que a simples posse de instrumentos utilizados para pescar não é suficiente para a caracterização da infração administrativa. Ofereceu a autarquia ambiental, assim, recurso especial, argumentando ter o Acórdão local violado os arts. 34, 35 e 36 da Lei nº 9.605/98, na medida em que entendeu que o ato de pescar não teria ocorrido quando era evidente a intenção do autor nesse sentido, pois portava redes e outros materiais proibidos, todos destinados à atividade de pesca, em período em que esta é vedada. Buscou, então, demonstrar que ato de pesca, nos termos

do art. 36 da Lei de Crimes Ambientais, é qualquer ato “tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico”.

Ao julgar o recurso especial, o Ministro Relator, Mauro Campbell Marques, inicialmente negou provimento ao apelo, por entender não haver tipificação administrativa para o simples porte de petrechos de pesca. Todavia, após o voto-vista do Ministro Herman Benjamin, retificou seu voto, no sentido de dar provimento ao recurso especial.

Assim fundamentou o Relator o seu entendimento:

é admissível pressupor que a reunião dos diversos petrechos, do barco e da circunstância leva a crer que o recorrido pesca, de acordo com o conceito previsto no art. 36 da Lei nº 9.605 – na verdade, acredito que não há fagulha de obscuridade no sentido de que o recorrido iria pescar bem ali, bem naquela hora, se a fiscalização não o tivesse interrompido.

O voto-vista do Ministro Herman Benjamin, que conduziu à modificação do entendimento do Relator, apesar de entender, em sede de juízo de admissibilidade, não ter o recorrente impugnado de forma suficiente o Acórdão local, especificamente no que tange ao argumento de que a multa aplicada não atenderia aos parâmetros estabelecidos no art. 74 da Lei nº 9.605/98, no mérito decidiu no sentido de que “a função preventiva da norma que proíbe a pesca e os atos tendentes à sua consumação é absolutamente incompatível com o raciocínio que busca identificar a ocorrência de dano ambiental como condição para sua aplicação”. Mais adiante, aduz que,

Condicionar a aplicação da multa pela infração em comento à efetiva consumação de um dos verbos do art. 36 da Lei 9.605/1998 tornaria completamente ineficaz o dispositivo, uma vez que a conduta já estaria subsumida ao art. 34, *in verbis*: ‘Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente’.

### 3. ANÁLISE DO ACÓRDÃO

Analisando-se o mérito da causa, uma vez que foi afastada pela Segunda Turma a preliminar de falta de impugnação de fundamento suficiente, é fácil perceber que o art. 36 da Lei de Crimes Ambientais, ao conceituar pesca, tratou de qualquer ato “tendente” a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender

ou capturar espécimes aquáticas, amoldando-se perfeitamente ao conceito de pesca imprimido pela Lei nº 11.959/09, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Não é, portanto, plausível concluir que o porte de redes e outros petrechos proibidos utilizados para pesca em poder do recorrido, dentro de um barco, não constituiriam ato “tendente” à pesca. Tal conclusão é reforçada, como destacado pelo Ministro Herman Benjamin, pelo disposto no parágrafo único do art. 42 do Decreto federal nº 6.514/08<sup>2</sup>, que dispõe entender-se por “ato tendente à pesca aquele em que o infrator esteja munido, equipado ou armado com petrechos de pesca, na área de pesca ou dirigindo-se a ela”. Ora, o recorrido encontrava-se exatamente em área de pesca, portando, em um barco, redes utilizadas para esta finalidade, fato que se subsume perfeitamente à hipótese legal.

Por outro lado, sendo tal atividade proibida naquela época, por se tratar de período de reprodução dos peixes, mais uma razão para a autuação e a aplicação de sanção, no caso, pena de multa. A simples absolvição na esfera penal não atinge a esfera administrativa, pela independência existente entre as esferas de responsabilização civil, administrativa e criminal. No caso, as únicas hipóteses em que haveria influência da decisão do juízo criminal seria a constatação de que o fato não existiu ou, caso tivesse ocorrido, de que o acusado não foi o seu autor<sup>3</sup>. Isso, contudo, não aconteceu. O Juízo criminal absolveu o recorrido por má aplicação da norma, entendendo não ter ocorrido ato típico porque não havia peixes em poder do acusado. Assim como o que se passou em primeira e segunda instâncias no presente processo, também o juiz que julgou a ação penal não atentou para o fato de que qualquer ato “tendente” à pesca deve ser assim considerado. A absolvição naquela esfera, por isso, não aproveita ao presente processo, em que se discute aplicação de multa administrativa.

Vale ressaltar, ainda, que a dicção legal, ao tratar de atos “tendentes” à pesca, se coaduna com os mais importantes princípios de direito ambiental: precaução e prevenção. Como o dano ambiental apresenta características bastante diferentes de outras categorias de dano, consubstanciadas na dificuldade ou, muitas vezes, na impossibilidade de reparação, na difícil valoração, na inobservância de

<sup>2</sup> O Decreto federal nº 6.514/08 dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

<sup>3</sup> A jurisprudência dos Tribunais Superiores está sedimentada no sentido da independência das instâncias. Desse modo, a sentença criminal somente afastará a punição administrativa se reconhecer que o fato não aconteceu ou negar a sua autoria. MS nº 9.772, Rel. Min. Laurita Vaz; REsp nº 1.199.083, Rel. Min. Castro Meira; AI nº 681.487, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 22.899, Rel. Min. Moreira Alves, dentre outros.

fronteiras políticas, na impossibilidade de se calcular o tempo que perdurarão os efeitos e na possibilidade de que esses efeitos atinjam a uma pluralidade indefinida de vítimas, deve-se sempre buscar evitá-lo<sup>4</sup>. Aplicam-se, assim, às situações de risco, os princípios da precaução, quando não há certeza científica sobre os efeitos de dada atividade, mas um fundado receio de que possa causar graves danos ao ambiente, e da prevenção, diante de atividade que, sabidamente, gera prejuízo ao ambiente natural. Isso significa que nem mesmo a ausência de certeza, face ao estágio atual de desenvolvimento científico, pode retardar ou impedir a adoção de medidas precaucionais<sup>5</sup>. A atuação preventiva é sempre preferível, pois a reparação integral é geralmente muito difícil e de pouco adianta o pagamento de indenização em dinheiro diante de uma situação de dano ambiental já consumada, na medida em que o prejuízo à qualidade de vida das presentes e das futuras gerações não será revertido.

Isso porque perturbações infligidas ao ambiente natural prejudicam ou até mesmo interrompem a prestação de serviços ambientais efetuada gratuitamente pelos ecossistemas, sem os quais é impossível falar-se em vida com qualidade. Manutenção do ciclo hidrológico, recarga de aquíferos, controle do microclima, ciclagem de nutrientes dos solos, polinização, preservação da diversidade biológica, inclusive aquática, dentre muitos outros, são essenciais para a sobrevivência e a qualidade da vida das sociedades humanas, e não podem ser prestados artificialmente<sup>6</sup>. Por isso, a única solução para garantir-se o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, insculpido no art. 225, *caput*, da CF/88, e de se proporcionar a todos uma vida digna, conforme prevê o seu art. 1º, III, é a manutenção dos ecossistemas naturais e dos processos ecológicos

4 MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001; LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Série Universitária. São Paulo: Elsevier, 2013; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

5 SADELEER, Nicolas de. **Les principes du pollueur-payeur, de prévention, de précaution**. Collection Universités francophones. Bruxelas, Paris: Bruylant; Agence Universitaire francophone, 1999. KISS, Alexandre. The rights and interest for future generations and the precautionary principle. In: FREESTONE, D; HEY E. (org.). **The precautionary principle and international Law, the challenge of implementation**. International Environmental Law and Policy Series. Kluwer Law International, 1996; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

6 NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais**: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

essenciais, o que demanda evitar-se, dentro do possível, a ocorrência de danos ambientais.

Necessário, assim, interpretar-se as normas de proteção ao ambiente natural a partir da aplicação dos princípios de direito ambiental, em especial, repita-se, os da prevenção e da precaução. No caso em tela, a interpretação do art. 36 da Lei nº 9.605/98 e art. 42 do Decreto nº 6514/08 deve abranger, de forma ampla, qualquer ato tendente à pesca, o que abarca a posse de petrechos proibidos para esta atividade dentro de um barco em época em que a pesca era também vedada no local (Portaria Conjunta nº 01, de 26 de janeiro de 2000). Quanto à possibilidade de proibição de pesca em determinados períodos, a Lei nº 11.959/09<sup>7</sup> prevê, em seu art. 6º, que o exercício da atividade pesqueira poderá ser proibido transitória, periódica e permanentemente, nos termos das normas específicas, para proteção, dentre outros, das espécies e do processo reprodutivo, cabendo ao órgão competente definir os locais e épocas em que incide a vedação, o que ocorreu por meio da já mencionada Portaria Conjunta nº 01/00, que consta do auto de infração.

#### 4. CONCLUSÃO

A proibição da pesca em determinados locais e períodos visa a preservação das espécies aquáticas e, conseqüentemente, a proteção dos ecossistemas em que ocorrem e a manutenção dos serviços ambientais por eles prestados. No caso em tela, houve flagrante de ato tendente à pesca em período de reprodução de peixes, quando a atividade é proibida, e com material também proibido. Restou caracterizada, portanto, a responsabilidade administrativa do particular, sendo correta a multa aplicada pelo IBAMA.

Conclui-se, assim, que, no mérito, a decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça está afinada com os mais modernos princípios de direito ambiental aplicáveis à espécie, assim como observou a legislação ambiental vigente.



<sup>7</sup> Lei nº 11.959/09 dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras.



---

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 33.562-RJ  
(2011/0006662-0)**

---

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Recorrente: Nelson Moreira Assad

Advogado: Clarissa Oliveira Vidon e outro(s)

Recorrido: Estado do Rio de Janeiro

Procurador: Leonardo Orsini de Castro Amarante e outro(s)

---

**EMENTA**

Ambiental. Recurso ordinário em mandado de segurança. Pesca sub-aquática em apnéia com arbalete. Estado do Rio de Janeiro. Portaria IBAMA n. 20/03.

1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado em face de fundada ameaça de que a autoridade coatora adotasse medidas coercitivas para impedir que o impetrante-recorrente realizasse pesca sub-aquática amadora com arbalete, com base na Portaria Sudepe N-35/88.

2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente, em síntese, que a pesca sub-aquática em apnéia com arbalete, por ser do tipo amadora, não pode ser considerada predatória, e, portanto, deve ser permitida.

3. Com base na Portaria Ibama n. 20/03, o recorrente obteve licença para pesca subaquática amadora, inclusive com a utilização de arbalete. Este diploma infralegal é claro (negritos acrescentados): Art. 2º- Para efeito desta Portaria, entende-se por: I - Pesca Amadora - aquela praticada por brasileiros ou estrangeiros com a finalidade de lazer, turismo ou desporto, sem finalidade comercial. [...] Art. 3º. Os **pescadores amadores**, inclusive os praticantes da pesca subaquática, **obterão** a Licença para Pesca Amadora mediante o pagamento de uma taxa, definida na legislação em vigor, a ser recolhida junto à rede bancária autorizada, em formulário próprio, para uma das seguintes categorias: [...] III - Pesca Subaquática (Categoria C): realizada com ou sem o auxílio de embarcações e **utilizando espingarda de**

**mergulho ou arbalete**, sendo vedado o emprego de aparelhos de respiração artificial;”.

4. Dispositivo que pode gerar certa dúvida é o art. 4º, p. único, dessa Portaria. A ver (negritos acrescentados): “Art. 4º - A Licença para **Pesca Amadora** terá validade em todo o território nacional. Parágrafo único - **Normas editadas por órgãos regionais ou estaduais referentes aos petrechos**, tamanhos mínimos e máximos de captura, cotas de captura por pescador, períodos e locais permitidos para pesca **deverão ser respeitadas, desde que mais restritivas**”.

5. Importa perquirir, portanto, se a Portaria Sudepe N-35/88 enquadra-se na qualidade de norma estadual mais restritiva: “Art. 1º Proibir a pesca, até a distância de 1.000m (um mil metros) ao redor ou ao alargo dos seguintes acidentes geográficos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro: [...] § 1º Ficam excluídos da proibição prevista neste artigo, **os pescadores artesanais ou amadores** que utilizem para o exercício da pesca, linha de mão, ou vara linha e anzol, com ou sem molinete, bem assim as atividades de maricultura”.

6. Em primeiro lugar, convém ressaltar que a Portaria Sudepe é de 1988. Bem, o fato de a Portaria Sudepe N-35, ao livrar da proibição de pesca comercial os pescadores artesanais e amadores, não ter feito menção a este artefato diz respeito unicamente a sua inexistência à época em que editada esta portaria (1988), e não à real vontade regulamentadora de vedar a pesca subaquática amadora com o uso do arbalete. Não há, pois, caráter restritivo, mas apenas lacuna relativa a desenvolvimento técnico.

7. Em segundo lugar, o conceito de “pesca artesanal” não vem definido pela Portaria Sudepe, mas sim pela Portaria do Ibama *retro* transcrita e, neste conjunto de normas, a pesca amadora é simplesmente aquela que não possui finalidade comercial.

8. Em terceiro lugar, e mais importante porque ratifica as duas linhas argumentativas antes expostas, é digno de nota que o art. 1º da Portaria Sudepe permite a pesca com anzóis, tipo de pesca amadora que, na Portaria do Ibama pode ser classificada como pesca amadora desembarcada ou embarcada - conforme se utilize ou não de embarcações.

9. Quer dizer: até o uso de *embarcações* não é suficiente para afastar o amadorismo, de modo que o mero uso de arbalète, sob a perspectiva da razoabilidade na proteção do meio ambiente aquático (especialmente sob o aspecto da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito), também não o pode ser.

10. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque.”

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de agosto de 2011 (data do julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por Nelson Moreira Assad contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado:

Mandado de Segurança. Proibição de pesca amadora subaquática. Ilegitimidade passiva do Secretário de Estado do Ambiente não caracterizada. Ato da autoridade estadual nos limites da sua competência que não viola direito líquido e certo do impetrante. Segurança denegada.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente, em síntese, que a pesca sub-aquática em apnéia com arbalète, por ser do tipo amadora, não pode ser considerada predatória, e, portanto, deve ser permitida.

Foram apresentadas contra-razões.

O recurso foi regularmente processado.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso ordinário.

É o relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques (Relator): Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado em face de fundada ameaça de que a autoridade coatora adotasse medidas coercitivas para impedir que o impetrante-recorrente realizasse pesca sub-aquática amadora com arbalete, com base na Portaria Sudepe N-35/88.

Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente, em síntese, que a pesca sub-aquática em apnéia com arbalete, por ser do tipo amadora, não pode ser considerada predatória, e, portanto, deve ser permitida.

Penso que assiste razão ao impetrante-recorrente.

Com base na Portaria Ibama n. 20/03, o recorrente obteve licença para pesca subaquática amadora, inclusive com a utilização de arbalete. Este diploma infralegal é claro (negritos acrescentados):

Art. 2º- Para efeito desta Portaria, entende-se por:

I - Pesca Amadora - aquela praticada por brasileiros ou estrangeiros com a finalidade de lazer, turismo ou desporto, sem finalidade comercial.

Art. 3º. Os **pescadores amadores**, inclusive os praticantes da pesca subaquática, **obterão** a Licença para Pesca Amadora mediante o pagamento de uma taxa, definida na legislação em vigor, a ser recolhida junto à rede bancária autorizada, em formulário próprio, para uma das seguintes categorias:

[...]

III - Pesca Subaquática (Categoria C): realizada com ou sem o auxílio de embarcações e **utilizando espingarda de mergulho ou arbalete**, sendo vedado o emprego de aparelhos de respiração artificial;

Dispositivo que pode gerar certa dúvida é o art. 4º, p. único, dessa Portaria. A ver (negritos acrescentados):

Art. 4º - A Licença para **Pesca Amadora** terá validade em todo o território nacional.

Parágrafo único - **Normas editadas por órgãos regionais ou estaduais referentes aos petrechos**, tamanhos mínimos e máximos de captura, cotas de captura por pescador, períodos e locais permitidos para pesca **deverão ser respeitadas, desde que mais restritivas.**

Importa perquirir, portanto, se a Portaria Sudepe N-35/88 enquadra-se na qualidade de norma estadual mais restritiva:

Art. 1º Proibir a pesca, até a distância de 1.000m (um mil metros) ao redor ou ao algo dos seguintes acidentes geográficos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro:

[...]

§ 1º Ficam excluídos da proibição prevista neste artigo, **os pescadores artesanais ou amadores** que utilizem para o exercício da pesca, linha de mão, ou vara linha e anzol, com ou sem molinete, bem assim as atividades de maricultura.

Em primeiro lugar, convém ressaltar que a Portaria Sudepe é de 1988. Bem, o fato de a Portaria Sudepe N-35, ao livrar da proibição de pesca comercial os pescadores artesanais e amadores, não ter feito menção a este artefato diz respeito unicamente a sua inexistência à época em que editada esta portaria (1988), e não à real vontade regulamentadora de vedar a pesca subaquática amadora com o uso do arbalete. Não há, pois, caráter restritivo, mas apenas lacuna relativa a desenvolvimento técnico.

Em segundo lugar, o conceito de “pesca artesanal” não vem definido pela Portaria Sudepe, mas sim pela Portaria do Ibama *retro* transcrita e, neste conjunto de normas, a pesca amadora é simplesmente aquela que não possui finalidade comercial.

Em terceiro lugar, e mais importante porque ratifica as duas linhas argumentativas antes expostas, é digno de nota que o art. 1º da Portaria Sudepe permite a pesca com anzóis, tipo de pesca amadora que, na Portaria do Ibama pode ser classificada como pesca amadora desembarcada ou embarcada - conforme se utilize ou não de embarcações.

Quer dizer: até o uso de *embarcações* não é suficiente para afastar o amadorismo, de modo que o mero uso de arbalete, sob a perspectiva da razoabilidade na proteção do meio ambiente aquático (especialmente sob o aspecto da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito), também não o pode ser.

Com essas considerações, voto por *dar provimento* ao recurso ordinário.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Gilberto Passos de Freitas<sup>1</sup>*

### **1. Breves apontamentos acerca dos fatos e das questões jurídicas abordadas no acórdão**

A decisão que ora se comenta, diz respeito a tema de grande relevância – pesca sub-aquática – que, no Brasil, ultimamente vem tendo um grande desenvolvimento, onde não só o peixe se constitui no atrativo para esta modalidade de pesca, mas, também, por termos uma costa bastante extensa, em que o contato com a natureza, as belezas do fundo do mar, concorrem para o aumento de praticantes, circunstâncias que se refletem no maior abate de peixes.

Considerando o crescimento progressivo do número de espécies ameaçada de extinção em decorrência da poluição dos mares, oceanos e da pesca profissional exercida sem critérios, os poderes públicos tem se preocupado com o problema e procurador agir com algum rigor.

No caso ora analisado, o recorrente impetrou mandado de segurança contra o Estado do Rio de Janeiro “em face da fundada ameaça de que a autoridade apontada como coatora adotasse medidas coercitivas para impedir o exercício de pesca sub-aquática com arbalète<sup>2</sup>.”

Denegada a ordem, recorreu, sustentando, em resumo, que a pesca sub-aquática em apnéia<sup>3</sup>, por ser do tipo amadora, não sendo considerada predatória, não pode ser proibida.

O Recurso, cujo relator foi o Ministro Mauro Campbell Marques, foi provido. Os Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Ministro Relator.

### **2. Análise teórica e dogmática dos fundamentos do acórdão**

O acórdão, que tem como tema de fundo a pesca, traduz a importância da preservação da fauna icitológica para a tutela dos recursos naturais e da garantia

---

<sup>1</sup> Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

<sup>2</sup> Arma de disparo de arpão.

<sup>3</sup> Modalidade de pesca sub-aquática em que não se usa cilindro de oxigênio.

do direito à sadia qualidade de vida, previstos na Constituição brasileira de 1988, aborda algumas questões que estão a merecer a atenção dos operadores do direito.

A primeira, refere-se à relevância e necessidade da proteção da fauna ictiológica para a preservação do meio ambiente, que vem sendo objeto de destruição, não só por força da poluição dos oceanos, mares e rios, como pela desenfreada pesca predatória, cujas consequências implicam no desequilíbrio ecológico e na redução de estoques pesqueiros. Realmente, a pesca predatória, no dizer de Guilherme José Purvin de Figueiredo “é altamente lesiva ao meio ambiente”<sup>4</sup>.

Se atentarmos para o fato de que “A civilização humana sempre utilizou os oceanos e mares para extrair seu sustento”<sup>5</sup> e que atualmente, por força de uma intensa atividade pesqueira, já se verifica uma drástica redução dos recursos pesqueiros, medidas protetivas devem ser adotadas.

Como bem observa Maria Luiza Machado Granziera, a pesca, “ (...) ao mesmo tempo em que é de grande importância para a economia e para a subsistência do ser humano, depende do estabelecimento e do efetivo cumprimento de regras que possam garantir que a retirada de recursos pesqueiro seja compatível com a capacidade de reprodução das espécies.”<sup>6</sup>

Na mesma linha a lição de Carla Amado Gomes,

“A questão da liberdade de pesca – uma concretização tradicional do princípio do *maré liberum* – teve uma evolução sensível nos últimos 50 anos. Com efeito, de um primeiro momento de expansão das frotas de pesca, imediatamente após o fim da II Guerra Mundial, chegamos agora a um regime de limitação crescente de captura das espécies psícolas, muito por força do sobaproveitamento que se viveu até aos anos 70.

“Com o *boom* pesqueiro dos anos 50, a capacidade de regeneração das espécies foi diminuindo. Na primeira sessão da III Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1974), foi analisada a situação, dado que se notava já um considerável decréscimo das populações psícolas, com redução das capturas e emergência de casos de conflitualidade entre pescadores.

<sup>4</sup> Curso de Direito Ambiental, p. 182.

<sup>5</sup> Eleen B. Claussen, 1997. Costas críticas. Revista Nuestro Planeta, PNUMA-Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Tomo 8, n. 5, p. 16-17.

<sup>6</sup> Direito Ambiental, 2014, p. 205-6.

Daí que tenha sido introduzido na discussão. Daí que tenha sido introduzido na discussão o princípio do desenvolvimento sustentado – já presente, aliás, na Declaração de Estocolmo –, o qual obriga a uma gestão racional dos recursos, que satisfaça “*as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.*”<sup>7</sup>

Daí se justificar a adoção de medidas para a preservação da pesca em todas as suas modalidades e de uma atuação efetiva do Poder Público, no sentido de “garantir o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais.”<sup>8</sup>

A pesca sub-aquática ou submarina, que se consiste na caça de espécies aquáticas, principalmente peixes, utilizando técnicas de mergulho, está enquadrada como pesca amadora ou esportiva.<sup>9</sup> Oportuno assinalar que a pesca sub-aquática em apnéia, com arbalete, é considerada artesanal e permitida por lei, já a que utiliza aparelho de respiração artificial é proibida.<sup>10</sup>

A segunda questão está relacionada com a interpretação da legislação referente com a pesca sub-aquática, onde o Acórdão, com muita propriedade, abordou o tema a partir da norma a ser aplicada e da observância dos princípios da necessidade, razoabilidade e proporcionalidade.

A r. decisão, após deixar consignado, em resumo, que o recorrente com base na Portaria Ibama n. 20/03, obteve licença para pesca sub-aquática amadora, inclusive com a utilização de arbalete, assinalou que: “o fato de a Portaria Sudepe n. 35, ao livrar da proibição de pesca comercial os pescadores artesanais e amadores, não ter feito menção a este artefato, que diz respeito unicamente a sua inexistência à época em que editada esta Portaria (1988), não significa que tivesse a intenção de vedar a pesca sub-aquática amadora com uso do arbalete.

<sup>7</sup> Direito Ambiental: o Ambiente como Objeto e os Objetos do Direito do Ambiente. p. 161-162.

<sup>8</sup> Maria Luiza Machado Granziera, ob. citada, p. 206.

<sup>9</sup> Portaria IBAMA n. 4, de 19.3.2009, art. 3º. “Os pescadores amadores, inclusive os praticantes de pesca subaquática, obterão a Licença para a pesca amadora mediante pagamento de uma taxa.” Por sua vez, reza a Instrução Normativa Ministerial n. 9, de 13.6.2012, no art. 2º que: “Entende-se por pesca amadora e/ou desportiva a atividade de pesca praticada por brasileira ou estrangeiro, com os equipamentos ou petrechos previstos nesta Instrução Normativa, tendo por finalidade o lazer ou o esporte.” E, no art. 5º, que trata dos petrechos de pesca permitidos, no inciso IV, menciona a “espíngarda de mergulho ou arbalete com qualquer tipo de propulsão e qualquer tipo de seta.”

<sup>10</sup> Instrução Normativa Interministerial n. 9, de 13.06.2012, art. 5º, § 3º: “É vedado o uso de aparelhos de respiração artificial pelo pescador amador durante a pesca.”



Concluindo, afirma que “Não há, pois, caráter restritivo, mas apenas lacuna relativa a desenvolvimento técnico.”

Por fim, afastando qualquer dúvida a respeito de que a pesca sub-aquática está classificada como amadora, concluiu o Acórdão que: “até o uso de embarcações não é suficiente para afastar o amadorismo, de modo que o mero uso de arbalète sob a perspectiva da razoabilidade na proteção do meio ambiente aquático (especialmente sob o aspecto da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito), também não o pode ser.”

Realmente, ao aplicar a legislação que dispõe a respeito da pesca sub-aquática, o Poder Público deve atuar sob a perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade. O primeiro traduz aquilo que não é absurdo e o segundo, que está contido no primeiro<sup>11</sup>. E, não se mostra razoável a circunstância da Portaria Sudepe n. 35/88 ter excluído da proibição somente a pesca dos pescadores amadores que utilizassem linha de mão, ou vara, linha e anzol, deixando fora o uso do arbalète.

De outra parte, cumpre observar que as medidas previstas na legislação pátria, no sentido de preservar a fauna aquática, encontram apoio nos princípios da precaução e da prevenção, que “são aqueles que se antecipam à ocorrência do dano ambiental. Reforça a regra de que as agressões ao meio ambiente, uma vez consumadas, são, normalmente, de reparação incerta, difícil e custosa.”<sup>12</sup> No caso, tais princípios aplicam-se integralmente não só à pesca sub-aquática, como também à pesca em geral, pois, se não cuidarmos dos recursos pesqueiros, comprometeremos a capacidade de reprodução das espécies.

Finalmente, tendo o Acórdão feito referência à licença para a pesca sub-aquática amadora, deixou evidenciado a importância de tal ato, cujos requisitos, como os tamanhos mínimo e máximo de captura por pescador, períodos e locais permitidos para a pesca, deverão ser observados, sob pena de sujeitar o infrator às sanções penais<sup>13</sup> e administrativas<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Para Odete Medauar, “no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária no atendimento do interesse público...”. *Direito Administrativo Moderno*, p. 143.

<sup>12</sup> *Direito Ambiental simplificado*, p. 19

<sup>13</sup> Lei n. 9.605/98, art. 34.

<sup>14</sup> Decreto n. 6.514/2008, arts. 35 e 37.

### 3. Considerações finais

O acórdão ora em estudo deixou evidenciado que, para praticar a pesca sub-aquática, o interessado deverá cumprir todas as exigências legais, ou seja, ser portador de licença e respeitar os requisitos legais, como só pescar em locais onde a pesca é permitida e respeitar os limites de captura e de espécies, notadamente as em risco de extinção.

De outra parte, o Poder Público ao aplicar a legislação que dispõe a respeito da pesca sub-aquática, deve atuar sob a perspectiva dos princípios da precaução, razoabilidade e proporcionalidade.

Desta decisão fica a lição de que a proteção da fauna ictiológica é um dever do Poder Público e que diante do quadro existente, deve agir com eficiência e rigor. Entretanto, sua ação deve se pautar dentro de um critério de razoabilidade, com medidas em proporções adequadas ao caso concreto para atingir o fim previsto na lei, dando ênfase aos princípios da precaução e da prevenção.

### Referências Bibliográficas

CLAUSSEN, Ellen B. Costas Críticas. Revista Nuestro Planeta, PNUMA-Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Tomo 8, n. 5.

DANTAS, Marcelo Buzzaglo. Direito Ambiental Simplificado. São Paulo. Saraiva, 2011.

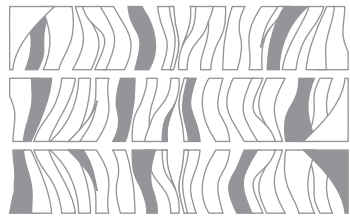
FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Curso de Direito Ambiental. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

GOMES, Carla Amado. Direito Ambiental: o Ambiente como Objeto e os Objetos do Direito Ambiental. Curitiba. Ed. Juruá, 2010.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo. Ed. Atlas, 2014.

LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental simplificado. São Paulo. Ed. Saraiva.2011.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais,2003.



---

### **3. Flora**



### 3.1. Obrigação Ambiental *Ex Lege e Propter Rem*

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.179.316-SP (2009/0235738-6)**

---

Relator: Ministro Teori Albino Zavascki

Recorrente: Usina Santo Antônio S/A

Advogado: José Maria da Costa e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo

---

**EMENTA**

Administrativo. Meio ambiente. Área de reserva legal em propriedades rurais: demarcação, averbação e restauração. Limitação administrativa. Obrigação *ex lege* e *propter rem*, imediatamente exigível do proprietário atual.

1. Em nosso sistema normativo (Código Florestal - Lei n. 4.771/1965, art. 16 e parágrafos; Lei n. 8.171/1991, art. 99), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado “para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225). Por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si, (b) configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

2. O percentual de reserva legal de que trata o art. 16 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) é calculado levando em consideração a totalidade da área rural.

3. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 15 de junho de 2010 (data do julgamento).

Ministro Teori Albino Zavascki, Relator

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em ação civil pública, manteve sentença de procedência do pedido, determinando a demarcação e averbação de reserva legal. Asseverou o acórdão, no que importa ao presente recurso, que (a) “o que se alega é a não demarcação e averbação da reserva legal, que se tivesse sido feita, em consonância com a lei, ao réu era dado provar documentalmente no prazo de defesa, de forma a afastar o que foi postulado pelo autor (art. 333, II, do CPC)” (fl. 649); (b) “a prova pericial, no caso, era desnecessária” (fl. 649); (c) “hoje compete ao proprietário e não ao Estado a recomposição e condução da reserva legal, mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas” (fl. 650); (d) “conquanto instituída primordialmente como forma de preservar as florestas e matas nativas existentes, a reserva legal evoluiu e, hoje, em face do que estabelece a Lei n. 8.171 (...), está o proprietário obrigado a recompô-la” (fl. 650); (e) “trata-se de dispositivo legal de ordem pública, com aplicação imediata, que obriga a todos os proprietários rurais, a partir de 18 de janeiro de 1992, a promoverem uma lenta e gradual recomposição da reserva florestal” (fl. 653); (f) “o fato de ter havido desmatamento, mesmo que por antecessores, não afasta a obrigação de instituição da reserva” (fl. 651); (g) “a ocupação integral do imóvel, impedindo a regeneração, numa área de pelo menos 20% da mata originária, implica evidentemente transgressão à Política Nacional do Meio Ambiente, tratada na Lei n. 6.938/1981” (fl. 651); (h) “não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade da legislação aplicável, questão, que, aliás, já está sendo discutida em ação direta” (fl. 654); (i) “a recorrente não

formulou pedido subsidiário em relação ao valor da multa diária, imposição de não recebimento de benefícios ou incentivos fiscais e prazo de 60 (sessenta) dias para entrega do projeto de reflorestamento” (fl. 655).

Opostos embargos de declaração, restaram rejeitados, sob o fundamento de que (a) “a lei estabelece, de forma indubitosa, que a reserva legal nesta região é de 20% da propriedade, como, aliás, está claro no acórdão embargado” (fl. 675); (b) “não tem sentido pretender-se que o cálculo seja sobre a área de vegetação remanescente, pois, em tal hipótese, o proprietário que tivesse toda a área utilizada com canaviais, por exemplo, não estaria obrigado a averbar um centímetro quadrado sequer de reserva florestal” (fl. 676).

No recurso especial (fls. 680/719), a recorrente aponta violação aos seguintes dispositivos: (a) art. 535 do CPC, pois “diversas questões argüidas deixaram de ser apreciadas, inclusive a inconstitucionalidade do art. 16 e do art. 44 do Código Florestal, além dos pedidos já embutidos no pleito maior da apelação - de improcedência total - representados pela diminuição da multa, pela liberação de imposição do não-recebimento de benefícios ou incentivos fiscais e pela concessão do prazo de 60 dias para entrega do projeto de reflorestamento, na hipótese de improvemento do recurso, pleitos esses regularmente especificados antes da apelação nos mencionados autos, e que não foram concedidos a pretexto de que não haveria pedido subsidiário específico na apelação” (fl. 683); (b) art. 505 do CPC, ao argumento de que “o acórdão se equivocou ao falar em pedido subsidiário, já que, no caso, o que se tem são pedidos implícitos” (fl. 684); (c) art. 6º da LICC, tendo em vista que, em respeito aos princípios da irretroatividade da lei e do direito adquirido, “a reserva florestal legal só é obrigatória para os imóveis que tinham áreas com florestas ou matas quando entrou em vigor o Código Florestal (1965); se tinham cerrados, apenas em 1989; se tinham qualquer outra forma de vegetação nativa, só em 2000” (fl. 684); (d) art. 16, III, do Código Florestal, pois tal diploma legal “permite a supressão da vegetação nativa, desde que seja mantida, para situação como a dos autos, 20% da vegetação nativa existente na propriedade rural ao tempo do início de vigência da lei que regrou tal supressão” (fl. 684); (e) art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, porquanto “não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental a particular que adquiriu o imóvel já com o mencionado dano, precisamente em razão de ausência denexo causal, o que isenta o adquirente da responsabilidade” (fl. 685); (f) art. 333, I, do CPC, pois “o autor deveria demonstrar que a reserva florestal legal deveria ser exigida no caso, porque a gleba discutida possuía vegetação nativa protegida de acordo com a lei à época

e que foi desmatada em desconformidade com a lei então em vigor” (fl. 685). Aduz ainda dissídio jurisprudencial no tocante à base de cálculo da reserva florestal legal e à transmissão da obrigação de instituir tal reserva ao adquirente de terras já desmatadas.

Em contra-razões (fls. 795/814), o recorrido postula o não conhecimento do recurso, ante a incidência do óbice da Súmula n. 284 do STF. No mérito, requer a manutenção do acórdão recorrido.

O Ministério Público Federal, em parecer de fls. 872/873, opina pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (Relator): 1. Quanto à apontada violação ao art. 535 do CPC, não assiste razão à recorrente. É entendimento sedimentado o de não haver omissão no acórdão que, com fundamentação suficiente, ainda que não exatamente a invocada pelas partes, decide de modo integral a controvérsia posta (REsp n. 884.957-PR, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 11.3.2010; e REsp n. 1.180.163-MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 24.3.2010). No caso, o Tribunal de origem manifestou-se expressamente acerca das questões tidas por omissas pela ora recorrente (fls. 654-655):

Por isso, para resguardar o ambiente ecologicamente equilibrado, toda pessoa que tenha para si a propriedade rural deve, por força do dispositivo legal, que tem amparo constitucional, proceder à averbação da reserva legal e tratar de sua recuperação gradual (...).

E neste passo não é demais ressaltar que não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade da legislação aplicável, questão, que, aliás, já está sendo discutida em ação direta.

(...)

Por fim, ressalte-se que a recorrente não formulou pedido subsidiário em relação ao valor da multa diária, imposição de não recebimento de benefícios ou incentivos fiscais e prazo de 60 (sessenta) dias para entrega do projeto de reflorestamento.

Dessa forma, a alegação de omissão do acórdão recorrido reflete mero inconformismo com os termos da decisão.



2. Com relação à tese recursal de que o Tribunal de origem deveria ter analisado os pedidos de diminuição da multa diária, de afastamento da vedação ao recebimento de benefícios ou incentivos fiscais e de concessão de prazo de 60 dias para entrega do projeto de reflorestamento, porque estariam abrangidos no pedido maior de improcedência da ação, o recurso não pode ser conhecido. Isso porque o dispositivo apontado como violado (art. 505 do CPC) não possui conteúdo normativo relacionado ao tema em questão. Essa circunstância configura deficiência na fundamentação recursal, dando causa à aplicação analógica da Súmula n. 284-STF (“É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia”).

3. A questão central diz respeito à violação às normas a respeito da demarcação, averbação e recomposição da reserva legal de vegetação nativa em propriedades rurais. O relator do acórdão recorrido, Desembargador Samuel Júnior, registra o seguinte:

(...)

Conquanto instituída primordialmente como forma de preservar as florestas e matas nativas existentes, a reserva legal evoluiu e, hoje, em face do que estabelece a Lei Ordinária n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, está o proprietário obrigado a recompô-la.

Diz o artigo 99 da mencionada lei:

A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei n. 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei n. 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL).

Assim, o fato de ter havido o desmatamento, mesmo que por antecessores, não afasta a obrigação de instituição da reserva, com indiscutível amparo na legislação vigente.

Ao adquirir o imóvel, o apelante assumiu o ônus legal de fazer o que seus antecessores deixaram de fazer e de refazer o que eles eventualmente tenham feito de forma ilegal, sendo, por isso, irrelevante que ele tenha recebido o imóvel desmatado.

As obrigações “*propter rem*” são decorrentes da relação existente entre o devedor e a coisa e acompanham as mutações subjetivas. Assim, a obrigação de possuir uma reserva legal na propriedade transfere-se do alienante ao adquirente,

independentemente de este último ter responsabilidade acerca da degradação da referida reserva.

A ocupação integral do imóvel, impedindo a regeneração, numa área de pelo menos 20%, da mata originária, implica evidentemente em transgressão à Política Nacional do Meio Ambiente, tratada na Lei Ordinária n. 6.938/1981.

Oportuno, aqui, transcrever-se a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA sobre florestas regeneradas:

Em certo sentido é uma floresta nativa, na medida em que se recompõe com as espécies do próprio meio. Antes do arado e do trator, era comum verem-se florestas regeneradas, quando se praticava o cultivo migratório, sem arrancar as raízes das árvores derrubadas. Cultivava-se uma área durante alguns anos, desmatava-se outra em seguida, abandonando a primeira, que se transformava novamente em capoeira e bosque num período relativamente pequeno de oito a doze anos. Hoje, com a agricultura sofisticada, em que se revira a terra, retirando dela todos os restos da arborização primitiva, o reflorestamento só pode ser artificial e demorado (Direito Ambiental Constitucional, 2ª ed., p. 122-123 S. Paulo: Malheiros Ed., 1995).

Pela legislação anterior, na omissão do proprietário, cabia ao Poder Público fazer o reflorestamento, indenizando inclusive as áreas utilizadas com culturas (art. 18 e seu § 1º, da Lei n. 4.771).

Observe-se que o art. 8º, da Lei Estadual n. 8.014, repetia o mesmo preceito, cometendo ao poder público estadual ou municipal o dever de promover a recuperação de áreas em processo de desertificação e degradação, sem desapropriá-las, se esta iniciativa não partisse do proprietário.

Mas, no § 1º, do mesmo dispositivo, obrigava o proprietário a ressarcir tais despesas, no prazo de cinco anos.

Em face, porém, das evidentes insuficiências do aparelho estatal, adveio a Lei n. 8.171, de 17.1.1991, transferindo, em seu artigo 99 acima transcrito, a obrigação ao proprietário de fazer e arcar com a regeneração, por isso sem nenhum amparo a tese esposada pelos apelantes.

A propósito do tema, PAULO AFFONSO LEME MACHADO, em sua clássica obra, Direito Ambiental Brasileiro, preleciona que o fato de inexistir cobertura arbórea na propriedade não elimina o dever do proprietário de instaurar a reserva florestal.

E mais adiante, assim pontifica:

(...) Pondere-se que, ao se dar prazo para a recomposição, não se está retirando a obrigação do proprietário de, desde já, manter área reservada

na proporção estabelecida de 20% ou 50% - conforme o caso. Se nessa área inexistir floresta, nem por isso poderá o proprietário exercer atividade agropecuária ou exploração mineral. A área de reserva florestal, desmatada anteriormente ou não, terá cobertura arbórea pela regeneração natural ou pela ação humana (p. 568-569, 6ª ed. S. Paulo Malheiros Editores, 1996).

Trata-se de dispositivo legal de ordem pública, com aplicação imediata, que obriga a todos os proprietários rurais, a partir de 18 de janeiro de 1992, a promoverem uma lenta e gradual recomposição da reserva florestal. E sua aplicação não demanda regulamentação, posto existirem normas técnicas a serem aplicadas para o reflorestamento.

O E. Superior Tribunal de Justiça, a respeito da questão, já decidiu que “o novo adquirente do imóvel é parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditadas pela Lei Federal. 2. Recurso provido” (REsp n. 264.173 PR, rel. Min. José Delgado, julgado em 15.2.2001, RT vol. 792, p. 227).

No mesmo sentido afirmou também que “em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la. 3. Responsabilidade que independe de culpa ou nexa causal, porque imposta por lei. 4. Recursos especiais providos em parte” (REsp n. 327.254 PR, rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 3.12.2002, publicado no DJU de 19.12.2002, p. 355).

Não se trata a reserva florestal de servidão, em que o proprietário tem de suportar um ônus, mas de uma obrigação decorrente de lei, que objetiva a preservação do meio ambiente, não sendo as florestas e demais formas de vegetação bens de uso comum, mas bens de interesse comum a todos, conforme redação do art. 1º do Código Florestal.

A Constituição Federal do Brasil assegura aos cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, considerando tratar-se de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Conclui-se claramente de tal disposição que o direito difuso de proteção ao interesse social coletivo se sobrepõe ao interesse individual de explorar integralmente a propriedade, mesmo que haja, com tal exploração, benefício social e econômico para a sociedade.

Por isso, para resguardar o ambiente ecologicamente equilibrado, toda pessoa que tenha para a si a propriedade rural deve, por força do dispositivo legal, que tem amparo constitucional, proceder à averbação da reserva legal e tratar de sua recuperação gradual, nos termos e nos prazos fixados em lei.

E neste passo não é demais ressaltar que não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade da legislação aplicável, questão, que, aliás, já está sendo discutida em ação direta.

Mas, independentemente da solução que venha a ser proferida naquela ação, a obrigatoriedade de delimitação, demarcação e averbação no registro de imóveis da reserva mencionada é exigência longeva, prevista no Código Florestal desde 1965, e não inovação introduzida pela Medida Provisória n. 2.166-67.

Está a recorrente obrigada a deixar de explorar a área que for demarcada imediatamente e não, como parecem querer, no prazo de 30 anos.

O prazo fixado no inciso I do artigo 44 do Código Florestal é para recomposição e não para deixar de utilizar a área, e tem que ser de 1/10, no mínimo, a cada 3 (três) anos.

E como diz a lei, tem que ser de espécies nativa, sendo admitidas plantas exóticas apenas nos termos do que dispõe a lei.

A sobreposição da reserva legal sobre a área de preservação permanente e a compensação ambiental, acrescente-se, só podem ocorrer nas hipóteses taxativamente previstas em lei, não havendo, por isso, no caso, como se cogitar da primeira ou se abrir possibilidade da segunda sem observância do que prescreve de forma estrita o artigo 44 do Código Florestal. (fls. 650-655)

4. Esse entendimento guarda perfeita harmonia com a jurisprudência do STJ sobre a matéria, como se pode constatar dos seguintes precedentes:

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Averbação de área de reserva legal. Art. 16, § 8º, da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal). Exigência legal, mesmo para áreas onde não houver florestas. Recurso provido.

1. Exige-se, nos moldes do § 8º do art. 16 do Código Florestal, que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas naquele mesmo Código.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem, interpretando a referida norma, concluiu que a averbação da área de reserva legal somente seria obrigatória em relação às áreas onde houvesse florestas, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa.

3. O aludido dispositivo, no entanto, deve ser interpretado em conjunto com as demais disposições do Código Florestal, especialmente no que se refere às determinações do art. 44 do mesmo diploma legal.

4. É dever do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, mesmo em áreas onde não houver florestas, adotar as providências necessárias à restauração

ou à recuperação das formas de vegetação nativa, para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

5. Tem-se, assim, que a exigência de averbação da reserva legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, não se aplica somente às áreas onde haja florestas, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa.

6. *“O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo”* (RMS n. 18.301-MG, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

7. Recurso ordinário em mandado de segurança provido, para que, nos atos de transmissão de imóveis rurais realizados perante o Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de São Sebastião do Paraíso-MG, seja cumprida a norma prevista no § 8º do art. 16 do Código Florestal, a qual determina a averbação da área de reserva legal.

(RMS n. 22.391-MG, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 3.12.2008)

Administrativo. Direito Ambiental. Reserva legal. Arts 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965. Necessidade de averbação.

1. Nos termos do artigo 16 c.c. art. 44 da Lei n. 7.771/1965, impõe-se aos proprietários rurais a averbação da reserva legal à margem de matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa.

2. Em suma, a legislação obriga o proprietário rural a manter e, eventualmente, recompor a fração da propriedade reservada por lei.

3. *“Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem”* (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 3.10.2005).

4. Recurso ordinário provido.

(RMS n. 21.830-MG, 2ª T., Min. Castro Meira, DJ de 1º.12.2008)

Administrativo e Processual Civil. Recurso ordinário. Averbação de reserva florestal. Exigência. Código Florestal. Interpretação.

1.O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva

florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.

2. Desborda do mencionado regramento constitucional portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

3. Recurso ordinário provido.

(RMS n. 18.301-MG, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

Processual Civil e Administrativo. Direito Ambiental. Violação do art. 535 do CPC não caracterizada. Reserva legal. Necessidade de averbação. Arts 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965.

(...)

2. É firme o entendimento de que os arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965 impõem aos proprietários a averbação da reserva legal à margem da matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa. Precedentes.

3. Recurso especial provido.

(REsp n. 973.225-MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 3.9.2009)

Direito Ambiental. Arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965. Matrícula do imóvel. Averbação de área de reserva florestal. Necessidade.

I - A questão controvertida refere-se à interpretação dos arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), uma vez que, pela exegese firmada pelo aresto recorrido, os novos proprietários de imóveis rurais foram dispensados de averbar reserva legal florestal na matrícula do imóvel.

II - *“Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras”* (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

III - Inviável o afastamento da averbação preconizada pelos artigos 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), sob pena de esvaziamento do conteúdo da Lei. A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante.

IV - Recurso Especial provido.

(REsp n. 927.979-MG, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 31.5.2007)

Administrativo. Direito Ambiental. Reserva legal. Arts 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965. Necessidade de averbação.

1. Nos termos do artigo 16 c.c. art. 44 da Lei n. 7.771/1965, impõe-se aos proprietários a averbação da reserva legal à margem de matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa.

2. Em suma, a legislação obriga o proprietário a manter e, eventualmente, recompor a fração da propriedade reservada por lei.

3. *“Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem”* (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 865.309-MG, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe de 23.10.2008).

Administrativo. Ambiental. Arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965. Matrícula do imóvel. Averbação de área de reserva florestal. Necessidade.

1. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de *“utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”*

2. A obrigação de os proprietários rurais instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, atende ao interesse coletivo.

3. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba.

4. *Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras* (RMS n. 18.301-MG, DJ de 3.10.2005).

5. *A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre*

*as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante. (REsp n. 927.979-MG, DJ 31.5.2007).*

6. Recurso Especial provido.

(REsp n. 821.083-MG, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJe de 9.4.2008)

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de preservação permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

As questões relativas à aplicação dos artigos 1º e 6º da LICC, e, bem assim, à possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva em ação civil pública, não foram enxergadas, sequer vislumbradas, pelo acórdão recorrido.

Tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

Não há cogitar, pois, de ausência denexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental.

Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 343.741-PR, 2ª T., Min. Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002)

Processual Civil. Administrativo. Recursos especiais. Ação civil pública. Recurso do Estado do Paraná. Pendência de julgamento de embargos de declaração. Ausência de ratificação. Delimitação de área de preservação permanente e de reserva legal. Obrigação do proprietário ou possuidor do imóvel.

(...)

2. Hipótese em que a sentença de primeiro grau de jurisdição, ao julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, condenou o proprietário do imóvel rural a: (a) preservar área de vinte por cento da superfície da sua propriedade, a título de reserva legal, e efetuar a reposição florestal gradual, em prazo determinado, sob pena de multa; (b) preservar também as matas ciliares (preservação permanente) na faixa de trinta metros às margens dos rios e cinquenta metros nas nascentes e nos chamados “olhos d’água”; (c) paralisar imediatamente as atividades agrícolas e pecuárias sobre toda a área comprometida, sob pena de multa. Condenou, igualmente, o Ibama e o Estado do Paraná a: (d) delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação



permanente da propriedade, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa a ser rateada entre ambos; (e) fiscalizar, a cada seis meses, a realização das medidas fixadas nos itens “a” e “b”, sob pena de multa diária.

3. A delimitação e a averbação da reserva legal constitui responsabilidade do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, que deve, inclusive, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

4. Nesse aspecto, o Ibama não poderia ser condenado a delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão, por constituir incumbência do proprietário ou possuidor.

5. O mesmo não pode ser dito, no entanto, em relação ao poder-dever de fiscalização atribuído ao Ibama, pois o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) prevê expressamente que “a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis” (art. 22, com a redação dada pela Lei n. 7.803/1989).

6. Do mesmo modo, a Lei n. 7.735/1989 (com as modificações promovidas pela Lei n. 11.516/2007), ao criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama -, nos termos do art. 6º, IV, da Lei n. 6.938/1981, com a redação dada pela Lei n. 8.028/1990, incumbiu-o de: “(I) exercer o poder de polícia ambiental; (II) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

7. Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que “o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, caput, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005).

8. Recurso especial do Estado do Paraná não conhecido.

9. Recurso especial do Ibama parcialmente provido, para afastar a sua condenação apenas no que se refere à obrigação de delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão.

(REsp n. 1.087.370-PR, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 27.11.2009)

Processual Civil e Ambiental. Reserva legal. Novo proprietário. Legitimidade passiva.

1. Em se tratando de Reserva Legal, com limitação ao direito de propriedade imposta por lei (Código Florestal), o novo adquirente assume o ônus de manter a cobertura vegetal, tornando-se responsável pela sua recomposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la, pois se trata de obrigação *propter rem*.

2. É pacífico o entendimento do STJ quanto à legitimidade passiva do novo proprietário para responder à Ação Civil Pública que visa a cobrar o reflorestamento de Reserva Legal.

3. Recurso Especial conhecido e provido.

(REsp n. 453.875-PR, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 11.11.2009)

#### 5. Realmente, eis o que dispõe o art. 16 do Código Florestal:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

(...)

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas.

(...)

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua

destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.

(...)

E o art. 99 da Lei n. 8.171/1991, por sua vez, estabelece:

Art. 99. A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei n. 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei n. 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL).

Decorre, pois, desse sistema normativo, que a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado «para as presentes e futuras gerações» (CF, art. 225); por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades (= a coisa) em si, (b) configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

6. Correto, também, o entendimento do acórdão recorrido no sentido de que o percentual legal de reserva florestal tem por base a totalidade da área, e não a parcela da área onde ainda exista vegetação, como defende o recurso. Conforme decorre do art. 16 do Código Florestal, a reserva legal é de “vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País” (inciso III). A tese do recurso, de que esse percentual diz respeito apenas à parte da área em que ainda há vegetação nativa (área florestada), leva a resultado absurdo e incompatível com a própria norma de proteção ambiental: o de que o tamanho da reserva seria inversamente proporcional ao da devastação (quanto maior esta, menor aquela), a significar que as áreas inteiramente devastadas não estariam sujeitas a qualquer imposição de restauração, já que sobre elas não haveria obrigação de promover reserva alguma.

Assim, a área a ser considerada para efeito de apuração da reserva legal, a que se referem os incisos do art. 16 da Lei n. 4.771/1965, não é a área “florestada”, como quer a recorrente, mas sim a área “florestável”. Só essa interpretação é a

que pode conferir um sentido prático à determinação constante do art. 99 da Lei n. 8.171/1991, que impõe ao proprietário rural a paulatina recomposição da reserva florestal legal.

7. Não se pode considerar, aqui, a hipótese de aplicação retroativa das normas de proteção ambiental, com violação ao art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil. Não se pode confundir aplicação retroativa com aplicação imediata. A legislação superveniente ao Código Florestal, inclusive a que o modificou, certamente não pode incidir sobre o passado. Mas, em se tratando de norma de conformação da propriedade e de limitação ao seu uso, sua aplicação é imediata, sendo desde logo exigíveis as prestações dela decorrentes, seja quanto aos deveres de abstenção, seja quanto aos de prestações positivas, relacionadas com o dever de demarcação, averbação e recomposição das áreas de reserva legal.

8. Sustenta a ora recorrente que o autor da demanda não comprovou o fato constitutivo de seu direito, ao deixar de provar que “a gleba discutida detinha vegetação nativa protegida e que teria sido desmatada em desconformidade com a legislação em vigor à época da edição da lei respectiva” (fl. 706). Sobre o tema, o Tribunal de origem pronunciou-se nos seguintes termos (fl. 649):

O fato e os fundamentos jurídicos do pedido foram bem explicitados, e não está havendo inversão probatória, pois, o que se alega é a não demarcação e averbação da reserva legal, que se tivesse sido feita, em consonância com a lei, ao réu era dado provar documentalmente no prazo de defesa, de forma a afastar o que foi postulado pelo autor (art. 333, II, do CPC).

A prova pericial, no caso, era desnecessária, posto que a prova da instituição da reserva legal deveria ser feita documentalmente através de certidão comprovando a sua averbação junto ao Registro de Imóveis.

Correto o entendimento do acórdão recorrido, pois o autor demonstrou que não há averbação de reserva legal à margem da inscrição da matrícula da propriedade (fls. 66-77), prova suficiente a embasar a demanda.

9. Registro, para finalizar, que as principais questões discutidas no presente recurso foram enfrentadas em precedente recente da 1ª Seção (EREsp n. 218.781-PR, Min. Herman Benjamin, julgado em 9.12.2009), cujas conclusões, unânimes, coincidem com as aqui tomadas, conforme se pode constatar da ementa:

Processual Civil e Ambiental. Código Florestal. Mínimo ecológico. Reserva legal. Novo proprietário. Responsabilidade pela recuperação da área. Legitimidade passiva.

1. Hipótese em que há dissídio jurisprudencial entre o acórdão embargado, que afasta o dever legal do adquirente de imóvel de recuperar a área de Reserva Legal (art. 16, **a**, da Lei n. 4.771/1965) desmatada pelo antigo proprietário, e o paradigma, que o reconhece e, portanto, atribui-lhe legitimidade passiva para a correspondente Ação Civil Pública.

2. O Código Florestal, ao ser promulgado em 1965, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o território do Brasil.

3. Ao estabelecer deveres legais que garantem um *mínimo ecológico* na exploração da terra, patamar básico esse que confere efetividade à preservação e restauração dos “processos ecológicos essenciais” e da “diversidade e integridade do patrimônio genético do País” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, I e II), o Código Florestal tem na Reserva Legal e nas Áreas de Preservação Permanente dois de seus principais instrumentos de realização.

4. A limitação ao direito de propriedade imposta por lei (Reserva Legal) implica obrigação *propter rem*, de modo que o adquirente do imóvel assume o ônus de recuperar a cobertura florestal, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ.

5. O adquirente de imóvel desmatado recebe não só os atributos positivos do domínio ou posse como também os ônus ambientais que sobre ele incidam, inclusive o dever de medir, demarcar, averbar no registro imobiliário competente, e recuperar a Reserva Legal.

6. A Reserva Legal justifica-se não só onde ainda remanesce vegetação nativa no percentual exigido, mas também, com maior razão, nos imóveis em que, resultado de desmatamento completo no decorrer do tempo, a flora autóctone já não existe, mas deveria existir, como pressuposto para que se assegure o mínimo ecológico, decorrência jurídica inata à *função ecológica da propriedade* de fundo constitucional (Constituição Federal, art. 186, II).

7. Descabe, na hipótese, falar emnexo causal, porquanto os deveres associados ao mínimo ecológico são exigíveis de todos os imóveis, por força de sua qualidade *propter rem*. Além disso, quem perpetua lesão ao meio ambiente cometida por outrem ou mantém o *estado de desconformidade ambiental* do imóvel adere, por mão própria, ao ilícito e dele se torna sócio, quando não beneficiário econômico direto. Precedentes do STJ.

8. Embargos de Divergência providos.

10. Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso especial para, nessa parte, negar-lhe provimento. É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Nicolao Dino e Ubiratan Cazetta<sup>1</sup>*

### À guisa de introdução

A sensível evolução do pensamento *jus ambiental* brasileiro verificada nas últimas décadas encontra bons e significativos exemplos nos *anais* do Superior Tribunal de Justiça. Evidentemente, se, por um lado, a um observador minimamente atento da dinâmica social e da forma como surgem, se desenvolvem e terminam muitos litígios referentes à implementação dos direitos fundamentais, não deva escapar a nítida consciência de que ainda há muito a ser feito para que o rol axiológico basilar da Carta Constitucional de 1988 – no qual se insere o direito fundamental ao meio ambiente sadio – alcance melhores níveis de efetivação, não se pode negar, por outro lado, que, não fossem a providencial atuação do Ministério Público e adequadas respostas do Judiciário, muitos bens ambientais já teriam perecido, mercê da ausência de implementação de políticas públicas ou do mal balanceamento da equação em que crescimento econômico e proteção ambiental despontam, com frequência, como componentes aparentemente excludentes entre si.

Nesse exato ponto é que merece ser dado ênfase a importantes paradigmas extraídos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, os quais funcionam como vetores importantes para a atuação uniforme do Judiciário brasileiro em temas centrais, como o da função socioambiental da propriedade e seus mecanismos de promoção. Um desses vetores é o acórdão objeto da presente análise, ponto culminante de precisa e oportuna atuação do Ministério Público brasileiro, Instituição à qual tenho a honra de pertencer.

### O caso concreto

O Ministério Público do Estado de São Paulo promoveu ação civil pública em desfavor de Usina Santo Antônio S/A, em razão do descumprimento da obrigação de demarcar, averbar e manter a reserva legal em sua propriedade rural. A sentença julgou procedente a pretensão deduzida em primeiro grau,

---

<sup>1</sup> Nicolao Dino, Subprocurador-Geral da República, Professor de Direito Ambiental e Direito Administrativo da Universidade de Brasília-UnB; Ubiratan Cazetta, Procurador da República no Estado do Pará, Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará.

condenando o réu a promover a manutenção, a averbação e a recomposição da reserva legal referente ao imóvel rural.

No julgamento de apelação interposta pelo réu, o Tribunal de Justiça assinalou que o novo proprietário “assumiu o ônus legal de fazer o que seus antecessores deixaram de fazer e de refazer o que eles eventualmente tenham feito de forma ilegal, sendo, por isso, irrelevante que ele tenha recebido o imóvel desmatado”. Assim, na instância recursal ordinária, negou-se provimento ao recurso do réu na ação civil pública.

No recurso especial, a Empresa recorrente apresentou ao Superior Tribunal as seguintes teses: (i) violação ao art. 535 do CPC, em razão de alegada omissão no acórdão, violação ao art. 505 do CPC, já que não havia pedido subsidiário, no caso, mas sim pedidos implícitos; (ii) violação ao art. 6º da LICC, pois, “em respeito aos princípios da irretroatividade da lei e do direito adquirido, a reserva florestal só é obrigatória para os imóveis que tinham áreas com florestas ou matas quando entrou em vigor o Código Florestal (1965); se tinham cerrados, apenas em 1989; se tinham qualquer outra forma de vegetação nativa, só em 2000”; (iii) violação ao art. 16, III, da Lei 4.771/65 (já revogado), eis que tal diploma legal permitiria “a supressão da vegetação nativa, desde que seja mantida, para situação como a dos autos, 20% da vegetação nativa existente na propriedade rural ao tempo do início de vigência da lei que revogou tal supressão”; (iv) violação ao art. 14, §1º, da Lei 6.938/81, pois “não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental a particular que adquiriu o imóvel já com o mencionado dano, precisamente em razão de ausência de nexos causal, o que isenta o adquirente da responsabilidade”; (v) violação ao art. 333, I, do CPC, pois “o autor deveria demonstrar que a reserva florestal legal deveria ser exigida no caso, porque a gleba discutida possuía vegetação nativa protegida de acordo com a lei à época e que foi desmatada em desconformidade com a lei então em vigor”; (v) violação ao art. 333, I, do CPC, art. 333, I, do CPC, pois “o autor deveria demonstrar que a reserva florestal legal deveria ser exigida no caso, porque a gleba discutida possuía vegetação nativa protegida de acordo com a lei à época e que foi desmatada em desconformidade com a lei então em vigor”. Invocou, ainda, o recorrente, divergência jurisprudencial, “no tocante à base de cálculo da reserva florestal legal e à transmissão da obrigação de instituir tal reserva ao adquirente de terras já desmatadas.

Por fim, o recurso especial foi desprovido pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em acórdão da lavra do Ministro Teori Zavascki, o qual exibe a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. ÁREA DE RESERVA LEGAL EM PROPRIEDADES RURAIS: DEMARCAÇÃO, AVERBAÇÃO E RESTAURAÇÃO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. OBRIGAÇÃO EX LEGE E PROPTER REM, IMEDIATAMENTE EXIGÍVEL DO PROPRIETÁRIO ATUAL.

1. Em nosso sistema normativo (Código Florestal - Lei 4.771/65, art. 16 e parágrafos; Lei 8.171/91, art. 99), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado “para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225).

Por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si, (b) configura dever jurídico (obrigação ex lege) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação propter rem), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexos causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

2. O percentual de reserva legal de que trata o art. 16 da Lei 4.771/65 (Código Florestal) é calculado levando em consideração a totalidade da área rural.

3. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.

(REsp 1179316/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 29/06/2010)

## 2. Comentários

Para efeito da presente análise, vamos afastar as discussões relativas aos temas estritamente processuais, que não guardam relevância para o escopo deste trabalho, indo, pois, diretamente ao ponto central do debate travado na instância especial.

O acórdão ora examinado revela três questões particularmente importantes para a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio: a função social da propriedade, aí incluída sua dimensão ambiental; o papel das limitações administrativas – em especial da reserva legal – para a proteção do meio ambiente, e a natureza *propter rem* da obrigação que incide sobre todo proprietário ou possuidor de imóvel rural no tocante à identificação, manutenção e recuperação da reserva legal.

Examinemos cada um desses pontos.

### 2.1. A função socioambiental da propriedade

A Constituição Federal elenca o direito de propriedade no rol dos direitos fundamentais (art. 5º, XXII). Ao mesmo tempo, estabelece que a “propriedade



atenderá sua função social” (art. 5º, XXIII). Mais adiante, no art. 170, III, está prevista a função social da propriedade como um princípio norteador da atividade econômica.

Através da sistematização desses preceitos constitucionais, chega-se facilmente à conclusão de que o direito de propriedade, longe de ser absoluto, está irremediavelmente jungido a uma finalidade de cunho social, que limita e condiciona seus contornos.

Mas o que há de se entender por função social da propriedade? A resposta à indagação reconduz-nos ao disposto no art. 170 da Constituição Federal brasileira, o qual acentua que a ordem econômica tem por objetivo “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observando-se, entre outros princípios, a função social da propriedade (inciso III). Nessa linha, é intuitivo que esta função social se materialize na medida em que for capaz de proporcionar uma existência pautada por parâmetros de dignidade.

Assim, o princípio em tela significa, noutras palavras, atrelar o exercício da propriedade à satisfação de outros valores (por vezes estranhos aos do proprietário) imersos no contexto social em que tal direito é exercido. A função social da propriedade impõe uma projeção dialética desse direito, relacionando-o com todos os demais direitos fundamentais, como, de resto, com os objetivos essenciais da República, indicados no artigo 3º da Constituição Federal, entre os quais se destaca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Percebe-se, facilmente, que a ideia de função social da propriedade remete à imperiosa satisfação de um interesse público, destacado do interesse particular do titular do direito de propriedade. A propósito, demonstrando que a função social da propriedade tem como pressuposto ineliminável a propriedade privada, registra Cristiane Derani que a realização da preferida função social “reformula uma prática distorcida de ação social traduzida na privatização dos lucros e socialização das perdas”, legitimando, dessarte, o exercício do direito de propriedade.<sup>2</sup>

O conteúdo da função social sofre algumas variações, em se tratando de propriedade urbana e de propriedade rural. Isso se revela possível e necessário para melhor adequação do modo de utilização desses bens.

A função social da propriedade urbana é satisfeita mediante o atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor

<sup>2</sup> DERANI, Cristiane: *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. pág. 250.

(CF, art. 182, § 2º). A seu turno, a propriedade rural cumpre sua função social quando preenche simultaneamente, consoante critérios e graus de exigência definidos em lei ordinária, os requisitos elencados nos incisos do art. 186, CF, a saber: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Constata-se, no tocante à propriedade rural, que esta representa muito mais que um bem patrimonial, tratando-se, em verdade, de um **bem de produção**. A propriedade rural deve atingir um fim social e econômico, conforme revelam os incisos acima mencionados, sob pena de não ser cumprida sua função social.

A Lei nº 4.504/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, já estabelecia, no art. 2º, § 1º, que a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando, dentre outros requisitos, “assegura a conservação dos recursos naturais” (alínea c).

No tocante à utilização adequada dos recursos naturais como um dos vetores de realização da função social da propriedade, a Lei nº 8.629/93 estabelece, no art. 9º, § 2º, que tal adequação se verifica “quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.”

É impossível, de fato, cogitar do cumprimento da função social da propriedade sem a observância da diretriz constitucional de promoção do meio ambiente.

Daí resulta a expressão **função socioambiental**, a significar que o direito de propriedade deve ser exercido de modo a que não sejam malferidos os interesses da coletividade no que tange à promoção do meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.<sup>3</sup>

Não por outra razão, apreciando a Medida Cautelar na ADI 2213, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de destacar o caráter relativo do direito de propriedade, ante a sua função social, fazendo consignar que “o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele,

<sup>3</sup> Roxana Cardoso Brasileiro Borges define a função ambiental da propriedade como “o conjunto de deveres imputados ao proprietário em face da necessidade de manutenção do equilíbrio ecológico e como elemento da função social da propriedade, cujo conteúdo é dado constitucionalmente...” (BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro: *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999. pág. 116).

pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.”

Prossegue o STF: “o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social”, razão pela qual “incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.”<sup>4</sup>

Convém destacar, de outra face, que a função socioambiental não atua como uma limitação externa ao direito de propriedade. Antes, integra o conteúdo da propriedade, amoldando-a à satisfação de outros valores constitucionais que possuem o traço da “fundamentalidade” (promoção da dignidade da pessoa; construção de uma sociedade justa e solidária; erradicação da miséria; desenvolvimento nacional, etc). Está-se diante, pois, de um conteúdo funcional do direito de propriedade.<sup>5</sup>

A função ecológica do direito de propriedade opera como fator legitimador da imposição de restrições ao seu uso, tais como a instituição de áreas de

<sup>4</sup> STF, ADI 2213 MC, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004, p. 00007.

<sup>5</sup> “A função social não surge do Texto Constitucional como mero limite ao exercício do direito de propriedade, mas como princípio básico que incide no conteúdo do direito, fazendo parte de sua estrutura. Não se pode elaborar um conceito de propriedade sem função social”. (GONDINHO, André Osorio: “Função social da propriedade”. In TEPELINO, Gustavo (Coord.) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. pág. 419).

preservação permanente e de reservas florestais legais. Em verdade, não é demais frisar: a utilização racional e adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente constituem elementos condicionadores da legitimidade do direito de propriedade, balizando o cumprimento de sua função social.<sup>6</sup>

Assim, o princípio da função socioambiental da propriedade constitui um dos pilares fundamentais da proteção jurídica do meio ambiente. Em síntese, realça-se, por meio deste princípio, a ideia de que só se pode conceber o exercício do direito de propriedade em consonância com sua função social, utilizando-se de forma racional e sustentável os atributos ambientais existentes no bem. Trata-se, como reiteradamente assinalado pela doutrina nacional e estrangeira, de uma condicionante intrínseca ao direito de propriedade, de tal modo que o exercício do direito de propriedade não pode desconsiderar o cumprimento de sua função social, aí incluída sua faceta ambiental.

## **2.2. Limitações administrativas: área de preservação permanente e reserva legal: natureza jurídica, balizas normativas, características**

Como forma de promover a função socioambiental da propriedade, o direito administrativo ambiental oferece importantes instrumentos de efetivação. Dois deles são as áreas de preservação permanente e a reserva legal, autênticas limitações administrativas, instituídas com o propósito de evitar que a utilização

---

<sup>6</sup> É oportuno fazer alusão ao caso da “Quinta do Taipal”, pinçado da jurisprudência ambientalista de Portugal. Cuidou-se de uma ação ordinária proposta pelo Ministério Público português, na Comarca de Montemor-o-Velho, contra os proprietários de uma área de terras úmidas que seria destinada ao cultivo de arroz. Acontece que parte daquela área (cerca de 50 hectares) constituía refúgio de garças do Baixo Mondego e de inúmeras outras espécies de aves aquáticas raras migratórias, oriundas do Norte da Europa, no inverno, e da África, no verão. A região também apresentava indícios de existência de lontras, animal em fase de extinção no continente europeu. Propugnou-se a abstenção de execução de quaisquer trabalhos de cultivo naqueles terrenos, ante a ameaça de destruição do *habitat* natural da fauna. O Tribunal de Relação de Coimbra, em acórdão de 17.05.94, confirmou a sentença que julgou procedente a ação, aduzindo que “**estando em confronto, em conflito, a protecção do ambiente (interesse público) e a propriedade (interesse ou direito meramente privado), deverá prevalecer o primeiro daqueles interesses** (n.º 2 do art. 335 do C.C.), que é superior, implicando um non facere aos réus, que assim vêem na sua Quinta do Taipal limitado o seu direito de propriedade. (In CANOTILHO, J. J. Gomes: *Protecção do ambiente e direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. pág. 56). O Supremo Tribunal de Justiça, em acórdão de 17.01.95, reformou, contudo, o acórdão retromencionado, sob o fundamento de que somente a Administração poderia criar reservas naturais ou restrições de utilidade pública, mediante o pagamento de compensação indenizatória. Frisou o acórdão que “não podem nem devem ser os tribunais a suprir as deficiências ou incúrias do poder executivo na criação de áreas protegidas em todas as zonas do país em que isso se mostre necessário”. (Idem, ibidem. pág. 77).

de recursos ambientais implique seu esgotamento ou o comprometimento da perenidade de outros bens ambientais, cuja existência depende do uso racional e sustentável do solo, da água e da vegetação. Trata-se, noutras palavras, de sublinhar a relação de preponderância do interesse público no uso sustentável do meio ambiente sobre o interesse particular na exploração econômica do bem, sendo, pois, como acentuado no acórdão em análise, uma questão de ordem pública.

Apenas para contextualizar a abordagem, vale ressaltar a noção central de que várias são os instrumentos de proteção de florestas e demais formas de vegetação, que não se exaurem e nem se circunscrevem às categorias de unidades de conservação previstas na Lei nº 9.985/2000. Coexistem outras estratégias de proteção especial de espaços territoriais, sejam eles públicos ou privados. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 4.771/65 (antigo Código Florestal), na qual constavam dois importantes instrumentos de salvaguarda das florestas: a **área de preservação permanente** e a **reserva legal**.

### 2.2.1. Área de preservação permanente

O regime de preservação permanente incidente sobre determinadas formações florísticas e a reserva legal subsistem independentemente da previsão das unidades de conservação. Noutras palavras, as áreas de preservação permanente e as reservas legais são categorias distintas de instrumentos de salvaguarda ambiental que, embora não se enquadrem necessariamente no conceito estrito de unidade de conservação (sem prejuízo de esta eventualmente abranger aquelas), integram o gênero espaços naturais protegidos ou espaços territoriais especialmente protegidos. A diferença está no fato de o regime das unidades de conservação possuir maior grau de determinabilidade que o daquelas outras categorias.

Partindo-se, então, da concepção de que espaços territoriais e seus componentes protegidos têm a significação de porções de território detentoras de interesse ecológico, revela-se adequada a inserção das áreas de preservação permanente e das reservas legais na previsão constitucional do art. 225, § 1º, inciso III.

O atual Código Florestal (Lei 12.651, de maio de 2012), ao dispor sobre áreas de preservação permanente e reservas legais, cumpre exatamente o mister de definir (sem, contudo, determinar rigidamente) espaços territoriais e respectivos componentes merecedores de especial proteção.

A proteção ali estabelecida possui graus diferentes: a primeira possui um caráter **preservacionista**; a segunda constitui um instrumento de **conservação**. Na acepção comum, os termos conservação e preservação se equivalem. No campo do Direito Ambiental, contudo, tem-se buscado estabelecer uma distinção, reservando-se para a segunda expressão um sentido mais rígido de proteção. Assim, enquanto o regime de preservação permanente pressupõe a “manutenção da integridade e perenidade dos recursos ambientais”,<sup>7</sup> sem a possibilidade de exploração econômica direta, o regime de conservação pressupõe utilização racional, manejo.<sup>8</sup>

O termo **preservação permanente** impõe um caráter de rigorosa proteção, acentuando a maior relevância das áreas assim gravadas para o equilíbrio ecológico do sistema. Tal função ambiental projeta-se no campo da higidez dos recursos hídricos, da preservação das paisagens naturais, da proteção da biodiversidade, da preservação da estabilidade geológica, da garantia do fluxo gênico da fauna e da flora, da proteção do solo e da promoção do bem-estar da coletividade. É esse o sentido do disposto no art. 3º, II, do atual Código Florestal, ao definir área de preservação permanente como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”

### 2.2.2. Reserva legal

A reserva florestal legal constitui outro importante instrumento de proteção das florestas, estatuído na Lei nº 4.771/65. Trata-se, no dizer de Édis Milaré, da “destinação de uma porção contínua de cada propriedade rural para preservação da vegetação e do solo”.<sup>9</sup> Tal instrumento de salvaguarda legitima-se pela sua relevância na proteção da biodiversidade, assegurando-se a formação de um “banco genético” para as futuras gerações.

Nesse sentido, o atual Código Florestal define como **reserva legal** a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos



<sup>7</sup> Cf. Dicionário de Direito Ambiental: Terminologia das leis do meio ambiente. KRIEGER, Maria da Graça et alii. Porto Alegre/Brasília: Ed. da Universidade/UFRGS/Procuradoria Geral da República, 1998, pág. 285.

<sup>8</sup> Convém não olvidar que as unidades de conservação de proteção integral, nos termos da Lei do SNUC, admitem apenas o **uso indireto** dos recursos naturais.

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis: *Direito do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. pág. 149.

do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

Consoante essa definição, pode-se perceber que, em princípio, as reservas legais são suscetíveis de uso econômico, diferentemente do que sucede com as áreas de preservação permanente, cuja regra geral veda a exploração econômica (art. 7º do Código Florestal). Proíbe-se, na reserva florestal legal, o **corte raso**, admitindo-se, entretanto, a utilização da cobertura arbórea mediante a adoção de técnicas de manejo florestal sustentável<sup>10</sup>, com base em prévia e expressa outorga do ente/órgão ambiental competente.

Tem-se, também por essa modalidade de limitação administrativa, a materialização de um “espaço territorial especialmente protegido”, nos moldes cogitados no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Não se há de confundir reserva legal com outras modalidades de “espaços protegidos”. Trata-se, como dito, de uma limitação administrativa de caráter compulsório em relação a todas florestas de domínio privado existentes nas regiões e nos percentuais apontados no art. 12 do Código Florestal, sendo no mínimo 20% e no máximo 80% (Amazônia Legal), no qual a exploração econômica dos recursos ambientais só poderá ocorrer nos estritos termos de planejamento de manejo aprovado pelo órgão ambiental competente, vedado o corte raso da vegetação ali existente. A inobservância de tais prescrições pode configurar infração administrativa ambiental ou, até mesmo, crime (art. 38-A, 50-A, da Lei 9.605/98)

A reserva florestal legal reúne as seguintes características: compulsoriedade, generalidade, gratuidade, perpetuidade, inalterabilidade de destinação e registro.

Diz-se que a reserva legal é **compulsória** porquanto incide obrigatoriamente sobre todos os imóveis rurais, observados, como dito, os percentuais mínimos estipulados (Código Florestal, art. 12). Observa, a propósito, Narciso Orlandi

---

<sup>10</sup> Manejo, nos termos do art. 2º, VIII, da Lei nº 9.985, de 18.07.2000, é “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.” Vale referir, também, à definição legal de **uso sustentável**, expressão inteiramente relacionada com a utilização das reservas florestais legais: “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.” (art. 2º, XI, da Lei nº 9.985/2000).

Neto que a reserva legal é “obrigatória para todos os imóveis situados nas regiões especificamente protegidas...”<sup>11</sup>

A **generalidade** é outra característica decorrente das regras do Código Florestal. É dizer, a proteção especial resulta da localização geográfica do imóvel, não sendo restrição imposta caso a caso, mas genericamente a todos os imóveis rurais situados nas regiões especificadas.

A reserva legal é, também, **gratuita**, ou seja, de sua imposição não resulta qualquer indenização ao proprietário da área, pois se trata de intervenção restritiva do Estado da propriedade particular, em atenção à predominância do interesse público, no que toca à sustentabilidade ambiental, e como forma de adequação à função socioambiental (REsp nº 1.247.140/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques). Tampouco há ensejo a indenização em caso de desapropriação, caso não fique evidenciado que o proprietário estivesse aproveitando economicamente a cobertura florística de forma lícita (cf. RESP nº 905.783/RO, Rel. Min. Herman Benjamin).

A **perpetuidade** e a **inalterabilidade da destinação** evidenciam, a seu turno, que, em face do interesse público na proteção das florestas, a restrição é perene e imutável, não podendo ser modificadas a reserva e sua destinação, inclusive nas hipóteses de transmissão do imóvel, seja a que título for, bem como em caso de desmembramentos. (art. 12, § 1º, e art. 18 do Código Florestal). A limitação administrativa acompanha o imóvel, para que o interesse na conservação do ecossistema florestal sobressaia e seja resguardado, a despeito dos interesses particulares mais imediatos. Noutras palavras, em caso de venda de parte do imóvel em que esteja inserida a reserva legal florestal, se fosse admitida a redefinição do percentual da reserva legal, adequando seu percentual à dimensão da área desmembrada (nova propriedade), estar-se-ia aceitando, por via oblíqua, a redução do espaço territorial protegido, com ofensa adicional às características de imutabilidade e perpetuidade. O Direito não pode ser instrumento viabilizador de fraudes, razão pela qual a hipótese de diminuição não deve ser admitida, mantendo-se a limitação administrativa no mesmo percentual, por ser imutável e perpétua. Como decorrência desse raciocínio, deverá ser instituído um novo percentual de reserva legal para a área remanescente, – porquanto não poderá haver propriedade sem reserva legal

<sup>11</sup> ORLANDI NETO, Narciso: “As reservas particulares e legais do Código Florestal e sua averbação no registro de imóveis”. In FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998. pág. 206.



florestal –, nos percentuais regularmente estabelecidos, nas regiões apontadas em lei.

Finalmente, **o registro**. Tal característica representa a obrigatoriedade de proceder-se ao registro da reserva legal no órgão ambiental competente por meio do Cadastro Ambiental Rural – CAR (Código Florestal, art. 18 e art. 29, §3º). O registro da reserva legal no CAR desobriga sua averbação no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos do art. 17, §4º, do Código Florestal. De uma forma ou de outra, atende-se ao objetivo da lei, que é o de determinar a área da reserva legal, tornando pública a existência da limitação administrativa, a fim de facilitar a atuação dos órgãos de fiscalização e controle, bem como assegurar a imutabilidade da reserva legal e sua observância em relação a futuras transações envolvendo o imóvel.

O registro não constitui condição de existência da reserva legal florestal. Ele não tem caráter constitutivo, pois a reserva “existe independentemente da averbação, tanto que grava também os imóveis em poder de posseiros, de pessoas que os exploram legitimamente, mas sem título de propriedade”.<sup>12</sup>

O antigo Código Florestal nada estabelecia quanto à participação do Poder Público na tarefa de determinar a localização da reserva legal florestal. Inexistia, também, regulamentação adequada a esse ponto, o que gerava dúvidas em relação a esse aspecto.

A despeito dessa omissão, o interesse público na instituição da reserva legal florestal não se compadece com a absoluta autonomia do proprietário ou posseiro na delimitação da reserva legal. A determinação da área reservada ao livre alvedrio do titular do imóvel poderia gerar, com efeito, indevidas interseções na área da floresta, com a falta de continuidade da cobertura arbórea entre uma e outra propriedade, criando-se “retalhos de mata nativa”. Essa falta de continuidade desatenderia à própria finalidade da reserva legal, esfacelando os espaços necessários ao abrigo e à proteção da fauna, bem como dificultando a conservação da biodiversidade.

Sendo assim, não há dúvida de que o Poder Público deve intervir na tarefa de especialização da área da reserva. Em decorrência desses aspectos, a Medida Provisória nº 2.166-67, conferiu redação ao art. 16, § 4º, da antiga

---

<sup>12</sup> ORLANDI NETO, Narciso: “As reservas particulares e legais do Código Florestal e sua averbação no registro de imóveis”. In FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998. pág. 214.

Lei nº 4.771/65, estabelecendo que a “localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada [...]”. Segundo, ainda, esse mesmo dispositivo, deveriam ser considerados, no processo de aprovação da localização da reserva, a função social da propriedade, bem como, se houver, o plano de bacia hidrográfica, o plano diretor municipal, o zoneamento ecológico-econômico, a existência de outras categorias de zoneamento ambiental e, finalmente, a proximidade com outra reserva legal, área de preservação permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.

O atual Código Florestal, no art. 14, *caput* e §1º, também vai nessa direção. Confira-se: “Art. 14. A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios: I - o plano de bacia hidrográfica; II - o Zoneamento Ecológico-Econômico; III - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida; IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e V - as áreas de maior fragilidade ambiental. § 1º O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei.”

É interessante acentuar, nesse passo, que a desejável uniformização de procedimentos nos diversos níveis dos entes federativos, bem como a necessidade de se assegurar, ao máximo, a homogeneidade e a continuidade dos ecossistemas florestais, independentemente dos territórios estaduais e/ou municipais abrangidos, apontam para a imperativa coordenação dessa atividade pelo ente federal. É que, não obstante a competência comum definida no art. 23, VII, da Constituição, prepondera o interesse federal na proteção das florestas, conforme, aliás, já evidenciado pelo legislador pós-1988, através do artigo 19 do antigo Código Florestal, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18.07.89.<sup>13</sup> Há evidente descompasso no sistema legal de competências federativas, pois ora é reconhecida a prevalência do interesse federal, ora ela é desconsiderada.

<sup>13</sup> “Art. 19. A exploração de florestas e de formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de aprovação prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.”

Em se tratando da determinação das reservas legais, ressalta evidente o aspecto interterritorial da questão, ante a evidente possibilidade de uma formação florestal estender-se por mais de um território de um Município ou de um Estado. Esse caráter transfronteiriço recomenda a necessidade de se prevenir o localismo de interesses setoriais. Ante o risco decorrente da fragmentação da atividade administrativa, considera-se, pois, que a aprovação da localização das reservas legais deve submeter-se à coordenação e à aprovação do ente federal. Sem embargo dessas considerações, o legislador optou por caminho diverso, estabelecendo a competência do órgão ambiental estadual para aprovar a localização da reserva legal, após a inclusão do imóvel no CAR (art. 14, §2º).

É importante assinalar, na esteira do que consta do acórdão no RESP nº 1.179.316/SP, a natureza da obrigação de manter e de recuperar a área de reserva legal, e a forma como ela incide sobre o proprietário ou possuidor do imóvel rural. Esse aspecto merece ser enfatizado, tendo em vista a insistência em algumas teses incompatíveis com o instituto da reserva legal que, surpreendentemente, ainda vêm às portas do Judiciário. É que, aqui e ali, verificam-se situações em que proprietários de bem imóveis rurais não identificam, não demarcam, não registram a faixa destinada à reserva legal, e – o que é pior – exploram economicamente os recursos ambientais existentes no bem, sem a observância das prescrições atinentes ao percentual e à forma de utilização. E, quando, eventualmente, tal bem é transmitido a outro, por quaisquer mecanismos de alienação ou sucessão, é usual o argumento de que o novo proprietário não tem obrigação de manter ou de recuperar a área de reserva legal, por não haver dado causa à situação constatada pelos órgãos de controle e fiscalização.

Tal linha de argumentação não resiste a uma análise detida do instituto, e vem sendo corretamente repelida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, como bem ilustra o acórdão em tela, da lavra do Ministro Teori Zavascki.

### 2.3. A natureza *propter rem* da obrigação

Não é novidade em nosso sistema jurídico que determinadas obrigações decorram da vinculação direta a um determinado bem, sendo, então, fruto inequívoco da posse ou propriedade de uma coisa ou, no dizer de SERPA LOPES<sup>14</sup>, a “força vinculante se manifesta, tendo em vista a situação do devedor

<sup>14</sup> SERPA LOPES, Curso de Direito Civil, Obrigações em geral, vol. II, 6ª ed., 1995, Freitas Bastos, pág. 46/47

em face de uma determinada coisa, isto é, quem a ela se vincula o faz em razão da sua situação jurídica de titular do domínio ou de uma relação possessória sobre uma determinada coisa, que é a base desse débito”, o que acarreta que “tais obrigações nascem, assim, da posse da coisa, sendo transmissíveis ainda que a título particular, a quem quer que, mesmo *invito creditore*, exerça posse do imóvel, causa da obrigação”.

A vinculação, então, deixa de ter como elemento central o ato de determinado agente, que é substituído pela constatação da relação com a coisa em si mesma.

Em outros termos, a ambulatoriedade da obrigação é inerente à circulação da propriedade ou posse, conceito que já se consagrou, por exemplo, no campo da responsabilidade tributária pelo IPTU ou quanto ao adimplemento das obrigações condominiais, pouco importando, em ambos os casos, qual era o titular da propriedade ou posse imobiliária no momento do nascimento da obrigação.

Tem-se, aqui, uma consequência direta da função social da propriedade, pois a obrigação a ser adimplida estará ínsita ao bem, não se cogitando da apuração de nexos causal e ato imputável a determinado agente.

Tal condição fica ainda mais evidente quando se analisa a função ecológica da reserva legal e da área de preservação permanente, cuja utilidade decorre, necessariamente, de um contexto territorial e de sua inserção em um modelo de equilíbrio e sustentabilidade ambiental, em que, por óbvio, a discussão da responsabilidade pessoal, ainda que eventualmente importante em outros campos do Direito sancionador<sup>15</sup>, é impertinente para a recuperação de área degradada.

A hipótese é, então, de obrigação que adere ao imóvel, já que é nele que se estabelecerá a forma adequada de se atingir a proteção ambiental, em busca de um mínimo ecológico destinado a alcançar o compromisso intergeracional de um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, tal como nos obriga o artigo 225 da Constituição Federal.

E é exatamente a busca por esse mínimo ecológico que afasta a conotação de responsabilidade pessoal ou a discussão sobre incidência da lei no tempo,

<sup>15</sup> A identificação do autor do desmatamento irregular, por exemplo, pode ter valia e necessidade no campo da responsabilidade criminal, o que não inutiliza, nem afeta a configuração da responsabilidade propter rem pela recuperação da área degradada.

pois os limites e critérios fixados para definição quer da reserva legal, quer da área de preservação permanente, têm os olhos voltados para o futuro, para um conjunto de condições que alcancem a sustentabilidade e, nesse contexto, podem sofrer variações que ampliem a limitação administrativa sobre a propriedade, destacando sua função social e reduzindo a livre atuação do proprietário ou possuidor.

Não é difícil imaginar situações hipotéticas que demonstrem a imprescindibilidade da vinculação da obrigação ao imóvel e, não, ao seu proprietário, pois é a recuperação de mata ciliar, em um determinado local ou contexto, que será essencial para a qualidade da água, para garantir condições que evitem dificuldade para o consumo humano ou, em outro exemplo, para evitar que uma determinada espécie animal ou vegetal seja extinta por falta de condições de reprodução.

O reconhecimento, então, do caráter *propter rem* da obrigação de delimitar a reserva legal é essencial para o sucesso da medida protetiva, não se configurando limitação excessiva ao direito de propriedade.

### **3. Conclusão**

Por tudo que acima foi dito, chega-se à conclusão de que o acórdão ora submetido a análise assinala pontos ancilares para a proteção jurídica do meio ambiente no Brasil, reafirmando a obrigação de todo e qualquer proprietário ou possuidor de imóvel rural de instituir, manter e recompor a reserva legal, nos percentuais fixados em lei, independentemente de haver sido responsável, ou não, por eventual exploração indevida. Trata-se de importante precedente que reafirma a percepção de que Ministério Público e Judiciário devem atuar, em seus respectivos âmbitos institucionais, no sentido de fazer valer o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, buscando a máxima efetividade dos instrumentos destinados à sua implementação.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.247.140-PR (2011/0076243-2)**

---

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Recorrente: Ernani Schlosser

Advogado: Ismar Antônio Pawelak e outro(s)

Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis - IBAMA

Procurador: Mozart Leite de Oliveira Junior e outro(s)

---

**EMENTA**

Processual Civil. Recurso especial. Alínea **a** do permissivo constitucional. Alegações genéricas. Incidência da Súmula n. 284 do STF, por analogia. Conclusões da origem. Revisão. Impossibilidade. Súmula n. 7 desta Corte Superior. Alínea **c** do permissivo constitucional. Ausência de divergência atual.

1. Trata-se de ação em que se pretende a indenização em virtude de limitação administrativa perpetrada pelo art. 4º do Código Florestal, que veda a supressão de mata ciliar em área de preservação permanente.

2. Não se pode conhecer do alegado desrespeito aos arts. 2º e 8º da Lei n. 4.771/1965, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação das razões pelas quais tais dispositivos teriam sido contrariados. Incide, no caso, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

3. A pretensão recursal busca, na verdade, analisar a espécie de intervenção na propriedade do recorrente e a realização de reflorestamento ou desmatamento na área em questão, sendo necessário rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7.

4. Quanto à aludida extinção da pretensão de reparação do dano ambiental, mediante recomposição da área, impõe-se notar que

esta Corte já se sedimentou no sentido da imprescritibilidade desta. Precedentes.

5. No que tange à apontada divergência jurisprudencial, não há como se falar em divergência atual, o que torna possível aplicar ao caso a Súmula n. 83-STJ. Em verdade, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que a obrigação de recuperar a degradação ambiental ocorrida na faixa da reserva legal ou área de preservação permanente abrange aquele que é titular da propriedade do imóvel, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano, tendo em consideração a sua natureza *propter rem*. Precedentes.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque.”

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 22 de novembro de 2011 (data do julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Cuida-se de recurso especial interposto por Ernani Schlosser, inconformado com o aresto proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e assim ementado:

Administrativo. Limitação ao direito de propriedade. Impossibilidade de supressão da mata ciliar em área de preservação permanente. Indenização. Descabimento. Honorários advocatícios. Compensação. Possibilidade. Ilícito ambiental. Perpetuação. Multa. Manutenção. Relevância para o controle do esforço depredatório em APP.

1.- A hipótese dos autos não trata de desapropriação indireta, mas tão somente de pretensão à indenização em virtude de limitação administrativa perpetrada pelo art. 4º do Código Florestal, que veda a supressão de mata ciliar em área de preservação permanente. Portanto, resta afastada a natureza de ação real, porque não houve desapossamento, caracterizando-se como ação pessoal contra a União, visando indenização pela limitação de uso da propriedade, cujo prazo prescricional rege-se pelo Decreto n. 20.910/1932.

2.- A limitação de uso não enseja indenização porque a gratuidade é característica pertinente ao instituto.

3.- É cabível a compensação de honorários advocatícios, na hipótese de sucumbência recíproca, mesmo quando uma das partes litiga sob o pálio da Assistência Judiciária Gratuita.

4.- Aquele que perpetua o ilícito ambiental também comete dano ao meio ambiente.

5.- Não havendo nenhuma ilegalidade no procedimento administrativo que cominou a multa aplicada, e tendo-se em conta que a multa é de extrema importância para o controle do esforço depredatório sobre a área de preservação permanente compreendida pelas matas ciliares do Rio Iguazu, cuja relevância foi acima exposta, tem-se que a sua imposição por parte da autarquia é absolutamente necessária e devida.

Os embargos declaratórios opostos pelo ora recorrente foram parcialmente acolhidos apenas para fins de prequestionamento.

Em suas razões, o recorrente alega a existência de desrespeito aos arts. 2º e 8º da Lei n. 4.771/1965. Disserta, ainda, sobre a negativa de vigência ao art. 18 da Lei n. 4.771/1965, ao argumento de que sua área já vinha sendo utilizada antes da vigência do Código Florestal, mas que teria sofrido restrição de uso na porção constante de área de preservação permanente e, nesse sentido, quando fosse necessário recuperar tal área, seria indispensável a indenização do proprietário por parte do Poder Público. Sustenta, ainda, violação ao art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, ao fundamento de que o termo *a quo* da prescrição seria o momento da lavratura da multa e do termo do embargos da área lavrados em seu desfavor. Por fim, aponta dissídio jurisprudencial sobre a questão.

Contrarrazões às fls. 446-455.

Juízo de admissibilidade positivo na instância ordinária.

Parecer do MPF pelo parcial conhecimento e conseqüente não-provimento da parte conhecida.

É o relatório.



## VOTO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques (Relator): Trata-se de ação em que se pretende a indenização em virtude de limitação administrativa perpetrada pelo art. 4º do Código Florestal, que veda a supressão de mata ciliar em área de preservação permanente.

Não se pode conhecer do alegado desrespeito aos arts. 2º e 8º da Lei n. 4.771/1965, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação das razões pelas quais tais dispositivos teriam sido contrariados. Incide, no caso, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

Sobre a negativa de vigência ao art. 18 da Lei n. 4.771/1965, das argumentações constantes do voto condutor, consta o seguinte trecho:

No entanto, os argumentos do apelante não devem ser acolhidos.

Primeiramente, o recorrente intenta enquadrar a situação em comento na figura administrativa da desapropriação indireta, argumentando ser devida, por isso, a indenização pleiteada.

No entanto, percebe-se que, no caso em tela, não se trata de desapropriação indireta, mas sim de limitação de uso.

(...)

No caso em exame, entretanto, o apelante não foi desapossado de sua propriedade, senão que apenas lhe é limitada a utilização econômica em razão da proteção ambiental. Da mesma sorte, não foi dada qualquer destinação pública à área do recorrente, como a torná-la reserva ecológica ou parque ambiental. Por conseguinte, não há que se falar em “irreversibilidade do apossamento”, visto que não houve apossamento algum.

(...)

Ocorre que, sucintamente, o dispositivo invocado não se aplica à situação em exame. O caso não é de reflorestamento em propriedade particular, mas de desmatamento por parte de particular (imposição de sanção por uso ilícito de área de preservação permanente). Não há qualquer correlação entre a legislação invocada e a hipótese em comento, o que afasta a suposta violação à legalidade.

A seu turno, a parte recorrente assevera no especial o que se segue:

A autuação emitida pelo IBAMA em face ao Recorrente tem por objeto a utilização de forma imprópria da área de preservação permanente constante de sua propriedade, obrigando o mesmo a realizar de forma indireta a recuperação,

pois ocorreu concomitante com a autuação também o embargo do uso da propriedade na porção constante de área de preservação permanente.

(...)

Ocorre que o r. Acórdão entendeu que no caso presente não estaríamos falando em reflorestamento, mas sim em desmatamento, o que não é possível ser aceito, haja vista que a situação em apreço é exatamente a constante do artigo supra, onde uma área que já vinha sendo utilizada antes da vigência do código florestal, e que sofre restrição ao uso, e, conforme narrado no próprio artigo, bem como em toda a Lei n. 4.771/1965, ele não possuía prazo para ser posto em prática, da mesma sorte que para que fosse considerada necessária a recuperação da propriedade, que poderia fazer tal análise seria somente o órgão especializado do estado, com uma verificação *in loco*, para daí ser determinada a obrigação de recuperar.

Fica fácil observar, portanto, que a pretensão recursal busca, na verdade, analisar a espécie de intervenção na propriedade do recorrente e a realização de reflorestamento ou desmatamento na área em questão, sendo necessário rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7.

Quanto à aludida extinção da pretensão de reparação do dano ambiental, mediante recomposição da área, impõe-se notar que esta Corte já se sedimentou no sentido da imprescritibilidade desta. Confira-se o seguinte precedente:

Administrativo e Processo Civil. Direito Ambiental. Ação civil pública. Competência da Justiça Federal. Imprescritibilidade da reparação do dano ambiental. Pedido genérico. Arbitramento do *quantum debeatur* na sentença: revisão, possibilidade. Súmulas n. 284-STF e 7-STJ.

1. É da competência da Justiça Federal o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar a comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia.

2. Segundo a jurisprudência do STJ e STF trata-se de competência territorial e funcional, eis que o dano ambiental não integra apenas o foro estadual da Comarca local, sendo bem mais abrangente espraiando-se por todo o território do Estado, dentro da esfera de competência do Juiz Federal.

3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena.

4. O dano ambiental além de atingir de imediato o bem jurídico que lhe está próximo, a comunidade indígena, também atinge a todos os integrantes do

Estado, espalhando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado.

5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.

7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.

9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ.

10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas n. 284-STF e 7-STJ.

11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp n. 1.120.117-AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.11.2009, DJe 19.11.2009)

No que tange à apontada divergência jurisprudencial, à vista do precedente – REsp n. 229.302-SP –, não há como se falar em divergência atual, o que torna possível aplicar ao caso a Súmula n. 83-STJ. Em verdade, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que a obrigação de recuperar a degradação ambiental ocorrida na faixa da reserva legal ou área de preservação permanente abrange aquele que é titular da propriedade do imóvel, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano, tendo em consideração a sua natureza *propter rem*. A esse respeito, colaciona-se o seguinte aresto:

Administrativo e Ambiental. Ausência de violação do art. 535 do CPC. Dano ambiental. Dever de reparação. Obrigação *propter rem*. Indenização em face das restrições econômicas. Súmula n. 7-STJ.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Esta Corte Superior tem entendimento sedimentado no sentido de que os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação *propter rem*, isto é, aderem ao título de domínio ou posse.

3. Por esse motivo, descabe falar em culpa ounexo causal, como fatores determinantes do dever de recuperar a vegetação nativa e averbar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo, mesmo se o imóvel já estava desmatado quando de sua aquisição.

4. As alegações de perda da capacidade econômica de propriedade, a ausência de órgão gestor e regulamentação foram decididas com base em análise da situação fático-probatória, o que inviabiliza o conhecimento delas por esta Corte Superior, em razão do óbice imposto pela Súmula n. 7-STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.206.484-SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17.3.2011, DJe 29.3.2011)

No mesmo sentido, v., p. ex., REsp n. 343.741-PR, Rel. Min. Franciulli Netto, DJU 7.10.2002; REsp n. 745.363-PR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJU 18.10.2007; e REsp n. 453.875-PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.11.2009.

Com essas considerações, voto por *conhecer parcialmente* do recurso especial e, nessa parte, *negar-lhe provimento*.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Elton M. C. Leme<sup>1</sup>*

### 1. DESCRIÇÃO DO CASO

O julgado em análise solucionou conflito retratado em ação ordinária proposta por proprietário de imóvel rural situado no sudoeste do Estado do Paraná, às margens do Rio Iguaçu. Insurgiu-se o autor da demanda contra auto de infração, multa e embargo parcial de seu imóvel da lavra do Instituto

---

<sup>1</sup> Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, que, por sua vez, imputou ao proprietário rural práticas agropastoris com indevida supressão de vegetação ciliar considerada de preservação permanente, fora das hipóteses elencadas no art. 4º da Lei nº 4.771/69 então em vigor.

Alegou o proprietário rural que o desmatamento ocorrido na região remonta ao período colonial e que o lote de terras objeto da autuação já se encontrava nas condições atuais, sem a vegetação original, antes da vigência do Código Florestal de 1965. Assim, ostenta o direito adquirido de prosseguir suas atividades nos moldes tradicionais, atividades estas que foram estimuladas pelo próprio Poder Público, sob pena de caracterização de desapropriação indireta, pelo esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, impondo o pagamento da indenização correspondente.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos. Reconheceu que o direito de propriedade não é absoluto e está condicionado à sua função social, que somente é alcançável por meio da preservação do meio ambiente. A imprescindibilidade da área de preservação permanente foi destacada, assim como seu caráter de limitação administrativa não indenizável. Afastou o pretendido reconhecimento de desapropriação indireta, já que não houve apossamento do bem pelo Estado e sua afetação ao uso público. Entretanto, vislumbrou ilegalidade na imposição de multa pela autarquia federal, já que o Poder Público incentivou a atividade agropastoril, não podendo agora, em detrimento dos princípios da lealdade e da boa fé objetiva, surpreender o proprietário com a aplicação de sanção administrativa. Assim, manteve o embargo da área, mas anulou a multa aplicada.

No julgamento da apelação nº 0000533-23.2009.404.7007/PR, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, afastou a alegada ilegalidade do procedimento administrativo e reconheceu o acerto da imposição da multa e sua relevância no controle de condutas depredatórias que atingem as matas ciliares do Rio Iguaçu. Ao desprover o recurso do autor e prover o apelo do IBAMA, restou integralmente rechaçada a pretensão inicial.

Manejou o proprietário rural o Recurso Especial ora em análise, que foi parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. A Segunda Turma do egrégio Superior Tribunal de Justiça, tendo como relator o eminente Ministro Mauro Campbell Marques, confirmou a ampla proteção jurídica aos bens ambientais em foco. Afastou o alegado desrespeito aos arts. 2º e 8º da Lei nº 4.771/65, diante do caráter excessivamente genérico das alegações recursais,

aplicando por analogia a súmula 284 do Supremo Tribunal Federal. Com o impedimento de sua súmula 7, a egrégia Corte considerou inviável a reapreciação do conjunto fático-jurídico, tarefa a cargo do Tribunal de origem. Igualmente, proclamou a imprescritibilidade do dano ambiental e a ausência de divergência jurisprudencial quanto ao caráter *propter rem* da obrigação de recuperar a área degradada, que recai sobre o titular do domínio, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano, com incidência de sua súmula 83.

## 2. ASPECTOS JURÍDICOS

Uma das grandes inovações introduzidas pela Lei nº 4.771/65, que instituiu o “novo Código Florestal”, foi o reconhecimento, em seu art. 1º, de que as florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional, bens de interesse comum a todos os habitantes do país, ou seja, de proprietários e não proprietários, têm utilidade inerente às terras que revestem e, por imposição da própria Natureza, geram limites e condicionam o direito de propriedade (art. 2º da Lei nº 12.651/12). Instituiu então a chamada “área de preservação permanente”, conferindo proteção especial a sítios, cobertos ou não por vegetação autóctone, com a função ambiental de preservar recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e o solo, a biodiversidade e o fluxo gênico. Visou, em síntese, perenizar processos ecológicos essenciais à vida (art. 225, § 1º, I, da Constituição Federal), e, com isso, assegurar a dignidade das populações humanas e o bem estar da coletividade.

A comissão de notáveis juristas e agrônomos que elaborou o anteprojeto de lei gerador do Código Florestal de 1965 desenvolveu com muita propriedade um sistema calcado em critérios biológicos e hidrogeológicos de fácil compreensão, ao alcance do homem médio. Identificou áreas e processos ecológicos essenciais a elas relacionados, a serem preservados por todos, pelos efeitos da própria lei. Conforme claramente explicitado na exposição de motivos nº 29/65 que encaminhou o anteprojeto de Lei nº 4.771/65, bastaria ao leitor da lei, por critérios de experiência comum e diante dos fatos simples da Natureza, verificar “(...) *se está diante de uma floresta indispensável, ou se a mata poderá ser removida, sem prejuízo para a terra*” (Magalhães, 1980). Adotou o pensamento de que “*se o Poder Público pode criar restrições ao uso da propriedade, que dizer daquelas que são impostas pela própria Natureza (...)?*”. E prosseguiu: “*Assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições*

*impostas pela própria natureza ao uso da terra, ditadas pelo bem-estar social. (...). A lei que considera de preservação permanente as matas nas margens de um rio está apenas dizendo, mutatis mutandi, que um pantanal não é terreno adequado para plantar café.”*

Ao assim estatuir, consagrou o princípio da “interdição natural do terreno”, em que a própria coisa, por suas características naturais limitantes, não pode ser utilizada sob uma ótica tradicional de uso. Esse uso era, e ainda é, conduzido dentro da prática corrente que Cavalcanti (2006) denominou de “economia de rapina” ou de espoliação dos recursos naturais instituída historicamente pelos colonizadores portugueses, ou numa visão mais cientificista, dentro de um “economicentrismo” que reduz o bem ambiental a valores exclusivamente de ordem econômica (Morato Leite, 2012). O único uso possível da propriedade imobiliária passou a ser, então, o uso compatível com sua natureza e atributos. Por imposição inaugurada pela Lei nº 4.771/65, está o bem interditado naturalmente para certos fins, especialmente os que alteram, consomem e destroem seus atributos naturais e comprometem suas funções ecológicas e hidrogeológicas.

As áreas ocupadas por vegetação de preservação permanente de interesse do acórdão em análise, de fisionomia florestal ou não, situadas em faixas marginais de rios e de outros cursos d’água, instituídas pelo art. 2º, a, da Lei nº 4.771/65, e agora mais objetivamente indicada como área de preservação permanente no inciso I do art. 4º Lei nº 12.651/12, desempenham relevantíssima função ambiental. A bibliografia especializada destaca a imprescindibilidade das matas ou florestas ciliares, de galeria ou ripárias, como são conhecidas, ou simplesmente da vegetação ripária, qualquer que seja ela, para o equilíbrio ecológico, hidrológico e geomorfológico das bacias, sub-bacias e microbacias sob sua influência, sendo peças-chave na dinâmica de fluxos de energias e materiais (Lima, 2010). A vegetação ripária exerce função de regulação de temperatura e luminosidade do meio aquático, além de filtrante, controlando o aporte de nutrientes, sedimentos e agrotóxicos para os cursos d’água. Interfere no escoamento superficial das águas, na perda de solo pela erosão, na estabilidade de taludes e no controle de enchentes, conferindo proteção estrutural aos habitats que cria e garantindo a integridade biótica e abiótica, a qualidade e o fluxo hídrico, bem como a diversidade biológica e paisagística (Krupek & Felski, 2006; Lima, 2010).

As áreas de Preservação Permanente de faixas marginais, com a cobertura vegetal característica, são indispensáveis à higidez dos serviços ambientais e elas relacionados, serviços estes que dependem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. São, portanto, essenciais à sadia qualidade de vida e aos processos ecológicos abrangidos, sem falar no fluxo gênico indispensável à manutenção da biodiversidade, já que essas áreas funcionam como corredores naturais, conectando e interiorizando ecossistemas e garantindo território mínimo e população numericamente viável a incontáveis espécies da fauna e da flora. Cumprem, assim, o comando do art. 225 da Carta da República e de seus parágrafos e incisos.

A par da relevância das Áreas de Preservação Permanente, o Código Florestal de 1965, conforme sua exposição de motivos, lançou também os primórdios do que podemos identificar como o princípio da “boa-fé objetiva ambiental”, intrinsecamente ligado à função social da propriedade. Ao exigir que a conduta humana seja compatível com a realidade e limites impostos pela Natureza, trouxe à luz a necessidade de um novo paradigma comportamental ditado pela degradação sem precedentes do meio ambiente. Vinculou então a externalização dessa conduta, independentemente do aspecto anímico do agente, a critérios objetivos de retidão, probidade, lealdade, zelo e ética próprios do homem de bem, que precisa conviver harmonicamente com a Natureza como estratégia de sobrevivência. Embora tenha Lei nº 4.771/65 acolhido, como não poderia deixar de ser, uma dimensão quantitativo-mecânica da Natureza, trouxe também à luz um novo desafio axiológico-qualitativo, de experiências estéticas e de vivência de valores solidários de extrema importância na mentalidade ética ambiental do mundo moderno (Siqueira, 1998).

O Código Florestal de 1965, antecipando-se ao constituinte de 1988, reconheceu, numa perspectiva socioambiental contemporânea, que o domínio não mais se reveste do caráter absoluto e intangível de outrora e que entre os direitos associados à propriedade não está o direito ilimitado inato de transformar negativamente a configuração natural do bem em prejuízo próprio, da coletividade e do meio ambiente, conforme destaca o eminente Ministro Herman Benjamin (1997). Aliás, nas palavras de Furlan & Fracalossi (2010), se no passado a propriedade foi conceituada como o poder de dispor de uma coisa de modo absoluto e insuscetível de limitação ou questionamento, a nova ordem constitucional que cunhou um Estado Socioambiental, no que tange o direito individual e fundamental de propriedade, conferiu uma inseparável dimensão ambiental à função social da propriedade, que impõe o dever de aproveitamento



racional, adequado, compatível e sustentável da coisa com vista à preservação do meio ambiente. Daibert (2008), escudando-se nas lições de Tepedino (2004), destaca que *“a propriedade, tal como concebida no Código de 1916, desapareceu no Brasil após a CF de 88; sua nova disciplina se fez no bojo de ampla reforma de ordem econômica e social. A ideia de um aproveitamento puramente individualista da coisa por seu dono foi integralmente substituída pelo conceito de função de caráter social do bem.”*

Ainda na ótica do Código Florestal de 1934, que estabelecia em seu art. 4º as chamadas *“florestas protectoras”*, cumprindo funções assemelhadas as das Áreas de Preservação Permanente, Pereira (1950) destaca a legitimidade das restrições impostas pelo Estado geradoras de um novo conceito de propriedade em nome de sua função social, que *“(…) visam, afinal de contas, a própria proteção do indivíduo detentor das matas. Seria uma verdadeira insânia, pelo respeito ao princípio da intangibilidade dos direitos privados, reconhecer-se ao seu proprietário a prerrogativa soberana de devastar os imóveis de sua propriedade. A efêmera prosperidade que ele tiraria com a extração desordenada das madeiras seria alguns anos depois desfeita pelos males coletivos que a destruição da capa vegetal acarreta a todos, inclusive ao autor e à sua descendência.”*

Essa realidade iniciada pelo Código Florestal de 1934, sistematizada pela Lei nº 4.771/65 e consagrada na Constituição Federal de 1988, seguindo uma *“irresistível tendência internacional”* de constitucionalização do ambiente (Benjamin, 2012), projetou-se, como não poderia deixar de ser, no Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que estabelece no parágrafo 1º do art. 1.228, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

No campo da proteção da dignidade humana – hoje impregnada com a ideia da sadia qualidade de vida derivada de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), que em última análise conduz ao chamado *“Direito à busca da felicidade”* (Rubin, 2010) –, Härbele (2009) afirma que a tarefa exige adaptações constantes à luz de novos valores humanos que são incorporados a seu conteúdo normativo, impondo medida mínima de proteção ambiental como objetivo do Estado Ambiental, assim como do Estado Social. Portanto, no âmbito da dignidade da pessoa humana somente teremos uma proteção constitucionalmente adequada se contemplarmos tanto uma dimensão social quanto uma dimensão ambiental, ecológica (Sarlet & Fensterseifer, 2010).

As Áreas de Preservação Permanente Legais, na terminologia adotada por Benjamin (1997), que decorrem da própria lei e estão previstas no art. 2º da Lei nº 4.771/65, hoje contempladas no art. 4º da Lei nº 12.651/12, contrastam com as chamadas Áreas de Preservação Permanente Administrativas do art. 3º da Lei nº 4.771/65 (art. 6º da Lei nº 12.651/12). Nestas, para ingressarem no mundo concreto, há a necessidade de declaração do Poder Público, de ato administrativo em complemento à lei, com o foco específico delineado na própria norma. Naquelas, o nascedouro é a lei que é autoaplicável (Machado, 2013) e ostenta caráter geral e abstrato, contemplando todos os proprietários e possuidores de terras que estejam na mesma situação fático-jurídica e não sacrificando alguns e detrimento de outros tantos, como ocorre nas APPs Administrativas.

Observe-se que as restrições à propriedade decorrentes das Áreas de Preservação Permanente situam-se no âmbito dos limites internos do direito de propriedade, ou seja, são intrínsecas e contemporâneas à formação da relação de domínio e indissociáveis do próprio direito (Benjamin, 1997). Concluindo, o festejado autor destaca ainda que, *“na esfera dos limites internos (...) não se pode falar em desapropriação, pois um ônus indissociável da propriedade não tem o dom de ser, a um só tempo, seu elemento e uma intervenção desapropriadora. Não se pode compensar pela negação (= desapropriação) de um direito que não se tem. (...). Em resumo, os limites internos não aceitam a imposição do dever de indenizar, exatamente porque fazem parte do feixe de atributos necessários ao reconhecimento do direito de propriedade.”* Em outras palavras, trata-se de uma intervenção restritiva do Estado na propriedade. Atua o ente público verticalmente em nome da supremacia que ostenta, de seu *ius imperii*, em confronto com os interesses privados (Carvalho Filho, 2014). Condiciona o direito e o uso da propriedade à função social que dela é exigida, sem retirá-la de seu dono. Impõe, com isso, uma limitação administrativa de caráter geral, gratuito e que abrange interesses públicos abstratos, alcançando proprietários indeterminados, cujo interesse pode ser eventualmente contrariado, mas nunca direitos subjetivos que nesse caso não ostentam. Esse caráter geral, gratuito, abstrato e de alcance indeterminado das limitações administrativas, com cunho de conformação, afasta qualquer indenização, por ausência de prejuízos individualizados, ocorrendo, neste caso, *“(...) sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta”* (Carvalho Filho, 2014). No mesmo sentido Justen Filho (2014) e Krell (2010).

Não se confunde a limitação administrativa configurada pelas Áreas de Preservação Permanente Legais com uma das espécies da chamada desapropriação indireta, que exige ato de apossamento definitivo por parte do Poder Público e de afetação do bem privado, sem autorização legal ou judicial (Justen Filho, 2014). Permanecendo o proprietário no pleno gozo dos atributos inerentes ao domínio, com os condicionantes constitucionais e legais inerentes ao próprio direito de propriedade, podendo fruir da coisa e dela dispor, inexistente desapropriação indireta e conseqüentemente direito de indenização daí derivado.

Diante dos deveres impostos pela própria Constituição Federal, estabelecadora de uma nova ordem jurídica socioambiental a ungir tudo e todos, nos termos explicitados pela lei, no caso as Leis nº 4.771/65 e 12.651/12, não poderá o proprietário ou possuidor valer-se do uso tradicional nocivo da terra escudado no chamado “direito adquirido de destruir ou de poluir”. Ressaltam Mendes & Branco (2011), que *“se uma da Constituição proíbe determinada faculdade ou direito, que antes era reconhecido ao cidadão, a norma constitucional nova há de ter plena aplicação, não precisando respeitar situações anteriormente constituídas. (...) Somente é direito o que com ela é compatível, o que nela retira o seu fundamento de validade.”* Além disso, com exceção dos casos de utilidade pública ou interesse social ressalvados na legislação, que permitem em caráter extraordinário a supressão da vegetação em Área de Preservação Permanente, tem o proprietário ou possuidor o dever de não impedir a restauração natural da vegetação porventura destruída por ato próprio ou de outrem. Hoje, mais claramente, estabelece o § 1º do art. 7º da Lei nº 12.651/12, a obrigação de o proprietário, possuidor ou ocupante da área promoverem a recomposição da vegetação suprimida, obrigação *propter rem*, de caráter real (Franco & Giacomolli, 2013). Somente assim, com seus intrínsecos atributos naturais restaurados, estará a propriedade cumprindo sua função socioambiental, fator de relevo na conformação e na limitação desse direito fundamental à luz da própria constituição. Não se perca de vista que a efetividade de outro direito fundamental, qual seja, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, somente é alcançável mediante a restauração dos processos ecológicos essenciais e do manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, I, da Constituição Federal).

Além disso, o ato de impedir o retorno natural da vegetação em área de preservação permanente, quer indiretamente, pela manutenção de atividade

agropastoril incompatível com os atributos da área, quer por ação direta, desmatando ou removendo a vegetação pioneira, independentemente do estágio que se encontre de sucessão ecológica, acarreta dano ao meio ambiente, além de constituir o crime tipificado no art. 48 da Lei nº 9.605/98. Esse dano ambiental, cujos efeitos negativos protraem no tempo por atingirem ciclos biológicos e processos ecológicos essenciais, deve ser reparado, independentemente da obrigação de recuperar a área atingida (art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81), que retratam momentos distintos. O primeiro deve expressar em pecúnia o impacto negativo causado à biota, calculando-se, dentre outras fórmulas, a energia dispendida pelo meio ambiente e suas cadeias tróficas para neutralizar a ação negativa humana, num determinado período de tempo. O segundo leva em consideração todo o custo da intervenção humana necessária para recuperar a área atingida, sem prejuízo da compensação moral coletiva. A reparação, neste caso, para cumprir seu propósito, precisa ser integral, plena, adotando-se na responsabilização do agente a teoria do risco integral, sem perquirição de culpa (Sirvinskas, 2014). A obrigação de reparar o dano ambiental tem caráter *propter rem*, pois não se desvincula da coisa, acompanhando-a, e obriga o proprietário ou possuidor, independentemente de ser o autor originário do ato lesivo, a indenizar o dano ambiental, ressalvado o direito de regresso. Esse dano, conforme ressaltam Furlan & Fracalossi (2010) é imprescritível à medida que não suscita interesse patrimonial direto, retratando um bem jurídico ambiental de natureza difusa, de uso comum do povo, com titulares indeterminados, não estando, portanto sujeito aos limites temporais de tutela próprios do direito privado.

Portanto, a Segunda Turma do egrégio Superior Tribunal de Justiça, no caso específico, por meio do voto condutor do eminente Ministro Mauro Campbell Marques, conferiu aplicação precisa dos institutos jurídicos pertinente ao tema, garantindo plena tutela judicial ao macrobem ambiental atingido, com amplo respaldo da doutrina jurídica mais sofisticada.

### 3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antonio Herman. 1997. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. *Revista CEJ/Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal* 1 (3): 33-41.

BENJAMIN, Antonio Herman. 2012. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. Pp. 83-156, in Canotilho, José Joaquim Gomes & Morato Leite, Jose

Rubens (orgs.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva. Pp. -502.

CAVALCANTI, Clóvis. 2006. Plant opulence, insatiable greed and the enthronement of the entropy: a view of the socio-environmental history of the Atlantic Forest. Pp. 12-45, in Siqueira Filho, José Alves & Leme, Elton M. C. (eds.), *Fragments of the Atlantic Forest of Northeast Brazil, Biodiversity, Conservation and the Bromeliads*. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson Estúdio. Pp. -415.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2014. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas. Pp. -1285.

DAIBERT, Arlindo. 2008. Notas sobre proteção ambiental e Direito de Propriedade no Direito brasileiro. Pp. 147-163, in Daibert, Arlindo (org.), *Direito Ambiental comparado*. Belo Horizonte: Editora Fórum. Pp. 412.

FRANCO, Ana Claudia La Plata de Mello & GIACOMOLLI, Gabriela Silveira. 2013. Do regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente. Pp. 177-179, in Milaré, Édís & Machado, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Novo Código Florestal*. São Paulo: Tevista dos Tribunais; Pp. -543.

FURLAN, Anderson & FRACALOSSO, Willian (2010). *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense. Pp. -783.

HÄBERLE, Peter. 2009. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Pp. 45-103, in Sarlet, Ingo Wolfgang (org.), *Dimensões da Dignidade, ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Pp. 240.

JUSTEN FILHO, Marçal. 2014. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Pp. – 1440.

KRELL, Andreas. 2010. A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídicos brasileiro e alemão. Pp. 173-188, in Sarlet, Ingo Wolfgang (org.), *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Pp. -188.

KRUPEK, Rogério Antonio & FELSKI, Gelson. 2006. Avaliação da cobertura ripária de rios e riachos da Bahia Hidrográfica do Rio das Pedras, região centro-sul do Estado do Paraná. *Revista Ciências Exatas e Naturais* 8 (2): 179-188.

LIMA, Dalvany Alves de Sousa. 2010. *Influência da mata ciliar na qualidade da água na bacia do Ribeirão do Lajeado – TO*. Dissertação de Mestrado. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pp. -93.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2013. Das áreas de preservação permanente; Pp. 155-165, in Milaré, Édis & Machado, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Novo Código Florestal*. São Paulo: Tevista dos Tribunais; Pp. -543.

MAGALHAES, Juraci Perez de. 1980. *Comentários ao Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15.9.65)*. Brasília: Senado Federal. Pp. -199.

MENDES, Gilmar & BRANCO, Paulo Guztavo Gonet. 2011. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva. Pp. – 1544.

MORATO LEITE, José Rubens. 2012. Sociedade de Risco e Estado. Pp. 157-232, in José Joaquim Gomes & Morato Leite, Jose Rubens (orgs.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva. Pp. -502.

PEREIRA, Osny Duarte. 1950. *Direito Florestal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi. Pp. -573.

RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. 2011. A origem histórica da área de preservação permanente no Brasil. *Revista Thema* 8 (1): 1-13.

RUBIN, Beatriz. 2010. O Direito à busca da felicidade. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* 16: 35-49.

SARLET, Ingo Wolfgang & FENSTERSEIFER, Tiago. 2010. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. Pp. 11-38, in Sarlet, Ingo Wolfgang (org.), *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Pp. -188.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. 2014. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva. Pp. – 983.

SIQUEIRA, Josafá Carlos de. 1998. *Ética e meio ambiente*. São Paulo: Edições Loyola. Pp. -85.

TEPEDINO, Gustavo. 2004. Contornos constitucionais da propriedade privada. Pp. 303-329, in Tepedino, Gustavo (org.), *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar. Pp. 583.

## 3.2. Áreas de Preservação Permanente

---

### RECURSO ESPECIAL N. 650.728-SC (2003/0221786-0)

---

Relator: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: H Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria e outro

Advogado: Marcos Leandro Pereira e outro(s)

Recorrido: Ministério Público Federal

---

#### EMENTA

Processual Civil e Ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de marinha. Área de preservação permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. Obrigação *propter rem*. Nexo de causalidade. Ausência de prequestionamento. Papel do juiz na implementação da legislação ambiental. Ativismo judicial. Mudanças climáticas. Desafetação ou desclassificação jurídica tácita. Súmula n. 282-STF. Violação do art. 397 do CPC não configurada. Art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.

1. Como regra, não viola o art. 397 do CPC a decisão que indefere a juntada de documentos que não se referem a fatos novos ou não foram apresentados no momento processual oportuno, ou seja, logo após a intimação da parte para se manifestar sobre o laudo pericial por ela impugnado.

2. Por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que enxergava nos manguezais *lato sensu* (= manguezais *stricto sensu* e marismas) o modelo consumado do feio, do fétido e do insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden.

3. Ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais foram menosprezados, popular e juridicamente, e por isso mesmo considerados terra improdutiva e

de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente desprezível, tanto que ocupado pela população mais humilde, na forma de palafitas, e sinônimo de pobreza, sujeira e párias sociais (como zonas de prostituição e outras atividades ilícitas).

4. Dar cabo dos manguezais, sobretudo os urbanos em época de epidemias, era favor prestado pelos particulares e dever do Estado, percepção incorporada tanto no sentimento do povo como em leis sanitárias promulgadas nos vários níveis de governo.

5. Benfeitor-modernizador, o adversário do manguezal era incentivado pela Administração e contava com a leniência do Judiciário, pois ninguém haveria de obstaculizar a ação de quem era socialmente abraçado como exemplo do empreendedor a serviço da urbanização civilizadora e do saneamento purificador do corpo e do espírito.

6. Destruir manguezal impunha-se como recuperação e cura de uma anomalia da Natureza, convertendo a aberração natural – pela humanização, saneamento e expurgo de suas características ecológicas – no Jardim do Éden de que nunca fizera parte.

7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de *ecossistema criticamente ameaçado*. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de *Área de Preservação Permanente*.

9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de



mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrâ-los para a especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e apenado pela Administração e pelo Judiciário.

10. Na forma do art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela imprescritibilidade e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento, drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do *acrescido a terreno de marinha*, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional.

11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada *desafetação ou desclassificação jurídica tácita* em razão do *fato consumado*.

12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa.

13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.

15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade dos recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área). Óbice da Súmula n. 7-STJ.

16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, 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, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Eliana Calmon, João Otávio de Noronha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 23 de outubro de 2007 (data do julgamento).

Ministro Herman Benjamin, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se de Recurso Especial interposto com fulcro no art. 105, III, a, da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

Ação civil pública. Agravo retido improvido. Prova pericial análise de acordo com o princípio do livre convencimento do juiz. Área de manguezais. Área de preservação permanente. Aterramento. Responsabilidade objetiva em dano ambiental. Saneamento de lixo existente na área. Inviabilidade de recuperação da área degradada e inexecutabilidade técnica da retirada do aterro. Não comprovação. Alegação de título dominial sobre a área.

Não merece provimento o agravo retido interposto para juntada de documentos novos na audiência de instrução, quando os mesmos não se referem às alegações da inicial e da contestação e não foi articulado para contrapor fato depois de articulado (art. 397 do CPC).

Pode o juiz acatar em parte o laudo do perito judicial e utilizar-se também do parecer do assistente do Ministério Público Federal para fundamentar sua convicção, com base no Princípio do Livre Convencimento do Juiz (art. 131 do CPC), mormente se a perícia se revela condizente com os demais elementos de prova trazidos aos autos.

As formas de vegetação natural situada ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água e nas restingas as estabilizadoras de mangues são consideradas como áreas de preservação permanente (art. 2º, a e f da Lei n. 4.771/1965 e art. 2º da Lei n. 6.938/1981).

Restou comprovado tanto na fase administrativa em razão de várias autuações quanto na fase judicial que as requeridas efetivaram aterro sobre área de manguezal para a construção de ginásio poliesportivo.

Em matéria de dano ambiental, vige a teoria da responsabilidade objetiva, na qual se revela irrelevante a discussão a respeito da culpa. Assim, o fato do lixo ter sido colocado pelas requeridas ou por terceira pessoa não afasta responsabilização das mesmas em virtude de serem possuidoras da área degradada.

Ademais, a mera alegação de que o aterramento ocorreu para sanear lixo depositado na área não importa no reconhecimento da licitude de tal ato, tendo em vista inexistir nos autos qualquer indício de ter a parte diligenciado a retirada do lixo depositado em imóvel de sua propriedade. Ademais, o que se observou nos autos é que o aterramento do lixo ocorreu para atender interesses particulares das requeridas.

Irrelevante o fato de se tratar de terras públicas (terrenos de marinha) ou particulares, posto que apresentando ecossistema de mangue, não poderia ter sido devastada, sob pena de violação ao princípio da função socioambiental da propriedade (art. 225 da CF/1988).

Não tendo as requeridas comprovado a inexistência técnica da remoção do aterro e nem a inviabilidade da recuperação da área degradada e acenando à prova pericial para o sentido contrário, a manutenção da sentença é medida que se impõe.

Agravo retido improvido. Apelação improvida.

As recorrentes alegam violação do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981; do art. 1.058 do Código Civil de 1916; e do art. 397 do CPC.

Aduzem, em síntese, que (fls. 745-746):

A ofensa aos mencionados dispositivos restou clara a partir do momento em que, na decisão recorrida, entendeu-se que a responsabilidade ambiental objetiva (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981) alcançaria as Recorrentes quando estas adquiriram imóvel e aterraram área já degradada por terceiros através da deposição de lixo, com omissão inclusive do Poder Público.

Houve, portanto, a indevida extensão dos limites legais do conceito de *responsabilidade objetiva* na r. decisão, distorcendo o disposto no citado dispositivo.

Também nesta esteira de entendimento, o art. 1.058 do Código Civil de 1916 foi igualmente violado, pois a distorção do conceito de responsabilidade objetiva pelo r. julgador na decisão recorrida acabou por ofender este dispositivo que impede a responsabilização do sujeito passivo de determinada obrigação em razão de caso fortuito e força maior. *In casu*, trata-se da degradação de área de

mangue por terceiros anteriormente às Recorrentes as quais não podem, assim, ser responsabilizadas.

(...)

Neste caso, a ofensa ao art. 397 do CPC ocorreu quando o acórdão recorrido negou provimento ao agravo retido que tinha o condão de reformar decisão interlocutória de negativa de pedido de juntada de documentos imprescindíveis à contraposição de fatos ventilados nos autos.

Contra-razões às fls. 834-837.

O Recurso Extraordinário aviado pelas ora recorrentes não foi admitido pela Corte de origem, tendo sido interposto Agravo de Instrumento (fl. 842, verso).

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal *a quo*.

Em seu Parecer, o Ministério Público Federal opina pelo não-conhecimento do Recurso Especial e, no mérito, pelo seu não-provimento (fls. 846-861).

É o *relatório*.

## VOTO

O Sr. Ministro Herman Benjamin (Relator): Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal de Joinville, Santa Catarina, em face de *H. Carlos Schneider S/A Com. e Ind. e S.E.R. Parafuso*, entidade classista que congrega os empregados do Grupo CISER. Na inicial, a ilustre Procuradora da República, Doutora *Ela Wiecko Volkmer de Castilho*, narra que as rés aterraram e drenaram manguezal em imóvel urbano, mesmo após autuação pelo então IBDF, pela FATMA, pela Prefeitura e pela Capitania dos Portos.

O eminente Magistrado, Doutor *Marcos César Romeira Moraes*, condenou as rés à a) remoção do aterro e de eventuais edificações que estejam sobre o manguezal, e b) reflorestamento característico de manguezal. A sentença foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região por acórdão do eminente Desembargador *Joel Ilan Paciornik*.

### 1. Violação do art. 1.058 do Código Civil de 1916

Inicialmente, verifico que a Corte de origem não emitiu qualquer juízo de valor sobre o art. 1.058 do Código Civil de 1916.

Com efeito, a demanda foi examinada exclusivamente à luz da legislação ambiental, não se discutindo a aplicação das regras civilistas atinentes ao Direito das Obrigações.

Logo, diante da ausência de prequestionamento, não conheço do Recurso quanto a esse ponto (Súmula n. 282-STF). E mesmo que assim não fosse, a degradação ambiental não resultou de caso fortuito ou força maior. Ao contrário, como muito bem assentado na sentença e no acórdão recorrido, trata-se de dano causado pelas recorrentes, de forma comissiva e omissiva, e que lhes trouxe benefícios econômicos diretos.

## 2. Ofensa ao art. 397 do CPC

Por se tratar de questão prejudicial, passo à análise da alegação de violação do art. 397 do CPC.

Transcrevo o dispositivo:

Art. 397. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados, ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos.

O Tribunal *a quo* assim se pronunciou sobre a matéria (fls. 718-719):

Preliminarmente, não merece provimento o agravo retido interposto pelas rés na audiência de instrução e julgamento, que indeferiu a juntada de certidões do licenciamento ambiental para o depósito de material, licença da Capitania dos Portos para a Sociedade Recreativa e Esportiva, notas fiscais que comprovam a destinação dos resíduos da fábrica de parafusos e alvarás de licença relativo à existência das empresas Fundemaq e Revertex que eram indústrias de fundição estabelecidas nas imediações do imóvel da requerida.

É que como bem salientado pelo magistrado a quo tais documentos não se prestam a fazer prova de fatos ocorridos após a contestação, motivo pelo qual a juntada dos mesmos poderia importar surpresa processual, extrapolando os limites dados pelos réus na contestação.

Os próprios agravantes reconhecem que os documentos apresentados em audiência não dizem respeito aos fatos narrados na inicial e confirmam que não foram objetos da contestação.

A primeira vista, portanto, admitem tratar-se de documentos novos.

Entretanto, para afastar a referida tese, sustentam que os documentos não juntados guardam relação com a perícia realizada, afastando, via de consequência,

a vedação da sua juntada naquele fase processual com fulcro no artigo 397, 2ª parte, do Código de Processo Civil.

Todavia, mister se faz ressaltar que as rés foram devidamente intimadas para se manifestarem sobre os laudos periciais apresentados, consoante se observa da certidão de publicação de fls. 400. Somente o Ministério Público Federal manifestou-se às fls. 398-399 requerendo esclarecimentos do perito, tendo as ora agravante se quedado silentes.

No entanto, este era o momento adequado para juntar aos autos documentos que porventura guardassem correlação com a prova pericial efetivada, para embasar pedido de esclarecimentos do perito e/ou contrapor à prova pericial, motivo pelo qual entendo acertada a decisão que indeferiu a juntada dos mesmos na audiência de instrução e julgamento, em homenagem ao princípio da lealdade processual e ao equilíbrio processual entre os litigantes.

A leitura do excerto acima colacionado permite concluir que:

a) os documentos que as recorrentes pretendiam juntar não tratavam de fatos ocorridos após a contestação, o que afasta a aplicação do art. 397 do CPC, 1ª parte; e

b) se tais documentos se prestavam a contrapor à prova pericial efetivada, deveriam ter sido juntados no momento processual adequado (quando da intimação das rés para se manifestarem sobre os laudos periciais apresentados). A preclusão afasta, assim, a incidência do art. 397 do CPC, 2ª parte (contraposição a documentos produzidos nos autos).

Constato que as recorrentes não conseguiram infirmar a tese adotada pela instância ordinária, deixando de apresentar justificativa para que os documentos não tivessem sido juntados quando da intimação para falarem sobre os laudos periciais.

Parece-me evidente que a possibilidade de contraposição, de que trata a segunda parte do art. 397 do CPC, não pode ser entendida, à falta de matéria de ordem pública, como autorização para se juntar documento a qualquer tempo, ao talante da parte, sem a devida observância do momento processual em que o ato deveria ter sido praticado.

Desse modo, não merece reforma o acórdão impugnado.

### **3. Dano a manguezal, responsabilidade civil objetiva e aplicação do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)**

A hipótese dos autos é de dano ambiental, que se caracterizou pela degradação de manguezal. Duas ordens de considerações aqui se põem e

precisam ser analisadas separadamente, nesta ordem: a) a natureza e regime jurídicos dos manguezais no Brasil; b) os pressupostos da responsabilidade civil das rés.

### 3.1 Natureza e regime jurídicos dos manguezais no Brasil

Nos termos da Resolução Conama n. 303/02, manguezal é “*o ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina*” (art. 2º, inciso IX).

Para a Professora da USP, Yara Schaeffer-Novelli, respeitada especialista no tema, o manguezal é um dos ecossistemas mais importantes, frágeis e ameaçados do mundo (cf. SCHAEFFER-NOVELLI, Y. & CINTRÓN, G., *Guia para Estudo de Áreas de Manguezal: Estrutura, Função e Flora*, São Paulo, Caribbean Ecological Research, São Paulo, 1986; SCHAEFFER-NOVELLI, Y. (ed.), *Manguezal: Ecossistema entre a Terra e o Mar*, São Paulo, Caribbean Ecological Research, 1995).

Nesse mesmo diapasão, o Ministro Carlos Alberto Direito já alertava em 1978 para “a importância ecológica da preservação dos mangues e estuários e sua enorme relevância econômica para o país” (*Proteção aos mangues e estuários: nota breve e preliminar*).

Não obstante sua relevante posição de ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais *lato sensu* (= manguezais *stricto sensu* e marismas) foram, por equívoco, menosprezados, popular e juridicamente. Em decorrência disso, por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que neles enxergava o modelo consumado do feio, do fétido e do insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden. Daí serem considerados terra improdutiva e de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente socialmente desprezível, tanto que – como terrenos baldios – ocupado pela população mais humilde, na forma de palafitas, sinônimo de pobreza, sujeira e párias da sociedade (zonas de prostituição e atividades ilícitas).

Acabar com os manguezais, sobretudo os urbanos em época de epidemias, era favor prestado pelos particulares e dever do Estado, percepção incorporada

simultaneamente no sentimento do povo e em leis sanitárias editadas nos vários níveis de governo. Sob o domínio desse estado de espírito, o adversário do manguezal virava benfeitor-modernizador, era incentivado pela Administração e contava com a leniência do Judiciário. Se estava a serviço da urbanização civilizadora, do saneamento purificador do corpo e do espírito, e da restauração da paisagem, ninguém haveria de obstaculizar a ação de quem era socialmente abraçado como exemplo do empreendedor de causas nobres. Destruir manguezal impunha-se, então, como recuperação e cura de uma anomalia da Natureza, convertendo a aberração natural – pela humanização, saneamento e expurgo de suas características ecológicas – no Jardim do Éden de que nunca fizera parte.

Resultado da evolução do conhecimento científico e de mudanças na postura ética do ser humano frente à Natureza, atualmente se reconhecem nos manguezais várias funções: a) ecológicas, como berçário do mar, peça central nos processos reprodutivos de um grande número de espécies, filtro biológico que retém nutrientes, sedimentos e até poluentes, zona de amortecimento contra tempestades e barreira contra a erosão da costa; b) econômicas (fonte de alimento e de atividades tradicionais, como a pesca artesanal); e c) sociais (ambiente vital para populações tradicionais, cuja sobrevivência depende da exploração dos crustáceos, moluscos e peixes lá existentes).

A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco sanitário e de condição indesejável ao patamar de *ecossistema criticamente ameaçado*. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes natureza jurídica de *Área de Preservação Permanente*.

Nesses termos, é dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto-prazo, drená-los ou aterrjá-los para especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e sancionado pela Administração e pelo Judiciário.

### 3.2 Pressupostos da responsabilidade civil ambiental das recorrentes

Início pela transcrição do dispositivo tido por violado:



Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

As recorrentes sustentam que (fl. 750):

(...) não há que se falar em responsabilidade dos empreendedores pelos danos ambientais de terceiros, pois vige aqui a teoria do risco criado, que admite as excludentes de responsabilidade representadas pelo caso fortuito e pela força maior.

Este é o caso das Recorrentes!

Não houve destruição de área de mangue com a realização das obras do aterro porque o mangue já havia sido exterminado pela comprovada atuação de terceiros, consubstanciada pela constante deposição de lixo no local ao longo dos anos, até o momento da aquisição da área pelas Recorrentes, as quais, através das obras realizadas no local, buscaram evitar a contaminação e destruição do resto da área no entorno de depósito de lixo.

Em contrapartida, ficou consignado no acórdão recorrido (fls. 727-728):

Todavia, no caso em comento, restou perfeitamente configurado o nexos causal entre a ação e a omissão das rés com o dano ambiental verificado.

(...)

Assim é que do conjunto probatório contido nos autos não restou dúvida de que as rés aterraram área típica de mangue, contribuindo para o seu desaparecimento, em razão de não impedirem que a área fosse utilizada como depósito de lixo. Como muito bem salientado pelo representante do Ministério Público Federal da 4ª Região: *"A responsabilidade restou configurada, destarte, tanto na forma comissiva (aterro) quanto omissiva (impedir depósito de lixo na área), daí decorrendo, inexoravelmente, o dever de indenizar o dano causado e promover a recuperação ambiental da área."* (fl. 728).

Dessa forma, ao contrário do que se sustenta nas razões do Recurso Especial, o Tribunal de origem não fundamentou a responsabilidade em atos de terceiros, tendo apontado, de forma clara, as condutas (omissivas e comissivas) praticadas pelas próprias recorrentes. Condutas e benefícios!

No decorrer do processo, as rés defenderam-se com o argumento de que “a restituição do ambiente destruído ao *status quo ante*, a recomposição da natureza virgem, mediante a escavação e remoção de milhares de toneladas de lixo pútrido e contaminado, é medida inconcebível” (fl. 603). E que “tanto é juridicamente inconcebível, quanto economicamente absurdo impor à legítima proprietária da gleba que destrua suas benfeitorias, para exumar o solo do mangue extinto soterrado sob espessa camada de lixo” (fl. 615).

Ora, inconcebível é, após a Constituição Federal de 1988, que valorizou a preservação dos “processos ecológicos essenciais” (art. 225, § 1º, inciso I), e em desrespeito frontal ao Código Florestal de 1965, pretender-se dar ao manguezal outra destinação que não seja aquela condizente com a *intocabilidade* que a lei lhe atribui, como Área de Preservação Permanente. E, na ausência de clara utilidade pública ou interesse social, desnaturá-lo para ilícita e unilateralmente dele se apropriar e afetá-lo a finalidades individuais, retirando-o da disponibilidade coletiva e das gerações futuras. Fosse um bem móvel, a hipótese, no Direito Penal, configuraria furto. Sendo imóvel, do que se trata?

Também é um despropósito querer igualar o resultado do aterramento, drenagem e degradação do manguezal ao instituto do *acrescido a terreno de marinha*, na forma do art. 20, inciso VII, da Constituição Federal, o que sujeitaria a nova área à possibilidade de alienação do domínio útil. Primeiro, porque os manguezais, como tal, não são, no Direito brasileiro atual, terrenos de marinha, nem a eles se equiparam, situação muito diferente da imprecisão jurídica que os caracterizou no passado. Não se incluem, por conseguinte, no domínio privado da União e não ingressam por essa porta no comércio jurídico como bens dominicais, nem aceitam a ocupação particular. Daí que o Poder Público Federal não pode, por via de regra, alienar o domínio útil dos manguezais, submetendo-os a aforamento. Segundo, porque o *acrescido* em questão foi alcançado de maneira ilegal e inconstitucional; não é resultado do labor da natureza e muito menos da ação humana conforme a lei. Ao contrário, trata-se de fruto proibido da privatização unilateral de parcela do meio ambiente, que o próprio constituinte se encarregou de batizar como “bem de uso comum do povo” (art. 225, *caput*).

Se os manguezais são bens públicos de uso comum do povo, é óbvio que, por isso mesmo, apresentam-se como imprescritíveis e inalienáveis. Se é assim, impossível a sua *desafetação ou desclassificação jurídica tácita* em razão do *fato consumado*: aterrados ou não, permanece a utilidade pública que justifica a sua proteção. E para os infratores, abre-se a via da responsabilidade civil (também penal e administrativa), contra eles surgindo o dever de recuperar o ecossistema degradado e indenizar os danos eventualmente causados.

Nem se argumente que um problema ambiental (destinação do lixo doméstico e industrial) se resolve com a criação de uma nova degradação ambiental (aterro do manguezal). As obrigações derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, mais ainda se o ilícito beneficia ou valoriza o terreno, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está na condição de responsabilidade subjetiva, baseada em culpa.

A autoria indeterminada de lixão não isenta o proprietário da área, que pode – e deve –, como muito bem apontado na sentença e no acórdão recorrido, ser responsabilizado não apenas por aquilo que fez, como também pela omissão ao deixar de levar imediatamente ao conhecimento das autoridades a violação da lei que, praticada por terceiros, acabaria por beneficiá-lo. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se: quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

Como ocorre em todos os campos da regulação jurídica do comportamento humano, nem sempre as alterações legislativas refletem-se, imediata ou integralmente, na percepção popular. Persiste ordinariamente a prática de condutas à moda antiga, mesmo quando já banidas pelo Direito mais recente. É a conhecida resistência do *Ancien Régime* às transformações legislativas, dissonância entre a lei e os seus destinatários que persiste, não obstante a solidez dos argumentos científicos e éticos que inspiraram o legislador. Na proteção dos manguezais, diante do fosso que separa Direito e realidade, o papel do juiz não se reduz à mera aplicação fria da lei vigente contra infratores contumazes, pois dele se espera que, pela firmeza de suas decisões, realize o processo de conscientização dos muitos que ainda pensam e agem como antes.

Sob a ótica do ser humano comum, os manguezais continuam como sempre foram – ecossistemas que não se incluem, normalmente, entre os cartões

postais da Natureza. Nem por isso deixou o legislador de se impressionar pela sua importância para os seres vivos, nós e todos eles que dependem daquele ambiente. O juiz sentenciante, Doutor Marcos César Romeira Moraes, conseguiu bem captar essa nova espécie de *beleza*, própria da diversidade e do multiculturalismo que bem define a pós-modernidade, e que o constituinte de 1988, ao contrário dos anteriores, quis submeter ao crivo do Judiciário. “A beleza verdadeira - disse o Magistrado - não está no que os olhos vêem como formas retas ou sinuosas, com ou sem cores, grandes ou pequenas. Está na beleza intrínseca do perfeito funcionamento dos processos de sobrevivência, de interdependência e de criação da vida. A grande beleza está com e na própria Natureza” (fl. 584).

Inexiste aí “tese romântica do retorno da natureza ao estado original” (fl. 601), como pretendem as recorrentes, mas providência judicial de simples cumprimento do que está na Constituição e na lei. No Brasil, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Ao contrário de outros países, nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

Não há, assim, cogitar tenha o Tribunal de origem violado o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Constatado onexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, *objetivamente*, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes.

Ressalte-se, por fim, que a “questão de fato” suscitada pelas recorrentes às fls. 746-747 não pode ser apreciada na via do Recurso Especial, por força do óbice da Súmula n. 7-STJ.

#### 4. Conclusão

Diante do exposto, *conheço parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, nego-lhe provimento.*

É como *voto.*

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Gabriela Cristina Braga Navarro<sup>1</sup>*

### PROTEÇÃO AOS MANGUEZAIS

#### 1. O ACÓRDÃO COMENTADO: CONTEXTO FÁTICO E NORMATIVO DO CONFLITO

Um dos ecossistemas mais frágeis e mais imprescindíveis para a proteção ambiental é o manguezal, cuja estrutura funciona como ecossistema-transição entre os ambientes marinho, fluvial e terrestre, servindo de verdadeiro berçário para diversas espécies animais.

A proteção desse ecossistema foi reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) através do Recurso Especial (REsp) n. 650.728/SC, relatado pelo Min. Herman Benjamin e julgado em 23 de outubro de 2007. O recurso foi interposto no bojo de ação civil pública em que se buscava a remoção de aterro realizado em manguezal, o reflorestamento e a indenização dos danos causados.

As empresas rés alegaram no recurso a necessidade de aplicação da responsabilidade civil prevista no Código Civil, bem como que a condenação extrapolou os limites da responsabilidade objetiva.

O STJ decidiu que o Código Civil não se aplica, já que se trata de lide ambiental, com aplicação da responsabilidade *propter rem* prevista na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA). Ainda, o acórdão diferenciou o manguezal (bem público de uso comum do povo, imprescritível e inalienável) do terreno de marinha, afastando a possibilidade de desafetação daquele. Por fim, o nexo de causalidade do dano ambiental foi ampliado, equiparando ação, omissão e obtenção de benefícios com as condutas.

Para análise pormenorizada do acórdão, o presente texto estará dividido em dois momentos. Analisa-se primeiro o paradigma interpretativo do acórdão, que se configura pela transdisciplinaridade, pela análise da realidade vivenciada e pela superação do individualismo. Em seguida, passam a ser analisados os fundamentos normativos do acórdão.

---

<sup>1</sup> Professora efetiva de direito ambiental na Universidade Federal de Juiz de Fora, campus de Governador Valadares. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista.

## 2. O REFERENCIAL HERMENÊUTICO ADOTADO PELO ACÓRDÃO

Em relação ao paradigma interpretativo, o acórdão em questão representa uma verdadeira revolução de paradigmas<sup>2</sup> no que tange à interpretação e aplicação das leis, estando totalmente adequado à realidade complexa<sup>3</sup> caracterizada pela multiplicação de riscos<sup>4</sup>, em que as soluções propostas devem estar atreladas à análise transdisciplinar da realidade.

Vigorou por muito tempo no campo jurídico a ideia de que o juiz deveria ser a boca da lei (Montesquieu), sendo a interpretação mera reprodução dos cânones legais. Com as profundas modificações trazidas pela hermenêutica filosófica<sup>5</sup>, passou-se a reconhecer que o intérprete é dotado de pré-concepções que influem no momento interpretativo através da fusão de horizontes, sendo primordial que o intérprete reconheça e analise tais pré-conceitos como forma de assegurar uma interpretação refletida e crítica.

Para o âmbito jurídico, a hermenêutica filosófica promove a superação do paradigma legalista ao enfatizar a necessária atualização das leis (horizonte passado) com a realidade contemporânea (horizonte presente), ressaltando o caráter criativo de cada interpretação. A lei deixa de ser um objeto distante a ser aplicado por um sujeito neutro para se tornar um objeto aberto ao diálogo com um intérprete, ambos imersos em uma mesma dimensão histórica.

Especificamente em relação ao direito ambiental, trata-se de um novo paradigma, pois substitui o individualismo, o patrimonialismo e o antropocentrismo pelo reconhecimento de valor intrínseco à natureza, ainda que esta não tenha valor patrimonial direto ou não beneficie a ninguém. Ao contrário das clássicas normas individualistas do direito privado (tão bem representadas pelo Código Civil), o direito ambiental passa a se preocupar com a coletividade e as futuras gerações.

<sup>2</sup> KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

<sup>3</sup> MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra Pátria**. 4. ed. Porto Alegre: Sulinas, 2003.

<sup>4</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Ed. 34, 2010.

<sup>5</sup> GADAMER, Hans George. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 3. ed. Petrópolis: Visões, 1999.

Nas palavras de Lorenzetti, esse paradigma “atua como um princípio organizativo do pensamento retórico, analítico e protético, que se vincula à interação sistêmica e aos enfoques holísticos”.<sup>6</sup>

É essa dupla mudança paradigmática (no âmbito interpretativo e no âmbito do direito ambiental) que está presente no acórdão em análise, ao apresentar uma interpretação preocupada em analisar não apenas aspectos legais dos manguezais, mas também o posicionamento de cientistas sobre sua importância e ainda a perspectiva do (não) reconhecimento histórico dos mangues.

A legislação ambiental é analisada em perspectiva com tais aspectos, realizando-se uma fusão entre horizontes. Afirmo o relator: “a legislação brasileira reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-o da condição de risco sanitário e de condição indesejável ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado.” Ademais, ressaltam-se as funções sociais, econômicas e ecológicas dos manguezais.

É ressaltado ainda no acórdão o papel do Judiciário na conscientização e promoção da educação ambiental, fazendo com que a mudança de paradigmas ocorra não apenas nas decisões judiciais, mas também erradicando a contumaz degradação ambiental: “na proteção dos manguezais, diante do fosso que separa Direito e realidade, o papel do juiz não se reduz à mera aplicação fria da lei vigente contra infratores contumazes, pois dele se espera que, pela firmeza de suas decisões, realize o processo de conscientização dos muitos que ainda pensam e agem como antes”.

Especificamente em relação ao individualismo, este foi afastado na medida em que restou afirmado que benefícios econômicos individuais e imediatistas não devem prosperar frente a direitos e bens coletivos, pois tal medida configuraria “ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade”.

### 3. OS ARGUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS

Já em relação aos fundamentos normativos utilizados no acórdão, foram identificados os seguintes aspectos: aplicação da responsabilidade *propter rem* e proteção jurídica dos manguezais.

<sup>6</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral do direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Restou consignado o não cabimento da aplicação do código civil, já que em se tratando de dano ambiental, deve ser aplicada a LPNMA, em especial o art. 14, 4º relativo à responsabilidade do poluidor. Os recorrentes alegavam que o manguezal já havia sido deteriorado antes do aterramento do terreno, e por isso a indenização seria caso de responsabilidade por atos de terceiros. Em contraposição, decidiu-se que os danos ambientais são *propter rem*, eis que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, ainda mais se o ilícito gerar lucro ao novo proprietário.

Tal conclusão está de acordo com a mais abalizada doutrina, que reconhece a responsabilização integral por danos ambientais como um dos princípios estruturantes do direito ambiental, justamente por sua imprescindibilidade para concretização da justiça ambiental. Nesse sentido, afirma Leite que aquele que se beneficia de uma atividade arriscada, obtendo lucros particulares, deve suportar os danos que causar, ainda que não causados por culpa<sup>7</sup>.

Ainda, para Steigleder, o dano ambiental não configura tão somente uma lesão no equilíbrio ecológico, mas também afeta diversos outros valores da sociedade, como “a qualidade de vida e a saúde, o sossego, o senso estético, os valores culturais, históricos e paisagísticos”, e mesmo o próprio interesse difuso pela proteção ambiental<sup>8</sup>.

O segundo elemento dogmático apresentado pelo acórdão foi acerca da proteção jurídica conferida aos manguezais. São citadas: a Lei nº 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC e que em seu art. 3º, inciso I, dá prioridade à conservação e proteção, em caso de zoneamento, aos manguezais; a Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79, que em seu art. 3º, parágrafo único, inciso V não permite o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica; o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), que em seu art. 2º, f define o mangue como área de preservação permanente. Cita-se ainda a Resolução Conama nº 303/02, que traz o conceito de manguezal.

Foi realizada no acórdão uma ampla análise histórica acerca dos manguezais, que parte de uma concepção que neles enxerga o feio, o fétido, o insalubre, ligado à improdutividade e à proliferação de epidemias, para uma concepção que relaciona a beleza à diversidade e ao multiculturalismo. Essa

<sup>7</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 135.

<sup>8</sup> STEIGLEDER, Anelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. ver. at. amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 143.



mudança de concepção influi de forma incisiva no referencial legal aplicado aos mangues, que saem da normativa de proteção sanitária e controle de doenças para a proteção de um meio ambiente equilibrado, em que se preservam os processos ecológicos essenciais para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225).

Na ocasião em que ocorreu o dano, estava em vigor o antigo Código Florestal, que foi substituído pela Lei n. 12.651/12. O novo código florestal representa um imenso retrocesso na proteção da flora brasileira, tendo sido alvo de críticas de diversos setores, em especial cientistas e ambientalistas. Em relação aos manguezais, o retrocesso é identificado no art. 8º, § 2º, que possibilita a

intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente [...] em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Em contraposição ao dispositivo legal anterior e à interpretação dada no acórdão ora em análise, o Código Florestal retrocede ao permitir a urbanização em área de manguezais. Há uma clara violação ao princípio da reparação integral do dano ambiental, segundo o qual deve-se buscar sempre a recuperação da área degradada, assegurando o equilíbrio ambiental. Ainda não se sabe ao certo como será a aplicação do referido dispositivo, em especial devido ao fato de estar pendente ação de inconstitucionalidade contra o Código, sendo certo, contudo, que sua promulgação promove a destruição dos manguezais.

O acórdão em questão representa um excelente exemplo de mudança paradigmática na aplicação do direito ambiental, saindo de um paradigma individualista e legalista para uma visão comprometida com a realidade e a proteção dos processos ecológicos essenciais.

Além de proteger um dos ecossistemas mais frágeis e mais importantes para a flora e fauna brasileiras, trata-se de decisão que concretiza o compromisso constitucional de proteção ao meio ambiente equilibrado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010.

GADAMER, Hans George. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 3. ed. Petrópolis: Visões, 1999.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MORIN, E.; KERN, A. B. Terra Pátria. 4. ed. Porto Alegre: Sulinas, 2003.

STEIGLEDER, Anelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. ver. at. amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.087.370-PR (2008/0200678-2)**

---

Relatora: Ministra Denise Arruda  
Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA  
Procurador: Ricardo Tirlone Dantas e outro(s)  
Recorrente: Estado do Paraná  
Procurador: Cesar Augusto Binder e outro(s)  
Recorrido: Ministério Público Federal  
Interessado: Chafik Simão Junior

---

**EMENTA**

Processual Civil. Administrativo. Recursos especiais. Ação civil pública. Recurso do Estado do Paraná. Pendência de julgamento de embargos de declaração. Ausência de ratificação. Delimitação de área de preservação permanente e de reserva legal. Obrigação do proprietário ou possuidor do imóvel.

1. Tratando-se de recurso especial interposto quando pendentes de julgamento embargos de declaração, é indispensável a sua posterior ratificação, conforme orientação da Corte Especial-STJ (Informativo n. 317-STJ).

2. Hipótese em que a sentença de primeiro grau de jurisdição, ao julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, condenou o proprietário do imóvel rural a: (a) preservar área de vinte por cento da superfície da sua propriedade, a título de reserva legal, e efetuar a reposição florestal gradual, em prazo determinado, sob pena de multa; (b) preservar também as matas ciliares (preservação permanente) na faixa de trinta metros às margens dos rios e cinquenta metros nas nascentes e nos chamados “olhos d’água”; (c) paralisar imediatamente as atividades agrícolas e pecuárias sobre toda a área comprometida, sob pena de multa. Condenou, igualmente, o IBAMA e o Estado do Paraná a: (d) delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa a ser rateada entre ambos; (e) fiscalizar, a cada seis

meses, a realização das medidas fixadas nos itens “a” e “b”, sob pena de multa diária.

3. A delimitação e a averbação da reserva legal constitui responsabilidade do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, que deve, inclusive, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

4. Nesse aspecto, o IBAMA não poderia ser condenado a delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão, por constituir incumbência do proprietário ou possuidor.

5. O mesmo não pode ser dito, no entanto, em relação ao poder-dever de fiscalização atribuído ao IBAMA, pois o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) prevê expressamente que “a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis” (art. 22, com a redação dada pela Lei n. 7.803/1989).

6. Do mesmo modo, a Lei n. 7.735/1989 (com as modificações promovidas pela Lei n. 11.516/2007), ao criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA -, nos termos do art. 6º, IV, da Lei n. 6.938/1981, com a redação dada pela Lei n. 8.028/1990, incumbiu-o de: “(I) exercer o poder de polícia ambiental; (II) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

7. Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que “o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate

à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005).

8. Recurso especial do *Estado do Paraná* não conhecido.

9. Recurso especial do IBAMA parcialmente provido, para afastar a sua condenação apenas no que se refere à obrigação de delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso especial do IBAMA e não conheceu do recurso do Estado do Paraná, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 10 de novembro de 2009 (data do julgamento).

Ministra Denise Arruda, Relatora

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Denise Arruda: Trazem os autos dois recursos especiais interpostos em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região cuja ementa é a seguinte:

Ação civil pública. Dano ambiental. Legitimidade passiva. Responsabilidade civil do Estado. IBAMA. Delimitação de área de preservação permanente localizada em propriedade rural. Recuperação de área degradada. Fiscalização.

A Constituição Federal de 1988, em capítulo específico, trata das questões atinentes à defesa e proteção do meio ambiente, cabendo ao Poder Público e à coletividade tais incumbências.

Tratando-se de dano ambiental, a legislação infra constitucional, recepcionada pela Carta Política de 1988, atribui a responsabilização independente de culpa do causador do dano.

Reconhecida a legitimidade passiva dos réus IBAMA e Estado do Paraná para integrar o pólo passivo da presente ação civil pública.

Condenada a parte ré a preservar local de sua propriedade rural inserido em área de preservação permanente e recuperar área degradada, bem como paralisar atividades agrícola e pecuária ali desenvolvidas.

Condenados IBAMA e Estado do Paraná a delimitar área total de reserva legal e de preservação permanente em propriedade rural de terceiro, assim como fiscalizar o cumprimento das medidas determinadas no feito. (fl. 344)

Opostos embargos de declaração pelo IBAMA, foram parcialmente acolhidos, apenas para efeito de prequestionamento.

No primeiro recurso (fls. 350-363), interposto com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, o *Estado do Paraná* sustenta contrariedade aos arts. 3º, 47, 267, VI, e 287, do CPC, e 11 da Lei n. 7.347/1985. Afirma, em síntese, que: (a) é parte ilegítima para figurar no pólo passivo da presente demanda; (b) é excessivo o valor da multa fixada para eventual descumprimento da obrigação de fazer determinada na sentença de primeiro grau de jurisdição.

No segundo recurso (fls. 395-409), fundado nas alíneas a e c do permissivo constitucional, o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA* - aponta, além de divergência jurisprudencial, violação do art. 16, § 4º, da Lei n. 4.771/1965. Alega, em suma, que a responsabilidade pela delimitação da área de reserva legal é do proprietário rural, incumbindo ao órgão ambiental somente a aprovação da sua localização. A demonstração do alegado dissídio pretoriano escora-se em precedente desta Corte no qual se decidiu que a responsabilidade do Estado, por omissão, é subjetiva.

Apresentadas as contrarrazões e admitidos os recursos, subiram os autos.

O Ministério Público Federal opina pelo desprovimento dos recursos.

É o relatório.

## VOTO

A Sra. Ministra Denise Arruda (Relatora):

RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DO PARANÁ:

O recurso não merece ser conhecido.

Isso porque o recurso especial foi interposto quando pendentes de julgamento os embargos de declaração opostos pelo IBAMA, sem que houvesse posterior ratificação das razões recursais.

Conforme orientação da Corte Especial-STJ, firmada no julgamento do REsp n. 776.265-SC (Sessão Ordinária de 18 de abril de 2007), é indispensável a ratificação do recurso especial após o julgamento dos embargos declaratórios, merecendo destaque o seguinte excerto extraído do Informativo n. 317-STJ:

Explicou, citando precedente de sua relatoria, que a CF/1988, no art. 105, III, prevê o cabimento do recurso especial em causas decididas em última instância e, nos julgamentos de embargos declaratórios, é possível a alteração do julgado pelo reconhecimento de omissão ou erro material ou, ainda, se não houve nenhuma modificação, o acórdão dos aclaratórios passa a integrar o aresto embargado, formando a última decisão prevista na Constituição. Observou que, nos termos do art. 538 do CPC, os embargos de declaração interrompem o prazo para a interposição de outros recursos por qualquer das partes. Assim, ainda que se considere não ser possível antever se a outra parte irá ou não opor embargos de declaração, não se afasta a intempestividade do recurso especial, pois, com a intimação do julgamento dos aclaratórios, tem o embargado a ciência inequívoca da interrupção do prazo recursal. *Logo, caberia ao recorrente, nesse prazo recursal, ratificar o recurso especial interposto prematuramente a fim de viabilizar a via eleita.* Para o Min. Relator, tese vencida, a exigência de ratificar o recurso especial somente faria sentido quando os embargos de declaração fossem recebidos com alteração do acórdão embargado ou quando fossem opostos os aclaratórios pelo próprio recorrente, do contrário, permanecendo íntegro o aresto, não fazia sentido exigir-se ratificação. De acordo com o voto-vista do Min. Cesar Asfor Rocha, a Corte Especial, ao prosseguir o julgamento, por maioria, não conheceu do recurso especial. (sem grifo no original)

No mesmo sentido, os seguintes julgados:

Tributário e Processual Civil. Embargos à execução. Recurso especial. Pendência de julgamento dos embargos declaratórios. Ratificação. Ausência. Impossibilidade. Súmula n. 281-STF. Excesso de execução. Art. 741, V e VI do CPC.

1. O recurso especial interposto antes do julgamento dos embargos de declaração deve ser posteriormente ratificado, sob pena de não ser admitido. Precedentes.

2. Apelo raro interposto quando ainda não exaurida a instância ordinária, ante a existência de embargos declaratórios pendentes de julgamento. Inteligência da Súmula n. 281-STF.

3. O suposto excesso de execução - ao argumento de que parte dos valores em execução já teria sido objeto de restituição quando da declaração de ajuste anual de Imposto de Renda dos autores -, pode ser aventado em embargos à execução. Art. 741, V e VI, do CPC. Inexistência de preclusão.

4. Recurso especial de Ângelo Longhi e outros não conhecido. Recurso especial da Fazenda Nacional conhecido em parte e provido. (REsp n. 778.230-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 25.4.2006)

Processual Civil. Interposição de recurso especial antes do julgamento dos embargos de declaração pelo Tribunal *a quo*. Ausência de posterior ratificação do recurso. Não-exaurimento da instância ordinária.

1. Consoante os pressupostos constitucionais imanentes ao recurso especial, dele não se conhece quando interposto antes de exaurida a instância ordinária, como na hipótese em apreço, em que o apelo nobre foi protocolizado antes de o Tribunal *a quo* julgar o recurso integrativo. Precedentes desta Corte e do Pretório Excelso.

2. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 692.144-SC, 5ª Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ de 14.5.2007)

## RECURSO ESPECIAL DO IBAMA:

Assiste parcial razão ao recorrente.

No caso, a sentença de primeiro grau de jurisdição, ao julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, condenou o proprietário do imóvel rural a: (a) preservar área de vinte por cento da superfície da sua propriedade, a título de reserva legal, e efetuar a reposição florestal gradual, em prazo determinado, sob pena de multa; (b) preservar também as matas ciliares (preservação permanente) na faixa de trinta metros às margens dos rios e cinquenta metros nas nascentes e nos chamados “olhos d’água”; (c) paralisar imediatamente as atividades agrícolas e pecuárias sobre toda a área comprometida, sob pena de multa. Condenou, igualmente, o IBAMA e o Estado do Paraná a: (d) delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa a ser rateada entre ambos; (e) fiscalizar, a cada seis meses, a realização das medidas fixadas nos itens “a” e “b”, sob pena de multa diária.

Em seu recurso, o IBAMA pugna pela improcedência da ação em relação a si, à consideração de que a responsabilidade pela delimitação da área de reserva legal é do proprietário rural, incumbindo ao órgão ambiental somente a aprovação da sua localização.



Entende-se por reserva legal a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (art. 1º, § 2º, III, da Lei n. 4.771/1965, com a redação dada pela MP n. 2.166-67/2001).

Nos termos do art. 16 do Código Florestal, “as florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (I) oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (II) trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; (III) vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; (IV) vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País”.

O aludido dispositivo deve ser interpretado em conjunto com as demais disposições do Código Florestal, especialmente no que se refere às determinações do art. 44 do mesmo diploma legal.

Confira-se:

Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

Com efeito, “tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade (...), não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens” (REsp n. 343.741-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002).

Aliás, nesse mesmo precedente, ficou decidido que “a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”.

A propósito:

Processual Civil. Administrativo. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade do adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas. Incidente de uniformização de jurisprudência. Art. 476 do CPC. Faculdade do órgão julgador.

1. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a *ratio essendi* da Lei n. 6.938/1981, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ: REsp n. 826.976-PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 1º.9.2006; AgRg no REsp n. 504.626-PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004; REsp n. 263.383-PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005 e EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, desta relatoria, DJ de 22.4.2003.

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: REsp n. 343.741-PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002.

3. Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, ressalta que “(...) A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos ‘danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade’ (art. 14, § III, da Lei n. 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase

do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

*Omissis.*

10. Recurso especial desprovido. (REsp n. 745.363-PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 18.10.2007)

Administrativo. Reserva legal. Registro. Novo adquirente. Art. 16 da Lei n. 4.771/1965. Art. 535 do CPC. Prequestionamento.

*Omissis.*

3. Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento. Precedentes.

4. Recurso especial conhecido em parte e provido. (REsp n. 926.750-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 4.10.2007)

Vale conferir, ainda, a norma contida no art. 99 da Lei n. 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola, *in verbis*:

Art. 99. A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei n. 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei n. 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL).

Exige-se, ainda, nos moldes do § 8º do art. 16 do Código Florestal, que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas naquele mesmo Código.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

Processual Civil e Administrativo. Direito Ambiental. Violação do art. 535 do CPC não caracterizada. Reserva legal. Necessidade de averbação. Arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965.

*Omissis.*

2. É firme o entendimento de que os arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965 impõem aos proprietários a averbação da reserva legal à margem da matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa. Precedentes.

3. Recurso especial provido. (REsp n. 973.225-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 3.9.2009)

Administrativo. Direito Ambiental. Reserva legal. Arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965. Necessidade de averbação.

1. Nos termos do artigo 16 c.c. art. 44 da Lei n. 7.771/1965, impõe-se aos proprietários a averbação da reserva legal à margem de matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa.

2. Em suma, a legislação obriga o proprietário a manter e, eventualmente, recompor a fração da propriedade reservada por lei.

3. “Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem” (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

4. Recurso especial provido. (REsp n. 865.309-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 23.10.2008)

Depreende-se, portanto, que a delimitação e a averbação da reserva legal constitui responsabilidade do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, que deve, inclusive, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

Assim entendido, conclui-se que o IBAMA não poderia ser condenado a delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão, por constituir incumbência do proprietário ou possuidor.

O mesmo não pode ser dito, no entanto, em relação ao poder-dever de fiscalização atribuído ao IBAMA, pois o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) prevê expressamente que “a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis” (art. 22, com a redação dada pela Lei n. 7.803/1989).

Do mesmo modo, a Lei n. 7.735/1989 (com as modificações promovidas pela Lei n. 11.516/2007), ao criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA -, nos termos do art. 6º, IV, da Lei

n. 6.938/1981, com a redação dada pela Lei n. 8.028/1990, incumbiu-o de: “(I) *exercer o poder de polícia ambiental*; (II) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à *fiscalização*, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

A esse respeito, é oportuno conferir a lição de Paulo Affonso Leme Machado (*in* **Direito Ambiental Brasileiro**, 15ª ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 757-758):

*O poder de polícia concernente à Reserva Legal Florestal*

A Constituição Federal diz que é competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal: preservar as florestas (art. 24, *caput* e seu inc. VI). A Constituição Federal fez distinção entre competência para legislar e competência para executar a legislação.

Importa sobremaneira saber quem é autoridade competente para autorizar no interior da Reserva Legal Florestal bem como para sancionar nessa área. A União, representada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, pela reforma de 1989 (...), afirmou sua vontade de intervir em toda exploração e manejo florestal. Entretanto, a capacidade de o órgão federal exercer esse poder de polícia ambiental não impede que os Estados, ao mesmo tempo, ajam com poder de polícia idêntico. Se houver choques ou justaposições conflitantes o Poder Judiciário poderá decidir, salientando-se, contudo, que a hierarquia existe só com referência às normas gerais federais, mas inexistente hierarquia ou supremacia na execução das normas protetoras da Reserva Legal Florestal. O direito que melhor proteger, federal ou estadual (e municipal, se houver interesse local), é que deve ser levado à prática, prevenindo ou sancionando.

Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que “o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005).

Entende-se, assim, que o acórdão recorrido deve ser parcialmente reformado apenas para afastar a condenação imposta ao IBAMA, no que se refere à obrigação de delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão.

À vista do exposto, o recurso especial interposto pelo Estado do Paraná não deve ser conhecido, impondo-se, por outro lado, o parcial provimento do apelo apresentado pelo IBAMA, nos termos da fundamentação.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Luiza Landerdahl Christmann<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se o presente acórdão de decisão conjunta conferida a recursos especiais interpostos pelo Estado do Paraná e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que manteve os fundamentos da decisão de 1º grau, em sede de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal para obter a condenação de proprietário do imóvel rural na obrigação de delimitar reserva legal e área de preservação permanente, assim como de realizar a reposição florestal necessária e preservar tais áreas ecologicamente sensíveis, e ao Estado do Paraná e ao IBAMA, também na obrigação de realizar a delimitação de referidas áreas, assim como de fiscalizar o cumprimento das medidas devidas pelo proprietário rural – todas elas sujeitas à multa cominatória diária.

O recurso especial apresentado pelo IBAMA suscitou a violação do art. 16, §4º, do Código Florestal Brasileiro vigente à época (Lei 4771/65), na medida em que esse dispositivo estabelece que a obrigação de delimitação da reserva

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Aprovada no Exame de Ordem 2010.1. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Docente no Centro Universitário Católica de Santa Catarina – Jaraguá do Sul e Joinville.

legal é exclusivamente do proprietário rural, de forma que a incumbência desse Instituto, nesse aspecto, limita-se a aprovar a localização da mesma. Ainda, alega a existência de divergência jurisprudencial, tomando como base para tal a existência de decisão do STJ estabelecendo a responsabilidade civil do Estado de forma subjetiva em caso de omissão. Mediante argumentação consistente, a Relatora Ministra Denise Arruda estabeleceu a inexistência de obrigação do IBAMA em delimitar a área de reserva legal, ainda que lhe incumba o dever de fiscalização dessa norma infraconstitucional.

No que se refere ao recurso especial apresentado pelo Estado do Paraná, este apontou a violação de uma diversidade de dispositivos legais para alegar, em suma, sua ilegitimidade passiva na demanda em questão. A questão de mérito, no entanto, não chegou a ser analisada porque o recurso especial apresentado pelo Estado do Paraná não foi conhecido, tendo em vista que foi interposto prematuramente, na medida em que estavam pendentes de julgamento embargos de declaração interpostos pelo IBAMA e a ratificação do recurso especial não feita procedida, em conformidade com a orientação da Corte Especial do STJ, publicizada por meio do Informativo 317/STJ.

Dessa forma, por unanimidade, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça conheceu do recurso especial do IBAMA, concedendo-lhe provimento parcial, e não conheceu do recurso especial do Estado do Paraná.

## **2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO**

A presente decisão jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça levanta questionamentos sobre muitos aspectos do Direito Ambiental; dentre eles, destacam-se a perspectiva da gestão compartilhada do meio ambiente, por meio do sistema de responsabilidades compartilhadas definido na Constituição Federal/1988, por meio do qual se estabelece a competência comum dos entes federativos na execução da política ambiental, também a temática da função social da propriedade e, como consequência disso, a relevância da área de preservação permanente (APP) e a reserva florestal legal (RFL) como limitações administrativas em consonância com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. São esses os temas, portanto, que serão abordados e discutidos complementarmente, de modo a destacar a relevância da decisão tomada no âmbito deste recurso especial.

A Constituição Federal de 1988, por meio do seu artigo 225, estabelece, para todos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; define,

no entanto, igualmente, o dever do Estado e da coletividade de preservar e proteger esse macrobem, cuja titularidade é difusa, de modo a definir um dever fundamental ambiental a ser cumprido. Nesse sentido, é viável, com base em Leite e Ayala (2004), vislumbrar delineamentos de um *sistema de responsabilidades compartilhadas*, que define parâmetros para a gestão do meio ambiente de forma compartilhada: entre o Estado (por meio do pacto federativo entre União, Estados e Municípios) e a sociedade brasileira.

Entende-se, nessa esteira, que uma interpretação constitucional desenvolvida para a delimitação de um sistema de responsabilidades compartilhadas, no contexto da missão constitucional de proteção ambiental – como parte que é de um projeto de futuro traçado por uma sociedade política – implica o reconhecimento da conformação de uma específica *forma de distribuição do dever (e poder) de proteção e preservação do meio ambiente*. No intitulado Estado democrático de direito brasileiro, o mandamento constitucional preventivo e precaucional de proteção ambiental implica a exigência de uma atuação conjunta do Estado com a coletividade, *em regime de responsabilidade solidária e cooperativa*: eis a mais clara expressão do sistema de responsabilidades compartilhadas para a proteção ambiental.

Nessa linha de pensamento, tal específica forma de distribuição dos deveres e dos poderes implica, nas situações práticas, a ocorrência de conflitos por vezes, no sentido de identificar qual ou quais são os responsáveis por certo(s) ato(s). No recurso especial em análise, mostra-se como objeto de discussão precisamente a definição sobre a quem compete realizar a delimitação da APP e da RFL – instrumentos de proteção da biodiversidade brasileira, por meio da previsão de espaços territoriais especialmente protegidos, conforme art. 225, §1º, III, CF/88 – em certa propriedade rural: ao proprietário ou possuidor, ou ao IBAMA? Com maestria, o Superior Tribunal de Justiça, com base na legislação infraconstitucional analisada, concretiza o sistema de responsabilidades compartilhadas, de forma a esclarecer que tal obrigação é do proprietário ou possuidor, ancorada no Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, de modo que ao IBAMA cabe o exercício do seu poder de polícia de autorizar tal delimitação e fiscalizar o dever de restaurar tais espaços.

Logo, o Princípio da Função Socioambiental da Propriedade como fundamento implícito para tal decisão decorre do fenômeno da ecologização da Constituição que, portanto, também ecologizou a propriedade e sua função social. Nesse sentido, segundo Benjamin (2007, p. 72):



A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (=sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. Os arts. 170, VI, e 186, II, da Constituição brasileira, inserem-se nessa linha e pensamento de alteração radical do paradigma clássico de exploração econômica dos chamados bens ambientais.

Assim, o exercício do direito de propriedade, no que se refere à propriedade rural especificamente, exige a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Dessa forma, em sentido mais específico, a delimitação e a preservação ou recuperação da reserva florestal legal e da área de preservação permanente são obrigações inerentes ao direito de propriedade nessa nova concepção embasada na ecologização da propriedade privada; por meio desse princípio “[...] pretende-se a adequação do exercício do direito de propriedade no sentido da proteção do meio ambiente, o que não reduz o conteúdo econômico da propriedade nem causa qualquer dano patrimonial” (FIGUEIREDO, 2013, p. 155).

Entende-se, portanto, que a área de preservação permanente e a reserva florestal legal se constituem em limitações administrativas que expressam o próprio cumprimento da função socioambiental da propriedade e, no contexto do sistema de responsabilidades compartilhadas, a uma parte do papel atribuído aos particulares no desempenho de seu dever fundamental ambiental de preservação do meio ambiente. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado (2007, p. 755), “a Reserva Legal Florestal tem sua razão de ser na virtude da prudência, que deve conduzir o Brasil a ter um estoque vegetal para conservar a biodiversidade”, no mesmo sentido do dever de proteção dos direitos das futuras gerações, esboçado ao final do artigo 225, caput.

Compreende-se, então, que essa obrigação de delimitar tais espaços, por constituírem limitações administrativas, não resultam em direito à indenização para o proprietário. Nessa medida, tem-se que:

As limitações podem, portanto, ser definidas como medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. (DI PIETRO, 2007, p. 123).

Ademais, tal dever fundamental ambiental é inerente à propriedade de tal forma que, com a Lei 7.803/1989, ao obrigar a exigência de averbação da reserva legal à margem da inscrição da matrícula do imóvel, torna seu

respeito obrigatório aos futuros proprietários da propriedade rural, proibindo de qualquer forma a alteração de sua destinação. Da mesma forma que a sua manutenção formal torna-se obrigatória para o futuro, a sua preservação e sua recuperação mantêm-se aos proprietários e possuidores que se tornarem titulares do exercício desses direitos, constituindo-se, portanto, em uma obrigação *propter rem*, ou seja, que acompanha a coisa.

Dessa forma, percebe-se que, em última instância, a obrigação do proprietário ou possuidor de delimitar e recuperar a área de preservação permanente e, especialmente, no caso em questão, a reservar florestal legal, é uma expressão direta do princípio da função socioambiental da propriedade e, de forma indireta, um reflexo do sistema de responsabilidades compartilhadas estabelecido pelo art. 225, CF/88. Em consonância com esse entendimento, cabe ao IBAMA, no exercício de sua competência executiva, que é comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 23 CF/88), como expressão do complexo pacto federativo brasileiro, o dever de fiscalizar o cumprimento das normas ambientais e, de forma específica nesse caso, a competência de autorizar a delimitação de tais áreas e verificar o dever de recuperação das mesmas.

Nesse âmbito é necessário mencionar a Lei Complementar 140/2011 que estabelece normas de cooperação entre os entes federativos no exercício de tal competência comum na esfera ambiental. Mesmo que seja posterior ao caso em análise, sua menção é indispensável, tendo em vista que veio para dirimir muitas dúvidas existentes no cumprimento desse dispositivo constitucional – em atendimento ao disposto no art. 23, parágrafo único da Constituição Federal. No contexto da decisão em comento, cabe ressaltar que o art. 7º, X, estabelece que é ação administrativa da União definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Enfim, percebe-se a importância que a gestão compartilhada do meio ambiente e o princípio da função socioambiental da propriedade possuem para uma adequada e eficaz proteção do meio ambiente.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão jurisprudencial em questão se refere a um Recurso Especial interposto pelo IBAMA, conjuntamente a recurso especial interposto pelo Estado do Paraná, que discute temáticas relacionadas com a obrigação de delimitação de reserva legal e área de preservação permanente, em consonância com o pacto federativo brasileiro e com o princípio da função socioambiental

da propriedade. O acórdão do Superior Tribunal de Justiça estabeleceu que a obrigação de delimitar a área de preservação permanente e a reserva legal é do proprietário possuidor do imóvel rural, enquanto que ao IBAMA cabe o exercício de seu poder-dever de polícia, de modo a autorizar tal delimitação e fiscalizar o cumprimento das normas ambientais.

Notou-se, nesse sentido, a relevância do sistema de responsabilidades compartilhadas consubstanciado na Constituição Federal/1988, assim como da ecologização da propriedade privada e de sua função social – os quais serviram para fundamentar a decisão em questão. Ressaltou-se, logo, que a reserva florestal legal e a área de preservação permanente são instrumentos indispensáveis para a proteção da biodiversidade, em conformidade com a exploração econômica da propriedade, tendo em vista o desenvolvimento sustentável em respeito aos direitos das presentes e futuras gerações.

Assim, a decisão em questão é de extrema relevância para fundamentar valores constitucionais indispensáveis à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 69 – 80.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.087.370 – PR**. Relator: Min. Denise Arruda. Julgado em: 10 nov. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.245.149-MS (2011/0038371-9)**

---

Relator: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

Recorrido: Eraldo Jorge Leite

Advogado: Arlindo Murilo Muniz

---

**EMENTA**

Administrativo. Processual Civil. Ação civil pública. Ocupação e edificação em área de preservação permanente. Casas de veraneio (“ranchos”). Leis n. 4.771/1965 (Código Florestal de 1965), 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Desmembramento e loteamento irregular. Vegetação ciliar ou ripária. Corredores ecológicos. Rio Ivinhema. Licenciamento ambiental. Nulidade da autorização ou licença ambiental. Silêncio administrativo. Inexistência, no direito brasileiro, de autorização ou licença ambiental tácita. Princípio da legitimidade do ato administrativo. Suspensão de ofício de licença e de termo de ajustamento de conduta. Violação do art. 535 do CPC. Precedentes do STJ.

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra proprietários de 54 casas de veraneio (“ranchos”), bar e restaurante construídos em Área de Preservação Permanente - APP, um conjunto de aproximadamente 60 lotes e com extensão de quase um quilômetro e meio de ocupação da margem esquerda do Rio Ivinhema, curso de água com mais de 200 metros de largura. Pediu-se a desocupação da APP, a demolição das construções, o reflorestamento da região afetada e o pagamento de indenização, além da emissão de ordem cominatória de proibição de novas intervenções. A sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça, com decretação de improcedência do pedido.

*Área de Preservação Permanente Ciliar*

2. Primigênio e mais categórico instrumento de expressão e densificação da “efetividade” do “direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado”, a Área de Preservação Permanente ciliar (= APP ripária, ripícola ou ribeirinha), pelo seu prestígio ético e indubitável mérito ecológico, corporifica verdadeira trincheira inicial e última - a bandeira mais reluzente, por assim dizer - do comando maior de “preservar e restaurar as *funções ecológicas essenciais*”, prescrito no art. 225, *caput* e § 1º, I, da Constituição Federal.

3. Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao *status* de peça fundamental na formação de *corredores ecológicos*, elos de conexão da biodiversidade, genuínas *veias bióticas* do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal.

4. Compreensível que, com base nessa *ratio* ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território *non aedificandi*. Não poderia ser diferente, hostil que se acha à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas previstas em lei, de caráter totalmente excepcional e em *numerus clausus*, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto).

5. Causa dano ecológico *in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede

sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação *propter rem* de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. Precedentes do STJ.

### *Licenciamento Ambiental*

6. Se é certo que em licença, autorização ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao Administrador, quando implementa a legislação ambiental, incumbe agregar condicionantes, coações e formas de mitigação do uso e exploração dos recursos naturais - o que amiúde acontece, efeito de peculiaridades concretas da biota, projeto, atividade ou empreendimento -, não é menos certo que o mesmo ordenamento jurídico não lhe faculta, em sentido inverso, ignorar, abrandar ou fantasiar prescrições legais referentes aos usos restritivos que, por exceção, sejam admitidos nos espaços protegidos, acima de tudo em APP.

7. Em respeito ao *princípio da legalidade*, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em *licença ou autorização ambiental tácita*, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir.

8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos,

as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado.

#### *Hipótese dos Autos*

9. O Recurso Especial em questão debate, entre outros pontos, os efeitos da suspensão de ofício da Licença de Operação n. 12/2008, emitida pelo órgão ambiental do Estado de Mato Grosso do Sul e incorporada às razões de decidir do acórdão recorrido. Nos Embargos de Declaração, o *Parquet* suscita, de maneira expressa, a suspensão de ofício da licença concedida, bem como diversas outras omissões. Em resposta, o respectivo acórdão limita-se a apontar pretensão supostamente infringente, sem examinar as impugnações, todas pertinentes para o deslinde da controvérsia. Por essa razão, *vislumbro ofensa ao art. 535 do CPC. Precedentes do STJ em situações análogas.*

10. Recurso Especial parcialmente provido para anular o acórdão dos Embargos de Declaração.

### 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, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco.” Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 9 de outubro de 2012 (data do julgamento).

Ministro Herman Benjamin, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo Promotor de Justiça da Comarca de Nova

Andradina, Mato Grosso do Sul, Plínio Alessi Júnior, contra proprietários de 54 casas de veraneio (“ranchos de lazer”), bar e restaurante construídos em Área de Preservação Permanente - APP, um conjunto de aproximadamente 60 lotes e com extensão de quase um quilômetro e meio de ocupação da margem esquerda do Rio Ivinhema, curso de água com mais de 200 metros de largura. Pediu-se desocupação da APP, demolição das construções, reflorestamento do espaço, pagamento de indenização, além de ordem cominatória de vedação a novas intervenções.

A sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul nos termos de acórdão assim ementado:

Apelação cível. Ação civil pública ambiental. Preliminares. Não conhecimento do recurso por ausência de preparo. Afastada. Não conhecimento do recurso por intempestividade. Nulidade da sentença por ausência de interesse de agir e por deficiência do relatório. Nulidade do processo pela necessidade de litisconsórcio e pela existência de litispendência. Afastadas. Mérito. Ocupação e edificação em Área de Preservação Permanente (APP). Margens do Rio Ivinhema. Existência de autorização do órgão competente. IMASUL. Possibilidade. Matéria ambiental. Competência da União, dos Estados e dos Municípios. Direito de propriedade. Impossibilidade de adoção de medidas extremas. Observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Sentença reformada. Recurso provido.

Se a justiça gratuita foi indeferida em sede de agravo de instrumento, tal questão fica restrita ao âmbito de admissibilidade deste recurso. Seus efeitos não podem ser estendidos aos autos da ação principal, especialmente se na contestação o beneficiário requereu a gratuidade e essa foi concedida na sentença.

Nos termos do artigo 177, do CPC, os atos processuais devem ser realizados nos prazos prescritos em lei ou no prazo assinalado pelo magistrado, sob pena de preclusão, razão pela qual evidencia-se a tempestividade do recurso de apelação.

Nos casos em que a alegação de ausência de interesse de agir estiver ligada à matéria de fundo do processo, sua apreciação deve ser feita juntamente com o mérito.

A ausência de relatório enseja a declaração de nulidade da sentença, mas a sua elaboração de forma sucinta não macula o *decisum*.

Ainda que preenchidos os requisitos que autorizariam a propositura de uma única ação em face de todos os réus, tal medida não é recomendável nos casos em que o excesso de demandados causar tumulto processual, inviabilizando o exercício da jurisdição, comprometendo a rápida solução do litígio.

Para que haja litispendência não é suficiente que haja a repetição da ação, sendo de fundamental importância haver uma trílice identidade: mesmas partes, mesmo pedido e mesma causa de pedir.



Área de preservação permanente pode ser entendida como aquela merecedora da mais alta escala de proteção ambiental, cujo conceito foi trazido pelo artigo 1º, da Lei n. 4.771/1965.

A proteção ao meio ambiente se insere no âmbito da competência comum dos entes federados, com fulcro no artigo 23, VI, da Constituição Federal. Também, compete à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, como estabelece o artigo 24, VI, da Carta Superior.

O IMASUL - Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul possui competência para concessão de licenciamento ambiental e realização de controle de obras, empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou modificadoras do meio ambiente, nos termos do artigo 2º, do Decreto Estadual n. 12.725/2009 e Decreto Estadual n. 12.673/2009.

A situação já consolidada de ocupação da área de preservação permanente não atenta contra a ordem jurídica, eis que respaldada em autorização da ordem competente, motivo pelo qual descabe a adoção das severas medidas de desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área, uma vez que fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Recurso provido.

Os Embargos de Declaração do particular foram acolhidos sem alteração de resultado; e os do *Parquet*, rejeitados conforme a seguinte ementa:

Embargos de declaração em apelação cível. Requisitos de admissibilidade do recurso. Demonstração de erro material na indicação do ano de publicação do Decreto n. 12.673/2009. Embargos acolhidos.

I – Os embargos de declaração constituem recurso rígido que exige a presença dos pressupostos processuais de cabimento para o seu acolhimento, nos termos do que dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil.

II – Deve ser corrigido o equívoco na indicação do ano do Decreto n. 12.673/2009, o qual caracteriza mero erro material.

III – Embargos acolhidos.

Embargos de declaração em apelação cível. Ausência de um dos requisitos de admissibilidade do recurso. Não-demonstração de eventuais omissões, contradições ou obscuridades no acórdão embargado. Inexistência de vício a ser sanado. Prequestionamento. Via inadequada. Embargos rejeitados.

I – Os embargos de declaração constituem recurso rígido que exige a presença dos pressupostos processuais de cabimento para o seu acolhimento, nos termos do que dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil.

II – Deve ser reconhecido o desvio de finalidade do recurso quando o acórdão embargado não contenha omissão, contradição ou obscuridade.

III – Os embargos de declaração não constituem meio hábil para o prequestionamento que deve ser feito no recurso de apelação, nas contra-razões ou no recurso adesivo.

IV – Embargos rejeitados.

Interpôs-se o Recurso Especial com fundamento no art. 105, III, **a** e **c**, da Constituição da República. O Ministério Público estadual alega haver, além de divergência jurisprudencial:

a) violação dos arts. 1º, 2º e 4º da Lei n. 4.771/1965; dos arts. 3º, 4º, 14 e 18 da Lei n. 6.938/1981; do art. 3º da Lei n. 6.766/1979 e do art. 535 do CPC;

b) prevenção do Relator;

c) omissão do acórdão recorrido ao não apreciar a suspensão de ofício da Licença de Operação n. 12/2008, além de outras questões levantadas nos Embargos de Declaração, que foram rejeitados de maneira genérica;

d) contradição, pois o Relator, embora reconheça, no acórdão recorrido, a supressão de vegetação nativa e as construções em APP, concluiu por insinuar que ato administrativo do IMASUL teria força suficiente para afastar normas vinculantes federais de salvaguarda de tais espaços. Destaca ainda que o lazer não se encontra entre as situações excepcionais que autorizam a exploração da área;

e) vedação de parcelamento de *área de preservação ecológica*, nos termos da Lei n. 6.766/1979, entre as quais se inclui a APP; e,

f) imperatividade de reparação do dano ambiental causado.

Houve contraminuta.

O Ministério Público Federal opina pelo conhecimento e provimento do recurso.

É o *relatório*.

## VOTO

O Sr. Ministro Herman Benjamin (Relator): Em síntese, o Recurso Especial impugna o acórdão por omissão quanto à não apreciação da suspensão de ofício da Licença de Operação n. 12/2008. Além disso, indica contradição,

pois, embora reconheça a supressão de vegetação e a existência de edificações em APP, sugere que simples ato administrativo do Imasul teria força suficiente para afastar prescrições legais vinculantes que protegem tais espaços; e uma segunda contradição, já que o *lazer* não se encontra entre as situações excepcionais que autorizariam a exploração e ocupação desses espaços. Aponta ainda ser vedado parcelamento de *área de preservação ecológica*, na hipótese, APP, e, finalmente, registra a imperatividade da reparação do dano ambiental causado.

Saliente-se, desde logo, que Eraldo Jorge Leite, réu nos presentes autos, é funcionário público aposentado da Secretaria da Receita e Controle do Estado de Mato Grosso do Sul, ex-prefeito da cidade de Jateí e ex-presidente da Assomasul - Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul, indicativo do grau de abastança, instrução e familiaridade com a legislação (notadamente a de parcelamento do solo urbano e de urbanismo) dos ocupantes das casas de veraneio em questão.

### 1. Fundamentos do acórdão recorrido

Como acima visto, a Ação Civil Pública foi julgada parcialmente procedente. Apesar de o resultado a que chegou não satisfazer as partes envolvidas, tanto que autor e réu recorreram, é indubitável a clareza, coerência lógica e técnica exemplar da sentença recorrida, na qual o operoso Magistrado, Robson Celeste Candelorio, da 2ª Vara Cível da Comarca de Nova Andradina, condenou os réus no seguinte: a) demolição e remoção de todas as edificações existentes, no prazo de 180 dias; b) abstenção de novas intervenções; c) reflorestamento da área afetada. Deixou, contudo, com base em jurisprudência hoje superada no STJ (REsp n. 94.298-RS e REsp n. 247.162-SP), de impor aos réus, *cumulativamente* com essas obrigações (mormente a de restaurar o perímetro degradado), o pagamento de indenização pelos danos ambientais causados.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, ao reformar a sentença de procedência, assim se manifestou, em acórdão da lavra do eminente Desembargador Oswaldo Rodrigues de Melo: “O IMASUL - Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul possui competência para concessão de licenciamento ambiental e realização de controle de obras, empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou modificadoras do meio ambiente, nos termos do artigo 2º, do Decreto Estadual n. 12.725/2009 e Decreto Estadual n. 12.673/2009. A situação já consolidada de ocupação da

área de preservação permanente não atenta contra a ordem jurídica, eis que respaldada em autorização da ordem competente, motivo pelo qual descabe a adoção das severas medidas de desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área, uma vez que fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”.

Observa-se, então, que o acórdão recorrido está lastreado em pelo menos três fundamentos básicos. Primeiro, a existência de licença ambiental válida concedida pelo IMASUL. Segundo, a “consolidação” da ocupação, o que implicaria dizer que eventual ordem de desocupar, demolir ou remover as edificações e reflorestar a área feriria “os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”. Terceiro, de modo implícito, ausência de impedimento também na legislação de parcelamento do solo urbano.

Inicialmente, nota-se a precisa acuidade do eminente Relator do acórdão recorrido, ao advertir que “Área de preservação permanente pode ser entendida como aquela *merecedora da mais alta escala de proteção ambiental*, cujo conceito foi trazido pelo artigo 1º, da Lei n. 4.771/1965”. Afirma, esbanjando admirável discernimento hermenêutico, que nessas “áreas de preservação permanente, não se admite sequer a exploração limitada dos recursos sem que haja a intervenção dos órgãos ambientais, justamente por ser reconhecida a possibilidade de haver desequilíbrio irreparável ao ecossistema. Não se pode negar a importância da mata ciliar que consiste na formação vegetal situada às margens de rios, nascentes, córregos e lagos. As terras próximas a estas reservas fluviais devem ser plantadas, pois a vegetação reduz a erosão e o assoreamento, contribuindo para a limpeza dos rios e lagos e na formação de áreas propícias para a reprodução das espécies vegetais e animais, garantindo a biodiversidade. Assim, a delimitação do uso de uma faixa das terras visa à proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade, da fauna e da flora” (grifei).

Acrescenta, com base no art. 2º do Código Florestal de 1965: “Transportando estes conceitos para o caso dos autos e considerando que o Rio Ivinhema possui cerca de 200 (duzentos) metros de largura, conclui-se que a área de preservação permanente a ser respeitada é de 100 (cem) metros. Nesta faixa, seria impossível a exploração, edificação ou qualquer outra intervenção humana desprovida de autorização dos órgãos de proteção ambiental”.

Tudo para - após manifestar-se no sentido de que “o resultado pretendido pelo Ministério Público não é o mais adequado” e de ser “notório que o processo de regeneração ambiental é demasiadamente lento, havendo situações em que

sequer mostra-se possível” - firmar que, “no caso dos proprietários de terras às margens do Rio Ivinhema, constata-se que a exploração e as edificações em áreas de preservação permanente decorreram de *prévia* licença concedida pelo IMASUL” (grifei).

Em Embargos de Declaração e, depois, no próprio Recurso Especial, os Procuradores de Justiça Sergio Luiz Morelli e Marigô Regina Bittar Bezerra, de maneira elegante e minuciosa, até didática, largamente amparados na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, citam uma série de omissões, contradições e conclusões pouco felizes no venerando acórdão recorrido.

## 2. Nota histórica a guiar a hermenêutica ambiental

As questões jurídicas estampadas no presente Recurso Especial inserem-se, de maneira precípua, no âmbito do domínio do Código Florestal de 1965. Para sua solução, todavia, faz-se de rigor a utilização da *técnica hermenêutica do diálogo das fontes*, na fórmula preconizada por Erik Jayme (cf. *Identité culturelle et intégration: Le droit international privé postmoderne*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, II, Kluwer, 1995) e popularizada no Brasil pela notável Cláudia Lima Marques. Ou seja, o núcleo normativo de salvaguarda da flora - o Código Florestal, na sua dupla formulação de 1965 e 2012 - encontra-se rodeado e influenciado por um feixe de outros estatutos, com os quais interage permanentemente, destacando-se a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), a Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006), a Lei Complementar das Competências Ambientais Comuns (Lei Complementar n. 140/2011), a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/1997), a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei n. 9.605/1998), a Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197/1967), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000), a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei n. 9.605/1998), a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), para citar algumas, tudo sob a influência preponderante do texto constitucional, particularmente dos arts. 170, inciso VI, 186, inciso II, e 225.

O debate aqui travado gira em torno do instituto da Área de Preservação Permanente - APP, na sua modalidade *ciliar, ripária, ripícola* ou *ribeirinha*, que, em “dobradinha” com a Reserva Legal, compõe a espinha dorsal da proteção da flora no Brasil. Ambos, previstos no Código Florestal de 1965, permanecem íntegros no novo Código Florestal (Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012).

A simples manutenção desses dois institutos, passados mais de quarenta anos de sua previsão inicial (ou quase um século, se tomarmos como ponto de partida de sua gênese o Código Florestal de 1934), suficientemente e de uma vez por todas comprova que já não se pode vê-los como produto exótico ou ocioso, tampouco inócuo ou desmedido, muito menos inexequível ou quixotesco de um legislador irresponsável, desavisado ou inepto. Ao revés, representa formulação racional e lógica, desfecho, alicerçado na ética e na ciência, fruto de sabedoria advinda do questionar tenaz e incessante de eras de exploração predatória dos recursos ambientais.

Assim compreendido, inevitável reconhecer, sem reservas, que o Código Florestal, ontem e hoje, não apareceu para mumificar heranças culturais e econômicas, muito menos as desacreditadas pela história, mas para desembalsamá-las e atualizá-las, se delas ainda se puder salvar algo de bom, ou tão só para descartá-las, quando incompatíveis com os novos tempos, os padrões morais renovados, o estágio do conhecimento científico e as necessidades sociais da atualidade.

Na APP e na Reserva Legal constata-se com nitidez o ápice do talento do Congresso Nacional e da doutrina jurídica brasileira, corporificada esta na figura do Desembargador Osny Duarte Pereira, autor-inspirador do Código Florestal de 1965, em rebelião, ao inovar, contra nosso longo hábito de submissão servil ao transplante legislativo puro e simples de modelos estrangeiros. Uma notável ferramenta jurídica pós-moderna que parte de quem, como sói acontecer no progresso humano, necessitou destruir para civilizar, e, hoje, precisa conservar para se afirmar civilizado.

Mudar ou atualizar paradigmas e, mais penoso, recusar herança que se confunde com os primórdios da história humana demandam coragem, criatividade e tempo. No entanto, acontece frequentemente de nos encontrarmos prisioneiros de sentimentos díspares, por um lado envergonhados em aceitar que às vezes nos falta ânimo e, por outro, receosos de inovar, mesmo se conscientes da escassez do tempo, tal a velocidade com que, presentemente, espécies desaparecem ou são listadas como criticamente ameaçadas de extinção.

Afastem-se, portanto, ilusões dos ingênuos ou inexperientes, os que por acaso imaginem que no terreno do Direito Ambiental o Juiz se deparará com procedimento hermenêutico confortável, de simples e direta aplicação de prescrições cristalinas e autoexplicáveis. Ora, no cerne do modelo legal de proteção do meio ambiente, o que se cuida mesmo é de ignorar ou apagar

arraigados costumes e práticas tidos por inseparáveis da nossa condição, ou seja, a máxima de que, para que o humano sobreviva e prospere, forçoso abater ou perverter o natural.

Logo, o júbilo com o texto da lei nem sempre se traduz, no teatro dos fatos, em satisfação com os resultados da lei, considerando que ninguém ignora que entre aquele e estes poderá haver, e amiúde há, um enorme vazio de implementação, o sepultamento das obrigações legais pela omissão, ignorância ou malquerença dos encarregados de cobrar seu cumprimento. É nesse contexto que se deve avaliar a tarefa do juiz, uma a mais, é verdade, mas indubitavelmente a mais poderosa e conspícua de todas, a quem se atribui parcela, nunca menor, de responsabilidade na vitória, ou derrota, da harmonização entre as ações humanas e a conservação das bases naturais da vida planetária.

### **3. Generalidades teórico-dogmáticas sobre a questão jurídica de fundo: Área de Preservação Permanente ciliar**

Primigênio e mais categórico instrumento de expressão e densificação da “efetividade” do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, a Área de Preservação Permanente ciliar (= APP ripária, ripícola ou ribeirinha), pelo seu prestígio ético e indubitável mérito ecológico, corporifica verdadeira trincheira inicial e última - a bandeira mais reluzente, por assim dizer - do comando maior de “preservar e restaurar as *funções ecológicas essenciais*”, prescrito no art. 225, *caput* e § 1º, I, da Constituição Federal.

Compreensível que, com base nessa *ratio* ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território *non aedificandi*, hostil à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas legais, de caráter totalmente excepcional e em *numerus clausus*, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto).

Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema

radicular, o esplendor da paisagem, e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao *status* de peça fundamental na formação de *corredores ecológicos*, elos de conexão da biodiversidade, genuínas *veias bióticas* do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal.

A questão já foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça:

Ambiental. Área de preservação permanente. Mata ciliar. Corte. Art. 2º do Código Florestal. Mata Atlântica. Decreto n. 750/1993. Supressão de vegetação em violação aos termos da licença ambiental expedida.

(...)

5. A Constituição Federal ampara os processos ecológicos essenciais, entre eles as Áreas de Preservação Permanente ciliares. Sua essencialidade decorre das funções ecológicas que desempenham, sobretudo na conservação do solo e das águas. Entre elas cabe citar a) proteção da disponibilidade e qualidade da água, tanto ao facilitar sua infiltração e armazenamento no lençol freático, como ao salvaguardar a integridade físico-química dos corpos d'água da foz à nascente, como tampão e filtro, sobretudo por dificultar a erosão e o assoreamento e por barrar poluentes e detritos, e b) a manutenção de habitat para a fauna e formação de corredores biológicos, cada vez mais preciosos em face da fragmentação do território decorrente da ocupação humana.

(...)

10. Recurso Especial provido (REsp n. 176.753-SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.11.2009).

Infelizmente, o maltrato a tais espaços de máxima proteção legal verifica-se com frequência em todo o País e em todos os biomas, até nos criticamente ameaçados de extinção, como a Mata Atlântica. Nos termos do que acima vimos, quem destrói ou degrada formações ciliares, ou impede sua regeneração, mais do que atentar contra a flora em si ou corromper a paisagem, condena os recursos hídricos à indigência biogeomorfológica. Tal estado de decadência ocorre ora por perda dos seus mecanismos inatos de proteção física - redução da alimentação do lençol freático e da filtração de contaminantes, sem falar da ampliação da instabilidade geológica da margem, o que estimula processos erosivos -, ora pelo empobrecimento do ambiente local e até do microclima, que



sustentam e abrigam incontáveis espécies da fauna, ictiológica ou não, ora ainda por inviabilizar a formação de corredores ecológicos, fundamentais ao fluxo gênico da flora e fauna. É a versão acabada do *antiequilíbrio ecológico*, enantiose da letra e do espírito do art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

Induvidosa a prescrição do legislador, no que se refere à posição intangível e ao caráter *non aedificandi* da APP, nela interditando, com pouquíssimas exceções submetidas a rigoroso procedimento de licenciamento administrativo, o uso econômico direto, isto é, exploração agropecuária, silvicultura, plantio ou replantio com espécies exóticas, instalação de equipamentos de lazer, construção ou manutenção de edificações, impermeabilização do solo, limpeza, carpina, plantio de gramíneas, capim, etc. Correta, por conseguinte, a referência do ilustre Magistrado Robson Celeste Candelorio, ao indicar que a solução da questão *sub judice* “prescinde da constatação pericial dos danos ambientais causados às margens do Rio Ivinhema, bastando a constatação, já existente nos autos, de que o imóvel em questão foi edificado em Área de Preservação Permanente e sem autorização ambiental válida expedida pelo órgão ambiental competente”.

Realmente, causa dano ecológico *in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação *propter rem* de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. São inúmeros os precedentes do STJ nessa linha:

Administrativo. Dano ao meio-ambiente. Indenização. Legitimação passiva do novo adquirente.

1. A responsabilidade pela preservação e recomposição do meio-ambiente é objetiva, mas se exige nexos de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado (Lei n. 6.938/1981).

2. Em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la.

3. Responsabilidade que independe de culpa ou nexos causal, porque imposta por lei.

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 282.781-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 27.5.2002, grifei).

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de preservação permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

(...)

A obrigação de conservação é *automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental*.

(...)

Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 343.741-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002, p. 225, grifei).

Recurso especial pelas alíneas **a** e **c** da permissão constitucional. Administrativo. Reserva florestal. Novo proprietário. Terreno adquirido já desmatado. Legitimidade passiva. Inexistência de dissídio pretoriano. Recurso não-provido.

(...)

2. *O novo adquirente do imóvel é parte legítima para figurar no pólo passivo de ação por dano ambiental que visa o reflorestamento de área destinada à preservação ambiental. Não importa que o novo adquirente não tenha sido o responsável pelo desmatamento da propriedade.* “Não há como se eximir a adquirente desta obrigação legal, indistintamente endereçada a todos membros de uma coletividade, por serem estes, em última análise, os beneficiários da regra, máxime ao se considerar a função social da propriedade.” Jurisprudência deste STJ no sentido do acórdão rechaçado.

3. Recurso especial não-provido.

(REsp n. 843.036-PR, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 9.11.2006, p. 266, grifei).

Processual Civil. Administrativo. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade do adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas. Incidente de uniformização de jurisprudência. Art. 476 do CPC. Faculdade do órgão julgador.

1. *A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a ratio essendi da Lei n. 6.938/1981, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa.* Precedentes do STJ: REsp n. 826.976-PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 1º.9.2006; AgRg no REsp n. 504.626-PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004; REsp n. 263.383-PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005 e EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, desta relatoria, DJ de 22.4.2003.

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: REsp n. 343.741-PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002.

(...)

4. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*".

(...)

10. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 745.363-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 18.10.2007, grifos no original; no mesmo sentido, cf. os Embargos de Declaração no AgRg no REsp n. 255.170-SP).

Administrativo. Reserva legal. Registro. Novo adquirente. Art. 16 da Lei n. 4.771/1965. Art. 535 do CPC. Prequestionamento.

1. Inexiste omissão quando o Tribunal de origem analisa a questão debatida nos autos de forma clara e objetiva, utilizando-se dos elementos que julga suficientes para o deslinde da causa.

(...)

3. *Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento.* Precedentes.

4. Recurso especial conhecido em parte e provido.

(REsp n. 926.750-MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 4.10.2007, p. 223, grifei).

Administrativo. Meio ambiente. Área de reserva legal em propriedades rurais: demarcação, averbação e restauração. Limitação administrativa. Obrigação *ex lege* e *propter rem*, imediatamente exigível do proprietário atual.

1. Em nosso sistema normativo (Código Florestal - Lei n. 4.771/1965, art. 16 e parágrafos; Lei n. 8.171/1991, art. 99), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado "para as presentes e futuras

gerações” (CF, art. 225). Por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si, (b) configura *dever jurídico (obrigação ex lege) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação propter rem)*, podendo, em conseqüência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

(...)

3. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.

(REsp n. 1.179.316-SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 29.6.2010, grifei).

Ambiental. Embargos de declaração conhecidos como agravo regimental. Princípios da fungibilidade recursal e da economia processual. Dano ambiental em reserva legal. Dever de recuperação. Obrigação ‘propter rem’. Abrangência do proprietário atual, independente de quem causou o dano.

1. É de se conhecer dos embargos de declaração como agravo regimental, em razão de seu caráter nitidamente infringente, em prestígio aos princípios da fungibilidade recursal e economia processual.

2. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que (I) a averbação da reserva legal, no âmbito do Direito Ambiental, tem caráter meramente declaratório e (II) a *obrigação de recuperar a degradação ambiental ocorrida na faixa da reserva legal abrange aquele que é titular da propriedade do imóvel, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano, tendo em conta sua natureza propter rem*.

(...)

5. Agravo regimental não provido.

(EDcl no Ag n. 1.224.056-SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 6.8.2010, grifei).

Agravo regimental em embargos de declaração em recurso especial. Direito Administrativo. Meio ambiente. Área de reserva legal em propriedade rural. Demarcação, averbação e restauração. Limitação administrativa. Obrigação *ex lege* e *propter rem*, imediatamente exigível do proprietário atual. Violação da Lei de Introdução ao Código Civil. Inocorrência.

1. *A obrigação do atual proprietário pela reparação dos danos ambientais, ainda que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, é propter rem, ou seja, decorrente da relação existente entre o devedor e a coisa, independente das alterações subjetivas*. Dessa forma, é transferida do alienante ao novo proprietário a obrigação de demarcar e averbar no registro de imóvel a reserva legal instituída no artigo 16 do Código Florestal, não resultando disso violação qualquer do artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

2. Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EDcl no REsp n. 1.203.101-SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 18.2.2011, grifei).

Administrativo e Ambiental. Ausência de violação do art. 535 do CPC. Dano ambiental. Dever de reparação. Obrigação *propter rem*. Indenização em face das restrições econômicas. Súmula n. 7-STJ.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Esta Corte Superior tem entendimento sedimentado no sentido de que os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação *propter rem*, isto é, *aderem ao título de domínio ou posse*.

3. Por esse motivo, *descabe falar em culpa ou nexo causal*, como fatores determinantes do dever de recuperar a vegetação nativa e averbar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo, mesmo se o imóvel já estava desmatado quando de sua aquisição.

(...)

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.206.484-SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.3.2011, grifei).

Vale acrescentar que, para a lei, infração é tanto o comportamento insólito ou insolente de quem desmata APP, como o daquele que, por construção ou outra atividade, inclusive omissão, impede a regeneração espontânea da cobertura florística. O primeiro destrói a Natureza no seu esplendor de vitalidade e funções ecológicas; o segundo sufoca processos ecológicos já feridos de morte, que, entretanto, teimosamente insistem em sobreviver. Daí que, como visto nos precedentes do STJ acima mencionados, no Direito Ambiental brasileiro não se socorre o agente que chega depois da degradação para dela se beneficiar, tidas as obrigações ambientais por *propter rem*, cabendo referir à dicção precisa da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 (o novo Código Florestal, a propósito, vai mais longe no seu rigor, ao qualificá-las pura e simplesmente como *limitações administrativas "reais"*, das quais defluem obrigações que "são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural", cf. art. 2º, § 2º). Veja-se mais um julgado, aliás, um dos pioneiros no tema:

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de preservação permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração

econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

(...)

Tanto a *faixa ciliar* quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, *não podem ser objeto de exploração econômica*, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

*Não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.*

(...)

Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 343.741-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002, p. 225, grifei).

Assim sendo, a supressão de vegetação em APP é medida de rigorosa exceção, só justificável em casos expressamente previstos em lei, repita-se, listados em *numerus causus*, isto é, hipóteses legais incompatíveis com ampliação administrativa ou judicial. Sabe-se que uma das regras de ouro da hermenêutica do Estado Social de Direito traduz-se no axioma de que as exceções aos regimes jurídicos de proteção dos sujeitos e bens vulneráveis devem ser interpretadas restritivamente. É o caso, p. ex., dos conceitos de utilidade pública, do interesse social e do baixo impacto.

Por sua vez, o baixo impacto demanda avaliação na perspectiva de cada empreendimento, em si, isoladamente, mas sobremaneira na perspectiva do conjunto, ou seja, daquilo que se poderia chamar de *universalidade ecológica*: os seus efeitos cumulativos, grau de saturamento da região, sinergias, peculiaridades locais (existência, p. ex., de espécies ameaçadas de extinção), fragilidade do bioma. Nos termos do Código Florestal de 1965, regra mantida no atual Código Florestal (Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012), quem levanta residência e edificação de *lazer privado* em APP não pode reclamar a seu favor a exceção da utilidade pública ou interesse social – seja porque não listada na nova lei, seja porque esta exige a comprovação de inexistência de “alternativa técnica e locacional” à atividade ou empreendimento proposto (art. 2º, incisos VIII, alínea e, IX, alínea g) –, nem pretender que se trate de intervenção de pequeno impacto. Quanto a este, importa lembrar que, conforme o acórdão recorrido, o local foi ocupado por mais de cinquenta casas de veraneio, em extensão superior a um quilômetro de margem do Rio Ivinhema.

Finalmente, cumpre ressaltar que quem pede, em juízo, demolição ou desocupação de imóvel irregular tacitamente postula (= impugnação implícita), *ipso facto*, nulidade de qualquer ato administrativo que sirva de biombo formal para a conduta degradadora do agente, ou sua continuidade, bem como recuperação da área ao seu *status quo ante*, com espécies nativas, visto que se cuida de garantir a biodiversidade nacional.

#### **4. Generalidades teórico-dogmáticas sobre a questão jurídica de fundo: licenciamento ambiental**

Se é certo que em licença, autorização ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao Administrador, quando implementa a legislação ambiental, incumbe agregar condicionantes, coações e formas de mitigação do uso e exploração dos recursos naturais - o que amiúde acontece, efeito de peculiaridades concretas da biota, projeto, atividade ou empreendimento -, não é menos certo que o mesmo ordenamento jurídico não lhe faculta, em sentido inverso, ignorar, abrandar ou fantasiar prescrições legais referentes aos usos restritivos que, por exceção, sejam admitidos nos espaços protegidos, acima de tudo em APP.

Em respeito ao *princípio da legalidade*, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em *licença ou autorização ambiental tácita*, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que, a partir da omissão estatal e do nada jurídico, se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir.

Licença ou autorização ambiental é *ato administrativo* e, nessa condição, pressupõe não só vontade como também declaração de vontade, uma e outra atreladas à mais rigorosa formalidade e motivação exemplar. No ordenamento brasileiro, o silêncio, por conseguinte, mostra-se incompatível com o *princípio da transparência*, um dos mais salientes no nosso Estado Social de Direito, que deságua no *princípio da publicidade*, inseparável de todos os atos administrativos e reconhecido expressamente pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

De lembrar que no campo ambiental o administrador gerencia bens de “uso comum do povo” (dicção literal do art. 225, *caput*, da Constituição Federal). Sabe-se que, nos termos do art. 100 do Código Civil, tais bens “são inalienáveis”; seria, por conseguinte, um disparate consentir com sua disposição passiva ou por omissão, quando a própria lei rejeita sua disposição ativa, tanto mais porque, *in casu*, é de índole constitucional a *afetação* que sobre eles vigora, o que equivale a interditar qualquer pretensão do legislador ordinário (e, com maior razão, do Administrador) de desafetá-los e lançá-los na vala comum dos bens dominicais.

Em síntese, diante de bens e interesses indisponíveis, inalienáveis e imprescritíveis, se nem por declaração explícita cabe ao órgão ambiental transigir, exceto quando legalmente autorizado, não seria ao calar ou permanecer inerte que, contrariando a lógica e a razoabilidade, ao inverso se arvoraria a tanto. Ninguém certamente defenderá que ao particular é suficiente assegurar a omissão do Administrador para espertamente livrá-lo - e livrar-se - da exigência constitucional e legal de enunciar e revelar às claras os fundamentos jurídicos e técnicos que o levam à expedição de licença ou autorização ambiental. A ser diferente, aberto ficaria um vasto mercado para todo tipo de condutas ímprobas, quando não de corrupção, com o desiderato de propiciar, em vez de um agir, um mero calar, esquecer no fundo do escaninho ou esconder na gaveta.

Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias, opacas ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei de Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado.

Órgão competente para o licenciamento ambiental não indica sinonímia com órgão imune às disposições legislativas que condicionam o *officium* que exerce. Inexiste aqui discricionariedade, muito menos arbitrariedade. Outrossim, o princípio da legalidade não faz distinção entre agente público federal, estadual ou municipal. Dizer-se competente equivale a afirmar-se submisso à legalidade



estrita, em toda sua extensão e consequências - institucionais e pessoais. Não custa advertir que, nos termos do Código Civil, é nula a autorização ou licença ambiental quando “for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto”, “não revestir a forma prescrita em lei”, “for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade” ou “tiver por objetivo fraudar lei imperativa” (art. 166, incisos II, IV, V e VI). Ato administrativo editado nessas condições “não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo” (Código Civil, art. 169), abatido por nulidades que a própria lei veda ao juiz “supri-las, ainda que a requerimento das partes” (Código Civil, art. 168, parágrafo único).

Importa salientar que se iguala perante o Direito quem age, desmata, usa ou constrói sem licença e quem age, desmata, usa ou constrói com licença inválida por nulidade insanável. Nenhum órgão ambiental - irrelevante a supereminência, instância administrativa ou especialização técnica que exiba - detém poder para contrariar o legislador ou, na falta de legislação, o velho e conhecido *bom senso*, algo que não se confunde com o *sensu comum*, que, frequentemente, àquele se opõe. Licença Prévia, de Instalação ou de Operação, que abona o que a lei proíbe, restringe ou condiciona, materializa papelucho sem serventia, órfão de valor jurídico ou ético, exceto o de cobrir de opróbrio quem a expede e o de pôr em marcha mecanismos legais de caráter sancionador e reparatório.

A licença ou autorização ambiental, mormente a destinada a liberar a supressão de vegetação nativa ou a cancelar medidas que impedem sua regeneração, demanda motivação robusta, minuciosa e translúcida. Deve vir, cabal e cumulativamente, alicerçada em argumentos legais e técnicos, tanto mais se lastreada em exceção prevista na legislação - como utilidade pública, interesse social e baixo impacto -, pois, nesses casos, se está diante de comprometimento da integridade dos próprios atributos ecológicos essenciais que justificaram a promulgação, pelo legislador, do feixe normativo destinado a resguardá-los.

Por outro lado, inadmissível pretender que licença ou autorização inválida, que despreza prescrições legais ou regulamentares imprescindíveis à sua emissão, se preste a legitimar exploração ou ocupação irregular. Fora de propósito, portanto, cogitar que *presunção de legitimidade do ato administrativo* (que transporta dupla presunção, de legalidade e de verdade dos fatos) cubra a autorização ou licença ambiental com uma espécie de manto de insindicabilidade judicial.

Ora, escorreitamente ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, não passa de *iuris tantum* tal presunção, a de se aceitarem como verdadeiros e conformes

ao Direito os atos emitidos pela Administração Pública, e “só existe até serem questionados em juízo” (*Curso de Direito Administrativo*, 21ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 399). Igual o pensamento de Agustín Gordillo, para quem “o vício manifesto destrói precisamente a presunção de legitimidade do ato administrativo”, pois acolhê-la de maneira irrestrita “leva à consequência de proteger a arbitrariedade administrativa, facilitar o excesso, dificultar a efetiva vigência dos direitos dos indivíduos” (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3, 5ª edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, pp. V-5 e V-14). Ou, ainda, Enterría & Fernández, ao admoestarem que, na presunção de validade, “necessário que o ato reúna condições externas mínimas de legitimidade”, não se estando diante de “algo gratuito e carente de fundamento”, afastada que deve ser quando “o próprio aspecto externo do ato desminta sua procedência de autoridade legítima”, o que faz desaparecer “o suporte mesmo de presunção legal”, o mesmo valendo para quando o administrador adota “suas decisões com total e absoluto olvido dos procedimentos legais” (Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Duodécima Edición, Madrid, Thompson-Civitas, 2004, p. 585).

Consequentemente, inútil brandir perante o juiz licença ou autorização ambiental que desrespeita os mais comezinhos pressupostos e requisitos de validade, a pretexto de se estar diante de abstrata presunção de legitimidade. O ato administrativo teratológico ou aberrante, que viola clara, direta e abertamente norma de regência, não barra a função jurisdicional, ao contrário, a incita e ordena, exigindo que o juiz, último árbitro da sanidade da função administrativa, exerça o nobre controle do *officium* do Administrador inepto ou inapto. Tampouco inverte o ônus da prova, porque, muito ao contrário, toca a quem pretende fazer valer documento frágil, na sua configuração exterior e no conteúdo, demonstrar sua plena compatibilidade com os preceitos constitucionais e legais.

Na mesma linha, imprópria a utilização de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC como capa vistosa para acobertar irregularidades e referendar violações de comandos normativos explícitos e inequívocos, dando-lhes aparência de bom Direito. Quando assim se passa, o Administrador, ele próprio infrator dos requisitos legais, de forma ou de mérito, desce ao mesmo plano espúrio da ilegalidade em que flutuam as condutas que pretende purificar.

Nem se argumente que tal entendimento fragilizaria a ordem e a autoridade do sistema administrativo. Ora, o que provoca insegurança jurídica não é exigir

o cumprimento de lei bem conhecida de todos, mas sim aceitar, mesmo que por meios oblíquos, o seu desrespeito à luz do dia e em praça pública, retirando da desobediência e iniquidade salvo-conduto com efeitos judiciais ou, pior, cartão de visita da debilidade da ordem normativa vigente, ou do que dela reste. Pobre lei ambiental e urbanística que, de tão ultrajada e desmoralizada, hesitam os juízes em socorrê-la, mesmo que continuem a utilizá-la como referência meramente retórica, não tanto com o propósito de aplicá-la, mas de, transformando-a em biombo, negar-lhe seus legítimos e relevantes efeitos.

Finalmente, cumpre ressaltar que a Lei n. 6.766/1979, de maneira expressa, somente admite “o parcelamento do solo para fins urbanos” nas denominadas “zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal” (art. 3º, *caput*), o que, não resta dúvida, exclui a zona rural. E, mesmo naquelas, proíbe construções “em áreas de preservação ecológica” (art. 3º, parágrafo único, inciso V). Ademais, tipifica como crime “dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios” (art. 50).

### 5. Hipótese concreta dos autos: violação do art. 535 do CPC

O acórdão recorrido afirma que a “exploração e as edificações em áreas de preservação permanente decorreram de prévia licença concedida pelo IMASUL”. Nos Embargos de Declaração, o Ministério Público suscita expressamente a suspensão de ofício da licença concedida. Em resposta, o respectivo acórdão limita-se a apontar pretensão supostamente infringente, sem examinar tal questão, que reputo pertinente para o deslinde da controvérsia. Tampouco analisou outros aspectos legais, igualmente essenciais, indicados pelo *Parquet* nos aclaratórios, inclusive quanto à incidência do disposto no art. 3º, *caput*, e parágrafo único, inciso V, bem como no art. 50, inciso I, todos da Lei n. 6.766/1979. Por essa razão, verifico a ofensa ao art. 535 do CPC, registradas em *obiter dictum* as considerações teórico-dogmáticas acima feitas.

Nessa mesma linha, esta Corte já se pronunciou em caso em tudo semelhante ao dos autos:

ART. 535 DO CPC. OMISSÃO CONFIGURADA.

1. Cuida-se de ação civil pública ambiental, em que o recorrente busca a condenação do ora recorrido (i) a desocupar, demolir e remover as edificações

existentes em área de preservação permanente, (ii) a abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente, (iii) a reflorestar a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial e (iv) a pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo.

2. A Corte de origem, ao reformar a sentença, além de concluir que a área de preservação permanente a ser respeitada era de 100 metros, reconheceu que a situação se encontrava consolidada pela licença concedida pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL. Entendeu, também, descabida a aplicação das medidas adotadas na decisão de primeiro grau, sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Com razão o recorrente, porquanto da análise dos autos, nota-se que o acórdão recorrido restou omissivo quanto à tese da apelação pela suspensão de ofício e da declaração de nulidade de Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema, de modo que não abordou todos os pontos necessários à composição da lide.

4. A Corte *a quo* simplesmente partiu da premissa de que a Licença Operação n. 012/2008 não teria feito qualquer menção com relação à área que poderia ser explorada e edificada para concluir que eventual restrição deveria estar expressa, sob pena de ofensa ao artigo 5º, inc. II, da Carta Magna. Concluiu, ainda, que haveria expressa autorização do órgão competente para a utilização da área de preservação permanente, o que imprimiria contornos de legalidade à situação. Contudo, em nenhum momento adentrou o tema relativo à eventual suspensão e nulidade do citado ato administrativo, questão essencial para o deslinde da controvérsia.

5. Recurso especial provido. (REsp n. 1.243.839-MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21.6.2011).

No mesmo sentido a decisão monocrática proferida no REsp n. 1.242.303-MS, de relatoria do eminente Ministro Humberto Martins, e no REsp n. 1.238.930-MS, de minha relatoria.

Diante do exposto, dou provimento parcial ao Recurso Especial para anular o acórdão dos Embargos de Declaração e determino que outro seja proferido, *sanando-se todas as omissões e contradições* apontadas originalmente pelo Ministério Público (e-STJ, fls. 1.358-1.377).

*É como voto.*

---

**COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO**

---

*Patrícia Nunes Lima Bianchi<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Deu origem ao caso, objeto do acórdão ora em análise, a propositura, pelo Ministério Público do Mato Grosso do Sul - MPMGS, de *ação civil pública ambiental*, contra proprietários de 54 casas de veraneio, bar e restaurante que construíram em Área de Preservação Permanente - APP, na margem esquerda do Rio Ivinhema, curso d'água com mais de 200 metros de largura. Naquela ação, pediu-se a desocupação da APP; demolição das construções; reflorestamento do espaço; ordem cominatória de abstenção a novas intervenções; além de pagamento de indenização pelos danos causados ao meio ambiente.

Contudo, a sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul - TJMGS. O Tribunal concluiu que a APP de 100 metros deveria ser respeitada, mas que a situação apresentava-se “consolidada” pela licença concedida pelo órgão licenciador estadual, o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL. Entendeu-se, ainda, descabidas a aplicação das medidas adotadas na decisão de primeira instância (desocupação, reflorestamento etc.), sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Observou-se que a Licença de Operação - LO nº 012/2008 não teria feito qualquer menção a respeito da área que poderia ser explorada e edificada, concluindo-se que eventual restrição deveria estar expressa, sob pena de ofensa ao artigo 5º, inciso II, da Carta Magna. Aquela corte ainda entendeu que haveria expressa autorização do órgão licenciador para a utilização da APP, o que conferiria certa *legalidade* à situação.

Em seguida, foram interpostos *Embargos de Declaração*, onde os do particular foram acolhidos sem alteração de resultado; e os do *Parquet*, rejeitados.

O *Recurso Especial nº 1.245.149 - MS*, ora em análise, foi interposto com fundamento no art. 105, III, “a” e “c”, da Constituição Federal de 1988, onde o MPMGS alegou, entre outros: a) violação dos arts. 1º, 2º e 4º da Lei 4.771/65;

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professora de *Política Públicas Ambientais* no Curso de Mestrado em Direito, do Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL.

dos arts. 3º, 4º, 14 e 18 da Lei 6.938/81; do art. 3º da Lei 6.766/79 e do art. 535 do CPC; b) omissão do acórdão recorrido ao não apreciar a suspensão de ofício da LO nº 12/2008; c) contradição, pois o Relator, embora reconheça a supressão de vegetação nativa e as construções em APP, insinuou que a licença conferida pelo IMASUL teria força para afastar normas vinculantes federais de salvaguarda de tais espaços; d) imperatividade de reparação do dano ambiental causado, além de divergência jurisprudencial.<sup>2</sup>

Nesses termos, no acórdão proferido no *Recurso Especial nº 1.245.149 – MS*, considerou-se que houve ofensa ao art. 535 do CPC. Assim, impugnou-se o acórdão recorrido por *omissão*, pela não apreciação do pedido de suspensão de ofício da LO nº 12/2008. Também se constatou *contradição*, já que houve o reconhecimento da supressão de vegetação e edificações em APP, e, por outro lado, sugeriu-se certa legalidade/legitimidade ao ato administrativo do IMASUL. Reafirmou-se a vedação do parcelamento de *área de preservação permanente*, e, finalmente, concluiu-se pelo caráter imperativo da reparação do dano ambiental causado.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O acórdão recorrido possui três fundamentos básicos: a) o reconhecimento da validade da licença ambiental concedida pelo IMASUL; b) a “consolidação” da ocupação, com fulcro nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade; e c) implicitamente, a ausência de impedimento no que concerne à legislação de parcelamento do solo urbano.

Inicialmente, no que afeta à Área de Preservação Permanente – APP, trata-se de um espaço territorial legalmente protegido, que cumpre funções precípuas no ecossistema. A manutenção das APP está diretamente ligada à preservação de vários outros recursos naturais, e contribui para a qualidade das águas, solo, biodiversidade entre outros, numa interconexão característica do ambiente natural.

No que concerne à *recomposição ou reparação da APP*, o art. 225, § 3º, da Carta Magna, estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos

<sup>2</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.245.149 - MS. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 09/10/2012. p. 6-7.

causados.” Nesses termos, Machado esclarece que “a recomposição não fica no campo discricionário da Administração Pública” já que o dever de recompor ou de reparar nasceria da própria natureza das coisas, expressa na Constituição Federal de 1988.<sup>3</sup>

Neste ponto, a clareza atinente à questão é manifesta, já que se trata de área protegida por Lei Federal, tal como o Novo Código Florestal entre outras; além de encontrar alicerces na própria Constituição da República. Assim, o sistema legal está em consonância com a pretensão do Ministério Público Estadual, o que foi detalhadamente esclarecido pelo relator do acórdão do *Recurso Especial* ora em comento. Aqui, cabe destacar a célebre frase de Norberto Bobbio que diz que “[...] uma coisa é falar dos novos direitos, cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra é garantir-lhes uma proteção efetiva.”<sup>4</sup>

Por outro turno, destaca-se a vedação explícita de parcelamento daquela área. A Lei nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, estabelece em seu art. 3º, parágrafo único, inciso V, que não é permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica.

Assim, decisões, sejam acórdão ou sentenças, que contribuam para a perpetuação da lógica da degradação, inclusive *contra legem*, descaracterizam o regime de proteção adotado no âmbito das leis ambientais brasileiras, e ainda violam o *dever geral de proteção ambiental* previsto no art. 225 da Carta Magna. Atente-se, ainda, para o comando constitucional de que a propriedade atenda sua *função social*, como princípio da ordem econômica (art. 170, III). Nesses termos, Rosa explica que “sem função social inexistente propriedade privada”.<sup>5</sup> E a efetiva função social da propriedade incluiria, necessariamente, a preservação do meio ambiente.

Por fim, o acórdão recorrido do TJMGs infelizmente não contribuiu para a solução de grave problema de índole nacional. De certa forma, o conteúdo do acórdão recorrido se coaduna aos interesses de determinada parcela da população que ainda ignora a importância da proteção e restauração do patrimônio natural

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 887.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 63.

<sup>5</sup> ROSA, Alexandre Moraes da. Princípios ambientais, direitos fundamentais, propriedade e abuso de direito: por uma leitura a partir do garantismo jurídico (Ferrajoli). In: FREITAS, Vladimir Passos de et al. *Direito ambiental em evolução*. V. 3. Curitiba: Juruá, 2003. p. 49-50

nacional legalmente tutelado, fato esse que foi brilhantemente ajustado em sede de Recurso Especial, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Quanto ao *reconhecimento da validade da licença ambiental* concedida pelo IMASUL, observa-se que o *caput* do art. 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de *legalidade*, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste ponto, Machado afirma que “(...) nos atos do processo administrativo de licenciamento ambiental, em todo o Brasil, independentemente de qual seja o órgão ambiental licenciador, os princípios mencionados [art. 37, CF] devem ser expressamente cumpridos.”<sup>6</sup> Segundo Meirelles,

A invalidação dos *atos administrativos* inconvenientes, inoportunos ou ilegítimos constitui tema de alto interesse tanto para a Administração como para o Judiciário, uma vez que a ambos cabe, em determinadas circunstâncias, desfazer os que se revelarem inadequados aos fins visados pelo Poder Público ou contrários às normas legais que os regem.<sup>7</sup>

Assim, no caso em análise, é pertinente e adequada a determinação de *anulação* da licença expedida pela IMASUL, nos termos de que “*Anulação* é a declaração de invalidação de um ato administrativo *ilegítimo* ou *ilegal*, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário”.<sup>8</sup> Aqui, funda-se em razões de legitimidade ou legalidade, e não em razões de *conveniência* ou de *oportunidade*, o que caracterizaria a *revogação* de determinado ato. Desse modo, aquela licença deve ser *anulada*, por clara afronta à legislação expressa, constitucional e infraconstitucional, tendo-se em conta o caso concreto.

Quanto à “*consolidação*” da ocupação, com fulcro nos princípios da *razoabilidade e da proporcionalidade*, tratou-se de sério equívoco do TJMG, e grave afronta às normas ambientais atinentes ao caso. Aqui, cabe mencionar as palavras de Silva, que alerta para a atualidade de uma era “onde o Estado passou a ser o guardião do lucro e da competitividade e as autoridades públicas em geral transformaram-se nos sacerdotes da ordem estabelecida.” O autor afirma que “Cumpra ao Poder Judiciário, em razão de sua evolução histórica e jurídica,

6 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 317.

7 MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* *Direito administrativo brasileiro*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 219.

8 *Idem*, p. 223.



desenvolver postura ativa dentro da moldura constitucional em que estiver inserido.”<sup>9</sup>

Ademais, a banalização dos danos ambientais torna ainda maior a responsabilidade dos magistrados, num trabalho que estaria além do respeito às normas e à estrutura do Estado Democrático de Direito, mas também na busca da concretização de princípios que fundamentam o Estado de Direito Ambiental.<sup>10</sup>

No mesmo diapasão, Cappelletti observa que os modernos sistemas de governo não devem confiar de forma exclusiva na “*invisible hand*” de Adam Smith, na lei do livre mercado, onde a maximização do lucro é diretriz fundamental. Para o autor, é inevitável – para os governos de estados economicamente avançados – intervirem numa variedade de domínios, caracterizando-os como estados sociais ou *welfare states*, dispondo-se de uma ampla gama de métodos e instrumentos para a solução do complexo problema das *externalities* ambientais.<sup>11</sup>

A palavra *democracia* na sua *acepção formal*, normalmente é definida como um regime marcado pelo respeito às leis, onde o poder submete-se ao Direito. Já um regime *materialmente democrático* é aquele que, além do respeito à legalidade, apóia-se no respeito e defesa dos direitos humanos por meio do exercício da cidadania, na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.<sup>12</sup>

Contudo, o *Estado de Direito Ambiental* deverá ser estruturado numa concepção integrada ou integrativa do ambiente, e num direito integrado do ambiente. Trata-se de uma ampla concepção do meio ambiente, que envolve vários sistemas como os sistemas físicos, químicos, fatores econômicos, entre outros que, conjuntamente, podem auxiliar no diagnóstico e prevenção da degradação ambiental, e na orientação das políticas adotadas pelos organismos da Administração Pública.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> SILVA, Anderson Furlan Freire da. Ativismo judicial em matéria ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de et al. *Direito ambiental em evolução*. V. 3. Curitiba: Juruá, 2003. p. 58-59.

<sup>10</sup> Ver: LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Orgs). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 175.

<sup>11</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993. p. 37-39.

<sup>12</sup> Ver: PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos, democracia e integração regional: os desafios da globalização. In: *Revista Justiça e Democracia*. nº. 4. São Paulo: Ateliê Editorial/Associação Juízes para a Democracia, 2001. p. 174.

<sup>13</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato et al. *Estado de Direito Ambiental: tendência, aspectos constitucionais e*

Reconhece-se, desse modo, que os julgamentos das lides ambientais precisam ser pautados, além do princípio da legalidade (base para democracia), também na concepção integrada ou integrativa do ambiente. Daí a importância do papel do magistrado, de suas convicções. Neste ponto, Silva observa que

Por mais racional que fosse o julgamento, estaria preso ao viés ideológico do julgador, e não a um exercício da razão pura, pois a razão não é fruto de exercício da liberdade, de ser, pensar e criar, mas prisioneira da ideologia, um conjunto de valores introjetados e imperceptíveis que condicionam o pensamento independentemente da vontade.<sup>14</sup>

Nesses termos, o Judiciário deverá ser um aliado na consecução de um real *desenvolvimento sustentável*, agindo responsabilmente, tendo em conta as gerações futuras, além de disseminar modelos de conduta, rechaçando a indiferença em relação aos atuais e sérios problemas ambientais. Na perspectiva de um *dever de desenvolvimento sustentável*, conciliando-se as esferas econômica, social e ambiental. Sarlet e Fensterseifer comentam que

A garantia da proibição de retrocesso (socio) *ambiental*, nessa perspectiva, seria concebida no sentido de que a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje.<sup>15</sup>

Observa-se que o que ocorreu, de fato, no caso ora em análise, foi um *grave dano ambiental*; e conforme a extensão do dano, este pode ser patrimonial ou extrapatrimonial ou moral.<sup>16</sup> E o causador de dano ao meio ambiente, no âmbito civil, tem *responsabilidade objetiva*, independente de culpa, desde que exista relação de causalidade entre o dano e o ato do agente, surgindo,

---

diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 7-12.

<sup>14</sup> SILVA, Anderson Furlan Freire da. Ativismo judicial em matéria ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de et al. *Direito ambiental em evolução*. V. 3. Curitiba: Juruá, 2003. p. 62.

<sup>15</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 194-195.

<sup>16</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 108.

assim, o dever de *indenizar*. Por isso, é pertinente que, em sede de Recurso Especial, tenha sido destacado o dever de reparar o dano, seguindo-se a lógica do princípio poluidor-pagador.

Nesse caso, pode-se falar, inclusive, na *responsabilização do próprio Estado*. E no que tange à obrigação de reparar o dano, Freitas esclarece que “Primeiro a do Estado por atos de seus agentes que, nesta condição, venham a dar causa à ocorrência. Neste particular, aplica-se a regrado art. 37, inc. XXI, § 6º, da Carta Magna. Isto pode suceder em inúmeras hipóteses. Por exemplo, *licença ambiental concedida indevidamente*.”<sup>17</sup> O autor conclui que “(...), mesmo tendo o Poder Público o dever constitucional de zelar pelo meio ambiente e tendo legitimidade ativa para intentar ação civil pública, pode, em determinadas situações, ver-se compelido a *indenizar prejuízos causados*.”<sup>18</sup>

Freitas ainda observa que “A jurisprudência acabou concluindo que a reparação do dano ao meio ambiente não dispensa o infrator de pagar uma indenização. Esta foi a interpretação dada ao art. 3º da Lei 7.347, de 1985, ou seja, a de que é cumulativo e não alternativo o dever de reparar e indenizar.”<sup>19</sup>

Destaca-se que, conforme Leite, o *dano moral ambiental* contribui com o princípio da *reparabilidade integral* do dano ambiental, decorrente do art. 225, § 3º, da Constituição da República, e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, que não restringiram a extensão da reparação.<sup>20</sup> Na hipótese de indenização por dano moral coletivo, objetiva-se a compensação da perda de qualidade de vida da sociedade proveniente da lesão ambiental. Nesse caso, a compensação refere-se à coletividade e a seu sofrimento em razão da degradação ocorrida.<sup>21</sup>

Daí a importância e a pertinência da decisão adotada no acórdão em sede de *Recurso Especial*, onde, além da reparação do dano, reconheceu-se a necessidade de indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob o regime da responsabilidade civil objetiva.

<sup>17</sup> Freitas, *op. cit.*, p. 26. (Grifei)

<sup>18</sup> Freitas, *op. cit.*, p. 27. (Grifei)

<sup>19</sup> Freitas, *op. cit.*, p. 28.

<sup>20</sup> LEITE, José Rubens Morato. Jurisprudência sobre dano moral ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al. Estado de Direito Ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 366.

<sup>21</sup> Leite, J. R. M. *Jurisprudência sobre dano moral ambiental. op. cit.*, p. 370.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo-se em vista o atual *sistema jurídico ambiental brasileiro*, inclusive o direito intergeracional que ele tutela, qualquer *decisão jurídica* que promova diminuição da proteção aos bens ambientais pode ser considerada contrária ao bom desenvolvimento da sociedade, e da própria cultura jurídica. Tratar-se-ia de um *retrocesso*, de uma afronta à segurança jurídica, e a tudo o que se estabeleceu em termos sócio-ambientais até o presente.

O acórdão proferido no *Recurso Especial nº 1.245.149 – MS* tratou de forma pertinente e adequada as questões que foram submetidas à análise do STJ, contemplando os princípios constitucionais da função sócio-ambiental da propriedade; do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e; sobretudo, no caso em tela, do princípio da legalidade, todos previstos na Carta Magna.

Outro ponto de destaque foi a constatação de *nulidade* da licença expedida pela IMASUL, além da defesa da efetiva *responsabilização* do causador do dano, não se dispensando a necessidade do pagamento de indenização. Trata-se do dever de reparar o dano e indenizar de forma cumulativa e não alternativa.

As medidas solicitadas pelo *Parquet* acerca da restauração da APP, paradoxalmente entendidas descabidas pelo TJMGs, com fulcro nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, foram apontadas como necessárias em sede de Recurso Especial, o que, de fato, constitui-se em decisão razoável e proporcional.

Finalmente, o caso em análise demonstra a grande *responsabilidade e complexidade* que envolve o trabalho dos juízes e tribunais na condução do *desenvolvimento sustentável*, aliado ao propósito de uma sociedade que contemple e vivencie valores de justiça, num cenário substancialmente democrático. Além da possibilidade de se contribuir para um desenvolvimento de uma cultura jurídica mais sólida, e que aponte para um desenvolvimento mais salutar da sociedade brasileira.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.245.149 - MS. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 09/10/2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato *et al. Estado de Direito Ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 5º ed. Curitiba: Juruá, 2014.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. Jurisprudência sobre dano moral ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al. Estado de Direito Ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Orgs). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes *et al. Direito administrativo brasileiro*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos, democracia e integração regional: os desafios da globalização In: *Revista Justiça e Democracia*. nº 4. São Paulo: Ateliê Editorial/Associação Juízes para a Democracia, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Anderson Furlan Freire da. Ativismo judicial em matéria ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de *et al. Direito ambiental em evolução*. V. 3. Curitiba: Juruá, 2003.

ROSA, Alexandre Morais da. Princípios ambientais, direitos fundamentais, propriedade e abuso de direito: por uma leitura a partir do garantismo jurídico (Ferrajoli). In: FREITAS, Vladimir Passos de *et al. Direito ambiental em evolução*. V. 3. Curitiba: Juruá, 2003.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.362.456-MS (2013/0007693-0)**

---

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Recorrente: Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

Recorrido: Darci Vieira de Barros

Advogado: Arlindo Murilo Muniz e outro(s)

---

**EMENTA**

Ambiental. Administrativo. Recurso especial. Supressão de área de preservação permanente fora das hipóteses restritivamente traçadas na legislação ambiental. Inviabilidade. Ausência de licença ambiental prévia válida. Normas ambientais. Limitação administrativa. Não ocorrência de supressão do direito de propriedade. Dever de reparação do agente causador do dano ambiental. Pressupostos presentes no caso em concreto. Recurso especial provido.

1. Na origem, trata-se de ação civil pública ambiental interposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face da parte ora recorrida cujo objeto é a ilegalidade da supressão da área de preservação permanente em face da construção de imóvel na margem do Rio Ivinhema-MS. Antes de se adentrar ao mérito, cumpre fazer, então, a análise das questões preliminares suscitadas em contrarrazões do recurso especial.

2. *Preliminares de perda de objeto em virtude da revogação do antigo Código Florestal e alegação de conexão com outro processo de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benedito Gonçalves rejeitadas.*

3. *Do mérito:* De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei n. 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). Além disso, em se tratando de área de preservação permanente, a sua supressão deve respeitar as hipóteses autorizativas taxativamente previstas em Lei,

tendo em vista a magnitude dos interesses envolvidos de proteção do meio ambiente. Precedentes do STF (no âmbito da ADI n. 3.540-DF - medida cautelar) e do STJ (REsp n. 176.753-SC, Rel. Ministro *Herman Benjamin*, *Segunda Turma*, julgado em 7.2.2008, DJe 11.11.2009).

4. No caso em concreto, da análise do acórdão ora recorrido exsurge a presença dos seguintes elementos que se tornaram incontroversos para a análise ora realizada, quais sejam: (a) houve a construção de empreendimento em área de preservação permanente, a qual, segundo expressamente afirmado pelo acórdão recorrido, causou a supressão da vegetação local; (b) esta conduta foi praticada sem autorização válida, vez que a Licença de Operação n. 12/2008 teria sido expedida em desacordo com a legislação ambiental pertinente; e, (c) ainda com a nulidade da Portaria, tal circunstância não pode não pode afetar àqueles que já haviam realizado edificações na área em questão.

5. Note-se que a análise destas premissas não implicam no revolvimento do conjunto fático e probatório constante dos autos, uma vez que, tão somente, foi realizada reavaliação da prova, o que é permitido na via recursal sem que haja a incidência da Súmula n. 7-STJ. Neste sentido, o seguinte precedente: REsp n. 1.264.894-PR, Rel. Ministro *Humberto Martins*, *Segunda Turma*, julgado em 1º.9.2011, DJe 9.9.2011.

6. Diferentemente do que entendeu o acórdão ora recorrido, não há como legitimar a conduta da parte ora recorrida tendo em vista a ausência de previsão legal autorizativa para tanto. A justificativa utilizada pelo Tribunal *a quo* para determinar a manutenção da parte recorrida na localidade - inviabilidade de se prejudicar àqueles que apoiado na sua validade ou legalidade realizaram benfeitorias ou edificações na localidade - também não encontra respaldo na ordem jurídica vigente.

7. Isso porque, sendo a licença espécie de ato administrativo autorizativo submetido ao regime jurídico administrativo, a sua nulidade implica que dela não pode advir efeitos válidos e tampouco a consolidação de qualquer direito adquirido (desde que não ultrapassado o prazo previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, caso o beneficiário

esteja de boa fé). Vale dizer, declarada a sua nulidade, a situação fática deve retornar ao estado *ex ante*, sem prejuízo de eventual reparação civil do lesado caso presentes os pressupostos necessários para tal. Essa circunstância se torna ainda mais acentuada tendo em vista o bem jurídico tutelado no caso em tela, que é o meio ambiente, e a obrigação assumida pelo Estado brasileiro em diversos compromissos internacionais de garantir o uso sustentável dos recursos naturais em favor das presentes e futuras gerações.

8. Além do mais, as restrições impostas ao exercício de atividades econômicas bem como de ocupação em áreas de preservação permanente seguem o regime jurídico das limitações administrativas, espécie de intervenção do Estado na propriedade que promove restrições nos poderes advindos do seu domínio exercido sobre a coisa, e não a sua supressão. Assim, em tese, fica afastada a justificativa utilizada pelo Tribunal *a quo* de que tal medida acarretaria na perda da propriedade por meio de desapropriação, sendo que, caso tal fato jurídico de fato ocorra, o ordenamento dispõe de meios hábeis a tutelar eventuais interesses legítimos por parte do titular do direito de propriedade.

9. Quanto ao pedido de indenização formulado para parte ora recorrente, foi reconhecida a prática de ato ilícito pela parte ora recorrida em face do meio ambiente, é de se observar que os elementos da responsabilidade civil por dano ambiental bem como as medidas de reparação dos danos ambientais causados pela parte ora recorrida foram estabelecidos na sentença proferida pelo Juízo de 1º grau, devendo a mesma ser restaurada em sua integralidade, nos termos requeridos pela parte ora recorrente.

10. Recurso especial provido, com a determinação de que sejam extraídas cópias dos presentes autos e a remessa delas ao Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul para apuração de eventual prática de ato de improbidade administrativa ambiental.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal



de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque.”

A Sra. Ministra Eliana Calmon, os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 20 de junho de 2013 (data do julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Trata-se de recurso especial interposto pelo *Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul*, com fundamento nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional em face de acórdão assim ementado (fls. 1.204-1.205):

Apelação cível. Ação civil pública ambiental, Preliminares. Não conhecimento do recurso por ausência de preparo. Afastada. Não conhecimento do recurso por intempestividade. Nulidade da sentença por ausência de interesse de agir e por deficiência do relatório. Nulidade do processo pela necessidade de litisconsórcio e pela existência de litispendência. Afastadas. Mérito. Ocupação e edificação em área de preservação permanente (APP). Margens do Rio Ivinhema. Existência de autorização do órgão competente. IMASUL. Possibilidade. Matéria ambiental. Competência da União, dos Estados e dos Municípios. Direito de propriedade. Impossibilidade de adoção de medidas extremas. Observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Sentença reformada. Recurso provido.

Se a justiça gratuita foi indeferida em sede de agravo de instrumento, tal questão fica restrita ao âmbito de admissibilidade deste recurso. Seus efeitos não podem ser estendidos aos autos da ação principal, especialmente se na contestação o beneficiário requereu a gratuidade e essa foi concedida na sentença.

Nos termos do artigo 177, do CPC, os atos processuais devem ser realizados nos prazos prescritos em lei ou no prazo assinalado pelo magistrado, sob pena de preclusão, razão pela qual evidencia-se a tempestividade do recurso de apelação.

Nos casos em que a alegação de ausência de interesse de agir estiver ligada à matéria de fundo do processo, sua apreciação deve ser feita juntamente com o mérito.

A ausência de relatório enseja a declaração de nulidade da sentença, mas a sua elaboração de forma sucinta não macula o *decisum*.

Ainda que preenchidos os requisitos que autorizariam a propositura de uma única ação em face de todos os réus, tal medida não é recomendável nos casos em que o excesso de demandados causar tumulto processual, inviabilizando o exercício da jurisdição, comprometendo a rápida solução do litígio.

Para que haja litispendência não é suficiente que haja a repetição da ação, sendo de fundamental importância haver uma tripla identidade: mesmas partes, mesmo pedido e mesma causa de pedir.

Área de preservação permanente pode ser entendida como aquela merecedora da mais alta escala de proteção ambiental, cujo conceito foi trazido pelo artigo 1º, da Lei n. 4.771/1965.

A proteção ao meio ambiente se insere no âmbito da competência comum dos entes federados, com fulcro no artigo 23, VI, da Constituição Federal.

Também, compete à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, como estabelece o artigo 24, VI, da Carta Superior.

O IMASUL - Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul possui competência para concessão de licenciamento ambiental e realização de controle de obras, empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou modificadoras do meio ambiente, nos termos do artigo 20, do Decreto Estadual n. 12.725/2009 e Decreto Estadual n. 12.673/2009.

A situação já consolidada de ocupação da área de preservação permanente não atenta contra a ordem jurídica, eis que respaldada em autorização e da ordem competente, motivo pelo qual descabe a adoção das severas medidas de\* desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área, uma vez que fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Recurso provido.

Em face do provimento dado por esta 2ª Turma ao Recurso Especial n. 1.243.845-MS, que é de minha relatoria, foi reconhecida a violação do art. 535 do CPC. Segue a ementa do julgado

Processual Civil. Recurso especial. Ofensa ao art. 535 do CPC. Omissão. Configuração.

1. Cuida-se de ação civil pública ambiental em que o recorrente busca a condenação do ora recorrido a (i) desocupar, demolir e remover as edificações existentes em área de preservação permanente, (ii) abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente, (iii)

reflorestar a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial e (iv) pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo.

2. A corte de origem, ao reformar a sentença, além de concluir que a área de preservação permanente a ser respeitada era de 100 metros, reconheceu que a situação se encontrava consolidada pela licença concedida pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL. Entendeu, também, descabida a aplicação das medidas adotadas na decisão de primeiro grau, sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Da análise dos autos, nota-se que o acórdão vergastado foi omisso quanto à tese da apelação relativa à suspensão, de ofício, da declaração de nulidade de Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema.

4. O fundamento principal do acórdão recorrido foi a eventual eficácia de autorização de órgão competente para respaldar a ocupação da área de preservação permanente. Nesse sentido, se tal ato efetivamente foi suspenso pelo Diretor-Presidente do IMASUL, necessário seria rever a dispensa efetuada pela corte de origem relativamente às medidas de desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área.

5. Recurso especial provido, por violação ao art. 535 do CPC, determinando o retorno dos autos à origem para novo julgamento dos embargos de declaração.

Em razão deste julgado, a Corte de origem prolatou novo acórdão com a seguinte ementa (fl. 1847):

Embargos de declaração em apelação cível. Requisitos de admissibilidade do recurso. Demonstração de erro material na indicação do ano de publicação do Decreto n. 12.673/2009. Embargos acolhidos.

I - Os embargos de declaração constituem recurso rígido que exige a presença dos pressupostos processuais de cabimento para o seu acolhimento, nos termos do que dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil.

II - Deve ser corrigido o equívoco na indicação do ano do Decreto n. 12.673/2009, o qual caracteriza mero erro material.

III - Embargos acolhidos.

Embargos de declaração em apelação cível. Omissão caracterizada. Suspensão da Licença de Operação n. 12/2008 e do TAC celebrado entre o IMASUL e a associação dos proprietários das casas de veraneio do Vale do Rio Ivinhema. Impossibilidade de atingir aqueles que já haviam realizado edificações ou benfeitorias. Embargos acolhidos sem modificação do julgado.

I - A suspensão da Licença de Operação n. 12/2008 e de quaisquer outros atos administrativos não pode prejudicar àqueles que, apoiados na sua validade e legalidade, realizaram benfeitorias ou edificações em área de preservação ambiental.

II - Os embargos de declaração não constituem meio hábil para o prequestionamento que deve ser feito no recurso de apelação, nas contra-razões ou no recurso adesivo.

III - Embargos acolhidos sem modificação do julgado.

Nas razões do recurso especial, além da divergência jurisprudencial, a parte ora recorrente aduz as seguintes violações: (a) arts. 1º, § 2º, II, IV e V; 2º, a, n. 3; 4º, § 7º, todos da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal); (b) arts. 3º, IV; 4º, VII; 14, § 1º, todos da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); (c) art. 3º, *caput* e parágrafo único, V, da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Sustenta, em síntese, os seguintes argumentos: a parte ora recorrida construiu um imóvel em área de preservação permanente (acarretando na sua supressão), a menos de 100 (cem) metros da margem do Rio Ivinhema, considerando que esta conduta não se encontra nas ressalvas previstas nos arts. 1º e 4º do Código Florestal. Assim o fazendo, ao legitimar a referida construção, considera que o ente público estaria renunciando quanto a seu dever de zelar pelo meio ambiente, bem como aliena o direito imprescritível ao meio ambiente. Aduz, outrossim, que a licença ambiental que lhe fora concedida não foi prévia a supressão da área de preservação permanente, mas sim superveniente à degradação ambiental ocorrida. Ainda, aduz que se a licença de operação é inválida, os danos causados à área degradada devem ser recompostos.

Contrarrazões do recurso especial (fls. 2.112-2.137 e 2.249-2.296).

Decisão de admissibilidade do recurso especial (fls. 2.423-2.425).

Parecer do Ministério Público Federal pelo conhecimento e provimento do recurso (fls. 2.474-2.481).

É o parecer, no que interessa à presente análise.

## VOTO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques (Relator): Conheço do recurso especial, tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade recursal.

## **I - Das questões preliminares suscitadas em contrarrazões**

Nas contrarrazões ofertadas pela parte ora recorrida, observo que foram suscitadas as seguintes questões preliminares, quais sejam (fls. 2.112-2.137):

(a) existência de fato novo consistente na revogação do antigo Código Florestal, motivo que levaria à perda do objeto do recurso especial;

(b) existência de outro feito conexo sob a relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benedito Gonçalves, sob o argumento de que teria sido a primeira autoridade judiciária a determinar a remessa ao Ministério Público;

(c) necessidade de revolvimento do conjunto fático e probatório, por demandar a necessidade de comprovar o suposto dano ambiental e a irregularidade na ocupação. Além disso, aduz: “*tendo em vista, que a legislação apontada fora objeto de análise pelos nobres julgadores, que ao sopesar toda a legislação Federal, Estadual, assim como os Decretos Federais, Estaduais, bem como as resoluções do CONAMA, concluíram pela reforma da sentença, invocando os Princípios da Dignidade Humana, da Proporcionalidade, e da Razoabilidade, portanto, entender de forma diferente seria reanalisar matéria probatória e fática, por conseguinte, o mérito, o que não é possível pela via eleita pelo MP, devendo ser negado seguimento ao recurso pelas razões supra expostas*”. (fl. 2.119).

Antes de se adentrar ao mérito, cumpre fazer, então, a análise das questões preliminares acima identificadas. Senão vejamos.

### **I.1 - Da perda de objeto em virtude da revogação do antigo Código Florestal**

Cumpre destacar que a revogação do antigo Código Florestal não induz à alegada perda de objeto do recurso especial *sub examine*. Isso porque, embora de fato a Lei n. 12.651/2012 tenha revogado o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), foi mantido o tratamento referente às áreas de preservação permanente enquanto áreas sobre as quais recaem limitações administrativas no sentido de, dada a sua importância para o ecossistema, restringir a atuação humana tendente à supressão de seus caracteres. Frisa-se que a proteção a estas áreas é decorrente de imperativo constitucional, nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988. *Verbis*.

Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Vale dizer, mesmo que tenha havido eventuais modificações na definição da área abrangida por estas áreas, é certo que não houve a supressão a proteção a elas conferida por Lei, razão pela qual não há que se falar na perda de objeto do presente recurso especial. De todo modo, conforme se verá a seguir, o presente voto considerou que houve esta mudança legislativa, razão pela qual afasta-se a alegação *sub examine*.

### **I.2 - Da alegação de conexão com outro processo de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benedito Gonçalves**

Conforme já relatado, alega a parte ora recorrida a existência de feito conexo que teria sido despachado em primeiro lugar pelo Exmo. Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Ocorre que é impossível a análise da controvérsia *sub examine* visto que a parte ora recorrida, em nenhum momento indicou qual teria sido este feito

conexo no qual houve mencionado despacho. O certo é que a distribuição se deu por prevenção ao Recurso Especial n. 1.243.845-MS, que é de minha relatoria (conforme consta no Termo de Distribuição e Encaminhamento - fl. 2.470). A seguir, a ementa do referido julgado:

Processual Civil. Recurso especial. Ofensa ao art. 535 do CPC. Omissão. Configuração.

1. Cuida-se de ação civil pública ambiental em que o recorrente busca a condenação do ora recorrido a (i) desocupar, demolir e remover as edificações existentes em área de preservação permanente, (ii) abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente, (iii) reflorestar a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial e (iv) pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo.

2. A Corte de origem, ao reformar a sentença, além de concluir que a área de preservação permanente a ser respeitada era de 100 metros, reconheceu que a situação se encontrava consolidada pela licença concedida pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL. Entendeu, também, descabida a aplicação das medidas adotadas na decisão de primeiro grau, sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Da análise dos autos, nota-se que o acórdão vergastado foi omisso quanto à tese da apelação relativa à suspensão, de ofício, da declaração de nulidade de Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema.

4. O fundamento principal do acórdão recorrido foi a eventual eficácia de autorização de órgão competente para respaldar a ocupação da área de preservação permanente. Nesse sentido, se tal ato efetivamente foi suspenso pelo Diretor-Presidente do IMASUL, necessário seria rever a dispensa efetuada pela corte de origem relativamente às medidas de desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área.

5. Recurso especial provido, por violação ao art. 535 do CPC, determinando o retorno dos autos à origem para novo julgamento dos embargos de declaração.

Assim, sendo incompreensível a alegação *sub examine*, é patente a incidência da Súmula n. 284-STF por aplicação analógica. Rejeita-se, assim, a alegação *sub examine*.

### **I.3 - Da necessidade de revolvimento do conjunto fático e probatório - incidência da Súmula n. 7-STJ**

Esta matéria se confunde com o mérito, razão pela qual será analisada oportunamente. Prejudicada, portanto, sua análise.

## II Do mérito das alegações

Conforme relatado, na origem, trata-se de ação civil pública ambiental interposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face da parte ora recorrida cujo objeto é a ilegalidade da supressão da área de preservação permanente em face da construção de imóvel na margem do Rio Ivinhema-MT.

Neste ponto, cumpre destacar que, de acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei n. 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). Além disso, em se tratando de área de preservação permanente, a sua supressão deve respeitar as hipóteses autorizativas taxativamente previstas em Lei, tendo em vista a magnitude dos interesses envolvidos de proteção do meio ambiente.

Neste sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540-DF. Vejamos:

*Meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em área de preservação permanente. Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c.c. o art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica*



(CF, art. 170, VI). *Decisão não referendada. Conseqüente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas.* - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. *A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente.* - **A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.** Doutrina. **Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.** *A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): o princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.* - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. *O art. 4º do Código Florestal e a Medida Provisória n. 2.166-67/2001: um avanço expressivo na tutela das áreas de preservação permanente.* - A Medida Provisória n. 2.166-67, de 24.8.2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do

Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - **Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III). - Grifamos.** (ADI n. 3.540 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 1º.9.2005, DJ 3.2.2006 pp-00014 Ement vol-02219-03 pp-00528 - grifamos)

No mesmo sentido, a orientação jurisprudencial deste Sodalício:

Ambiental. Área de preservação permanente. Mata Ciliar. Corte. Art. 2º do Código Florestal. Mata Atlântica. Decreto n. 750/1993. Supressão de vegetação em violação aos termos da licença ambiental expedida.

1. Exceto nos casos de comprovada utilidade pública ou interesse social, a Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) literalmente proíbe a supressão e o impedimento de regeneração da Mata Ciliar, qualquer que seja a largura do curso d'água.

2. A proteção legal como Área de Preservação Permanente ciliar estende-se não só às margens dos "rios", mas também às que se encontram ao longo de "qualquer curso d'água" (Código Florestal, art. 2º, a, grifei), aí incluídos riachos, córregos, veios d'água, brejos e várzeas, lagos, represas, enfim, todo o complexo mosaico hidrológico que compõe a bacia.

3. O regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente ciliares é universal, no duplo sentido de ser aplicável à totalidade dos cursos d'água existentes no território nacional – independentemente da sua vazão ou características hidrológicas – e de incidência tanto nas margens ainda cobertas de vegetação (Mata Ciliar, Mata Ripária, Mata de Galeria ou Mata de Várzea), como naquelas já desmatadas e que, por isso mesmo, precisam de restauração.

4. Ao juiz descabe afastar a exigência legal de respeito à manutenção de Mata Ciliar, sob o argumento de que se está diante de simples “veio d’água”, raciocínio que, levado às últimas conseqüências, acabaria por inviabilizar também a tutela das nascentes (“olhos d’água”). Mais do que nos grandes rios, é exatamente nesses pequenos cursos d’água que as Matas Ciliares cumprem o papel fundamental de estabilização térmica, tão importante à vida aquática, decorrente da interceptação e absorção da radiação solar.

5. A Constituição Federal ampara os *processos ecológicos essenciais*, entre eles as Áreas de Preservação Permanente ciliares. Sua essencialidade decorre das *funções ecológicas* que desempenham, sobretudo na conservação do solo e das águas. Entre elas cabe citar a) proteção da disponibilidade e qualidade da água, tanto ao facilitar sua infiltração e armazenamento no lençol freático, como ao salvaguardar a integridade físico-química dos corpos d’água da foz à nascente, como tampão e filtro, sobretudo por dificultar a erosão e o assoreamento e por barrar poluentes e detritos, e b) a manutenção de *habitat* para a fauna e formação de corredores biológicos, cada vez mais preciosos em face da fragmentação do território decorrente da ocupação humana.

6. Seria um despropósito tutelar apenas as correntes mais caudalosas e as nascentes, deixando, no meio das duas, sem proteção alguma exatamente o curso d’água de menor volume ou vazão. No Brasil a garantia legal é conferida à bacia hidrográfica e à totalidade do sistema ripário, sendo irrelevante a vazão do curso d’água. O rio não existe sem suas nascentes e multifacetários afluentes, mesmo os menores e mais tênues, cuja estreiteza não reduz sua essencialidade na manutenção da integridade do todo.

7. O Município, contrariando a legislação vigente e os termos da licença expedida, desmatou a Mata Ciliar.

8. A ilegalidade do desmatamento provocado pela Prefeitura de Joinville é patente. A licença expedida pelo Ibama previa, textualmente, que a supressão de vegetação poderia ser feita, desde que “respeitados rigorosamente o disposto na letra **a** do artigo 2º do Código Florestal, Lei n. 4.711/1965, com as alterações introduzidas pela Lei n. 7.803/1989, ficando o responsável pela execução dos trabalhos de exploração com a obrigação de preservar a faixa marginal do curso d’água existente na propriedade”.

9. O descumprimento das exigências da legislação ambiental para a hipótese de supressão da Mata Atlântica é causa de nulidade das autorizações eventualmente concedidas e dos atos praticados (art. 10 do Decreto n. 750/1993), sendo devida a recomposição ambiental da área afetada.

10. Recurso Especial provido. (REsp n. 176.753-SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7.2.2008, DJe 11.11.2009)

Assim, nos termos dos precedentes acima colacionados, cumpre então perquirir se, no caso *sub examine*, a supressão da área de preservação permanente se deu em alguma das hipóteses autorizativas previstas de forma taxativa no Código Florestal, e, ainda, se havia licença prévia autorizativa por parte do órgão ambiental competente.

A esse respeito, o Tribunal *a quo* inicialmente se manifestou nos seguintes termos (fls. 1.225):

No caso dos proprietários de terras às margens do Rio Ivinhema, constata-se que a exploração e as edificações em áreas de preservação permanente decorreram de prévia licença concedida pelo IMASUL.

Note-se que a APRORIO, atuando em prol dos interesses de seus associados, ingressou com um requerimento administrativo que gerou o Processo de n. 23/102730/2006, autuado em 19.6.2006, tendo por escopo solicitar a autorização ambiental para regularização das casas de veraneio. Referido pedido foi concedido nos termos da Licença de Operação n. 012/2008, ocasião em que foram anotadas algumas obrigações a serem cumpridas por parte da Associação, como, por exemplo, “operar de acordo com o projeto técnico apresentado ao IMASUL/SEMAC/MS” e “apresentar trimestralmente ao IMASUL/SEMAC/MS Relatório Técnico referente à operação do SCA, juntamente com ART do técnico responsável”.

Todavia, referida licença não fez qualquer menção com relação à área que poderia ser explorada e edificada. Não se pode negar que o debate aqui travado envolve restrições ao direito de propriedade, direito fundamental do cidadão, motivo pelo qual eventual restrição deveria estar expressa, sob pena de ofensa ao artigo 5º, II, da Carta Magna.

Evidencia-se que o (a) *recorrente promoveu algumas edificações em área de preservação permanente causando a **supressão** da vegetação local, o que, em tese, estaria contrariando a legislação ambiental. Porém, no caso, há expressa autorização do órgão competente para a utilização da área de preservação permanente o que imprime contornos de legalidade à situação.*

Ademais, o resultado pretendido pelo Ministério Público não é o mais adequado. Isto porque, é notório que o processo de regeneração ambiental é demasiadamente lento, havendo situações em que sequer mostra-se possível. (Grifamos)

Em sede de embargos de declaração, se manifestou conforme a seguir transcrito (fls. 1.851-1.852):

Quando do julgamento do recurso de apelação, o acórdão não se manifestou quanto à argumentação de que a própria autoridade competente suspendeu a Licença de Operação n. 12/2008 e o Termo de Ajustamento de Conduta firmando entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema **por terem sido expedidos em desacordo com a legislação ambiental pertinente.**

Ocorre que a suspensão dos atos administrativos também não poderia prejudicar àqueles que, apoiados na sua validade e legalidade, realizaram benfeitorias ou edificações na área em questão, como ocorreu no caso em apreço.

*Portanto, merece acolhimento os presentes embargos apenas para o fim de fazer constar do julgado que a suspensão do ato administrativo que havia autorizado a exploração e edificação em área de preservação permanente não pode afetar àqueles que já haviam realizado edificações, apoiados na legalidade da autorização.*

Por outro vértice, cumpre esclarecer que os embargos de declaração não constituem meio hábil para o prequestionamento. É cediço que o momento próprio e único para pré-questionar os temas federais, matéria constitucional ou qualquer outra, seria no recurso de apelação, nas contra-razões ou no recurso adesivo.

Em face do exposto, acolho os embargos de declaração para sanar a omissão a fim de que conste expressamente na fundamentação do acórdão que a suspensão administrativa da Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmando entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema não pode afetar àqueles que já haviam realizado edificações na área em questão, sem qualquer alteração do julgado (Grifamos).

A análise destes dois excertos revela que, na situação deduzida nos presentes autos, tornaram-se incontroversas as seguintes circunstâncias de fato, quais sejam:

(a) houve a construção de empreendimento em área de preservação permanente, a qual, segundo expressamente afirmado pelo acórdão recorrido, causou a *supressão* da vegetação local;

(b) esta conduta foi praticada sem autorização válida, vez que a Licença de Operação n. 12/2008 teria sido expedida em desacordo com a legislação ambiental pertinente; e,

(c) ainda com a nulidade da Portaria, tal circunstância não pode não pode afetar àqueles que já haviam realizado edificações na área em questão.

Note-se que a análise destas premissas não implicam no revolvimento do conjunto fático e probatório constante dos autos, uma vez que, tão somente, foi

realizada reavaliação da prova, o que é permitido na via recursal sem que haja a incidência da Súmula n. 7-STJ. Neste sentido, o seguintes precedente:

Administrativo. Servidor público. Quintos incorporados em ação transitada em julgado. Nova ação. Pretensão de recebimento de atrasados. Pedido constante da exordial da ação anterior, embora não analisado. Art. 474 do CPC. Eficácia preclusiva da coisa julgada. Ausência de embargos de declaração.

1. Não obstante o dissídio jurisprudencial apresentado nas razões recursais aponte julgado do Supremo Tribunal Federal, o recurso fundamentado na alínea **c** do permissivo constitucional é considerado cabível, por envolver o acórdão paradigma interpretação de norma infraconstitucional.

2. *O debate invocado nas razões recursais não demanda qualquer incursão no conjunto fático-probatório dos autos, mas tão somente a reavaliação dos critérios jurídicos utilizados na apreciação dos fatos incontroversos, de modo que se afasta o óbice contido na Súmula n. 7-STJ.*

3. Cinge-se a controvérsia à possibilidade de propositura de nova ação judicial, cuja causa de pedir está diretamente relacionada com o pedido objeto do processo anterior, ou ainda, se a coisa julgada alcança todas as questões trazidas ou aquelas trazidas e efetivamente discutidas no processo.

4. O art. 474 do CPC reflete a denominada eficácia preclusiva da coisa julgada, pela qual todas as questões deduzidas que poderiam tê-lo e não o foram encontram-se sob o manto da coisa julgada, não podendo constituir novo fundamento para discussão da mesma causa, mesmo que em ação diversa.

5. *In casu*, como o próprio recorrente argumenta, o requerimento expresso da condenação da recorrida ao pagamento das diferenças atrasadas já constava do pedido formulado na petição inicial da ação anterior.

6. Se o recorrente almejava um completo pronunciamento desta Corte, à época da sentença que transitou em julgado, deveria tê-lo provocado, por meio de embargos de declaração, a fim de suprir a omissão que ora tenta reparar, o que não ocorreu na hipótese, de maneira a ensejar a eficácia preclusiva da coisa julgada. Recurso especial improvido.

(REsp n. 1.264.894-PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.9.2011, DJe 9.9.2011) - Grifamos

Diferentemente do que entendeu o acórdão ora recorrido, entendo que não há como legitimar a conduta da parte ora recorrida tendo em vista a ausência de previsão legal autorizativa para tanto. A justificativa utilizada pelo Tribunal *a quo* para determinar a manutenção da parte recorrida na localidade - inviabilidade de se prejudicar àqueles que apoiado na sua validade ou legalidade realizaram

benfeitorias ou edificações na localidade - também não encontra respaldo na ordem jurídica vigente.

Isso porque, sendo a licença espécie de ato administrativo autorizativo submetido ao regime jurídico administrativo, a sua nulidade implica que dela não pode advir efeitos válidos e tampouco a consolidação de qualquer direito adquirido (desde que não ultrapassado o prazo previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, caso o beneficiário esteja de boa fé). Vale dizer, declarada a sua nulidade, a situação fática deve retornar ao estado *ex ante*, sem prejuízo de eventual reparação civil do lesado caso presentes os pressupostos necessários para tal. Essa circunstância se torna ainda mais acentuada tendo em vista o bem jurídico tutelado no caso em tela, que é o meio ambiente, e a obrigação assumida pelo Estado brasileiro em diversos compromissos internacionais de garantir o uso sustentável dos recursos naturais em favor das presentes e futuras gerações.

Além do mais, as restrições impostas ao exercício de atividades econômicas bem como de ocupação em áreas de preservação permanente seguem o regime jurídico das limitações administrativas, espécie de intervenção do Estado na propriedade que promove restrições nos poderes advindos do seu domínio exercido sobre a coisa, e não a sua supressão. Assim, em tese, fica afastada a justificativa utilizada pelo Tribunal *a quo* de que tal medida acarretaria na perda da propriedade por meio de desapropriação, sendo que, caso tal fato jurídico de fato ocorra, o ordenamento dispõe de meios hábeis a tutelar eventuais interesses legítimos por parte do titular do direito de propriedade.

A esse respeito, o seguinte precedente:

Administrativo e Processual Civil. Desapropriação indireta. Não configuração. Necessidade do efetivo apossamento e da irreversibilidade da situação. Normas ambientais. Limitação administrativa. Esvaziamento econômico da propriedade. Ação de direito pessoal. Prescrição quinquenal.

1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental - salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público - configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização.

2. Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixar de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e

suprimiu o valor econômico do bem. (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª ed., p. 645-646.)

3. Esta indenização, todavia, não se fundará na existência de desapropriação indireta, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.

4. Assim, ainda que ocorrido danos aos agravados, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/1941.

5. No caso dos autos, como bem esclarece a sentença, mantida pelo acórdão, o ato administrativo municipal ocorreu em março de 1993, e a demanda só foi proposta em 18.5.2007, depois de esgotado, portanto, o lapso prescricional.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp n. 155.302-RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 13.11.2012, DJe 20.11.2012)

Portanto, no caso em concreto, considerando se tratar de área de preservação permanente situada à margem do do Rio Ivinhema-MT, a sua exploração pelo particular em hipótese não prevista em lei a deslegítima, sendo, portanto, possível de intervenção do Poder Público (inclusive do Poder Judiciário) a fim de restabelecer o equilíbrio ambiental atingida nos termos já determinados pela sentença prolatada pelo Juízo de 1º Grau.

Quanto ao pedido de indenização formulado para parte ora recorrente, destaco que, sendo a atividade exercida pelo proprietário de forma irregular e tendo sido causados danos ao meio ambiente, a consequência automática desta premissa é o dever de reparar o dano, tendo em vista a aplicabilidade da teoria da responsabilidade civil objetiva prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, que assim dispõe:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua



atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. - Grifamos.

Mesmo tendo havido o descumprimento de norma ambiental, é certo que o dever de indenizar que é imputado ao poluidor pagador não é irrestrito muito embora a relevância jurídica da proteção do meio ambiente que foi dispensada pelo Texto Constitucional de 1988. Assim, despidiêda a comprovação de eventual elemento subjetivo (dolo ou culpa), a imputação de responsabilidade civil impescinde da comprovação de efetiva ocorrência de dano, bem como do nexu de causalidade com a conduta do agente.

Neste sentido, vejamos o seguinte precedente:

Processual Civil e Ambiental. Violação do art. 535 do CPC não caracterizada. Manutenção de aves silvestres em cativeiro. Responsabilidade objetiva do agente poluidor. Ausência de autorização administrativa. Responsabilidade civil. Dano ambiental não comprovado.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental não exclui a comprovação da efetiva ocorrência de dano e do nexu de causalidade com a conduta do agente, pois estes são elementos essenciais ao reconhecimento do direito de reparação.

3. Em regra, o descumprimento de norma administrativa não configura dano ambiental presumido.

4. Ressalva-se a possibilidade de se manejar ação própria para condenar o particular nas sanções por desatendimento de exigências administrativas, ou eventual cometimento de infração penal ambiental.

5. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.140.549-MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 6.4.2010, DJe 14.4.2010)

No caso em concreto, reconhecida a prática de ato ilícito pela parte ora recorrida em face do meio ambiente, é de se observar que os elementos da responsabilidade civil por dano ambiental bem como as medidas de reparação dos danos ambientais causados pela parte ora recorrida foram estabelecidos na sentença proferida pelo Juízo de 1º grau (fls. 962-973), devendo a mesma ser restaurada em sua integralidade, nos termos requeridos pela parte ora recorrente.

Ante tudo quanto exposto, *dou provimento ao recurso especial* para reconhecer a existência de conduta nociva ao meio ambiente praticada pela parte ora recorrida decorrente na ocupação e supressão de área de preservação permanente situada à margem do do Rio Ivinhema-MT fora das hipóteses autorizativas pela legislação ambiental em vigor, e, por conseguinte, restabelecer a sentença de 1º grau inclusive no que tange às medidas ali estabelecidas de reparação dos danos ambientais que foram causados. Por fim, determino sejam extraídas cópias dos presentes autos e a remessa delas ao Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul para apuração de eventual prática de ato de improbidade administrativa ambiental.

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Luciano Furtado Loubet<sup>1</sup>*

Este Recurso Especial analisou caso de ação civil pública movida contra proprietário de rancho construído na área de preservação permanente do Rio Ivinhema sem prévia licença ambiental, em que, na sentença de primeiro grau, determinou-se a demolição da construção, a reparação do dano e, ainda, indenização ambiental.

Em recurso o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, em razão de licença expedida pelo órgão ambiental após a construção e o ajuizamento da ação, entendeu por bem em reformar a sentença, entendendo que o órgão ambiental detinha competência para licenciar a obra, além de sustentar que a situação de fato já consolidada recomendava a manutenção das benfeitorias, argumentando, ainda, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Em recurso especial, o Superior Tribunal de Justiça deu provimento para reestabelecer a sentença de primeiro grau.



---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça em Mato Grosso do Sul. Mestre em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pela Universidade de Alicante – Espanha. Especialista em Direito Ambiental pela UNIDERP - Universidade para o Desenvolvimento da Região do Pantanal. Especialista em Direito Tributário pelo IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Integrante e Ex-Coordenador da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental. Diretor de Relações Institucionais da ABRAMPA.

O caso sob análise e a visão do Tribunal é extremamente rico de questões interessantes e que tornam difícil, em razão da limitação de espaço da obra proposta, em analisar com profundidade todas elas.

Portanto, opta-se por fazer uma análise horizontal das questões, buscando trazer, ainda que apenas com algumas observações, as várias questões colocadas no acórdão.

Por ordem de enfrentamento do voto do Relator, Ministro Mauro Campbell Marques, a primeira questão enfrentada foi a argumentação de que a ação teria perdido seu objeto em razão da aprovação do Novo Código Florestal (Lei Federal n. 12.651/2012).

Entendeu-se que a aprovação da nova lei, mesmo que tenha apresentado algumas mudanças, não alterou na essência a proteção às áreas de preservação permanente.

Tal afirmação por parte da maior corte do País para exame da legislação infraconstitucional é de absoluta importância, uma vez que deixa evidente que tais áreas já se encontram protegidas e fazem parte da implementação concreta da proteção constitucional do meio ambiente (art. 225, da CF).

Nos termos do que apontamos em outro trabalho, “*os principais institutos relativos à função ambiental da propriedade rural previstos pela legislação infraconstitucional – e que vem implementar e dar eficácia prática ao princípio constitucional acima exposto – são os institutos da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente*”<sup>2</sup>, sendo certo que o esvaziamento destes institutos viola não só o artigo 225, apontado no acórdão, mas também os artigos 5º, XXIII e 186, I e II, da Carta Magna, já que a função ambiental da propriedade rural é exercida, no plano concreto, justamente quando há preservação destas áreas protegidas.

Tal posicionamento é de grande importância para a jurisprudência brasileira sobre a transição entre o Código Florestal anterior (Lei n. 4.771/65) e o atual (Lei n. 12.651/2012) e terá influência em milhares de ações civis públicas, inquéritos civis e procedimentos administrativos que tratam da matéria, já que rechaça a possibilidade de tentar aplicar a estas ações e procedimentos a tese de que, como o novo código permitiu a existência de áreas consolidadas em áreas de preservação permanente (art. 61-A), houve perda de objeto.

<sup>2</sup> LOUBET, Luciano Furtado; ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. *Novo Código Florestal: inconstitucionalidades*. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3358, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22582>>. Acesso em: 9 fev. 2015.

O segundo ponto enfrentado é justamente a impossibilidade de que o órgão ambiental possa, fora das hipóteses taxativas previstas em Lei, autorizar obras ou supressão em áreas de preservação permanente.

Ocorre que o Código Florestal anterior (Lei Federal n. 4.771/65) – aplicável ao caso em razão da época das construções – previa em seu artigo 4º que a supressão em áreas de preservação permanente somente poderia ocorrer nos casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto. Dispositivo com regime jurídico semelhante também se encontra na Lei n. 12.651/2012 (art. 8º).

No acórdão estudado, deixou-se evidente que a construção de ranchos e casas em área de preservação permanente extrapola os limites da autorização legal para tal tipo de atividade.

A despeito de não mencionar-se no acórdão, realmente estas atividades estão totalmente fora das hipóteses regulamentadas de interesse público, social ou baixo impacto, conforme já defendemos em outro trabalho<sup>3</sup>, as quais são regulamentadas pela Resolução CONAMA n. 369/2006, que a despeito de ser anterior à nova regulamentação, foram por ela recepcionadas, conforme defendem Matheus Jacob Fialdini e Alexandre Petry Helena<sup>4</sup>.

Outro ponto importante a ser destacado no acórdão é a consolidação de que a emissão ilegal de licença ambiental não pode gerar direitos. O Ministro Relator, ao afirmar que “*sendo a licença espécie de ato administrativo autorizativo submetido ao regime jurídico administrativo, a sua nulidade implica que dela não pode advir efeitos válidos e tampouco a consolidação de qualquer direito adquirido*”, deixa evidente que, aquele que recebe um ato ilegal do órgão ambiental, não pode embasar-se no mesmo para exigir qualquer contraprestação do Estado.

Esta assertiva do acórdão segue a linha geral e majoritária, tanto do Direito Administrativo, quanto do Direito Ambiental, que a anulação de ato administrativo em decorrência de ilegalidade não gera direitos adquiridos ou mesmo indenização, podendo, inclusive, ser reconhecida pela própria administração (Súmula 473, do STF), como no caso presente em que o próprio órgão ambiental suspendeu a licença concedida indevidamente.



<sup>3</sup> LOUBET, Luciano Furtado. *Dois Anos de Código Florestal – Breves Anotações Pontuais sobre a Lei n. 12.651/2012*. In [www.mpambiental.org](http://www.mpambiental.org), acesso em 05/02/2015, p. 29.

<sup>4</sup> FIALDINI, Matheus Jacob e Alexandre Petry Helena. *As Resoluções CONAMA e a Reforma do Código Florestal*. Revista de Direito Ambiental, Ed. RT, vol. 66/2012, abril de 2012, p. 299 e seguintes.

Para afastar a alegação de aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como de que haveria violação ao direito de propriedade, o STJ fundamentou-se na doutrina das limitações administrativas, em que o Estado intervém na propriedade, aplicando restrições, sem suprimir este direito.

Esta visão se coaduna com a doutrina de que as áreas de preservação permanente são limites internos à propriedade, ou seja, a propriedade rural, quando surgida na forma de direito, já vem limitada constitucionalmente pela função socioambiental, razão pela qual não se pode alegar violação de tal direito, conforme aponta muito bem Antônio Herman Benjamin:

***“Em linhas gerais, nenhum dos dispositivos do Código Florestal consagra, aprioristicamente, restrição que vá além dos limites internos do domínio, estando todos constitucionalmente legitimados e recepcionados; demais disso, não atingem, na substância, ou aniquilam o direito de propriedade. Em ponto algum as APPs e a Reserva Legal reduzem a nada os direitos do proprietário, em termos de utilização do capital representado pelos imóveis atingidos. Diante dos vínculos que sobre elas incidem, tanto aquelas como esta aproximam-se muito da modalidade moderna de propriedade restrita, restrita, sim, mas nem por isso menos propriedade.”<sup>5</sup>***

Por fim, restam dois pontos relevantes do acórdão sob estudo. O primeiro, diz respeito ao reconhecimento de ser cabível a exigência de reparação do dano em conjunto com a indenização ambiental.

Este posicionamento vem no mesmo sentido de outros acórdãos do STJ que além de reconhecer a possibilidade de cumulação de pedidos em ações civis públicas para fins de recuperação do dano e indenização (vide REsp 605323 / MG), têm reconhecido a possibilidade de exigência de indenização ambiental e define seus critérios, como, por exemplo, no acórdão do RESP Nº 1.198.727 - MG, em que se traçaram os seguintes parâmetros na matéria:

***“Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora***

<sup>5</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. *Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente*. Revista de Direito Ambiental n. 4, Ed. RT, p. 56.

***ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo. Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial)."***

O último ponto e não menos interessante foi a determinação final do voto, em que determinou-se a extração de cópia dos autos e remessa ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul para apuração de ato de improbidade administrativa ambiental.

Com esta determinação o STJ deixa evidente que a Lei n. 8.429/92 é aplicável aos casos em que agentes públicos venham a causar danos ambientais em razão de emissão ilegal de licença ambiental, seguindo na mesma esteira de outros precedentes, como no AgRg no Ag 973577 / SP e REsp 1245149 / MS.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.374.109-RS (2013/0071711-8)**

---

Relator: Ministro Humberto Martins  
Recorrente: Cláudio Luis da Silva Noble  
Advogado: Cláudio Luis da Silva Noble (em causa própria)  
Recorrido: Município de Rio Grande  
Procurador: Heloísa Lüdtke Falck e outro(s)

---

**EMENTA**

Administrativo. Processual Civil. Ambiental. Ausência de violação do art. 535 do CPC. Lei n. 6.766/1979. Área de preservação. *Non aedificandi*. Previsão em lei municipal. Possibilidade. Licença para construção. Aplicável a lei vigente no momento da solicitação da licença. Dissídio jurisprudencial. Ausência de similitude fática entre os julgados confrontados.

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

2. É de competência dos estados e municípios estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo urbano, a fim de adequar a previsão da Lei n. 6.766/1979 às peculiaridades locais.

3. A aprovação de loteamento não implica, necessariamente, licença para construção. Assim, quando da solicitação da referida licença, deve ser aplicada a lei de regulação da ocupação do solo vigente no momento.

4. Inviável o recurso especial pela alínea **c** do permissivo constitucional, porquanto não comprovada a similitude fática entre o aresto recorrido e o trazido à colação nos termos dos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ.

Recurso especial conhecido em parte e improvido.

---

**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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 18 de junho de 2015 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto por *Cláudio Luis da Silva Noble*, com fundamento nas alíneas **a** e **c** do inc. III do art. 105 da Constituição Federal, contra acórdão da proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim ementado (fl. 228, e-STJ):

Apelação cível. Mandado de segurança. Área ‘non aedificandi’. Previsão em legislação do Município. Área de preservação permanente. Legalidade do ato que nega licença de construção.

Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes, será obrigatória a reserva de faixa não edificável de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências na legislação específica (art. 4º, III, da Lei nº 6.766A79).

O Município de Rio Grande, utilizando a competência conferida pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano, editou ato normativo que prevê como área de preservação permanente, as áreas que se localizam ao longo das margens do arroio Bolaxa, correspondendo a uma faixa de largura mínima de 50 metros, local onde se localiza o terreno do impetrante.

Desta forma, não há ilegalidade no ato administrativo que nega licença de construção, por não atender aos requisitos previstos na legislação municipal.

Inexistência de direito. Apelação desprovida.

Embargos de declaração acolhidos (fl. 373, e-STJ):

Embargos de declaração. Apelação cível. Mandado de segurança. Área ‘non aedificandi’. Previsão em legislação do Município. Área de preservação permanente. Legalidade do ato que nega licença de construção. <sup>1</sup>



Há omissão no julgado. O Município de Rio Grande utilizando a competência conferida pela Lei do Parcelamento! do Solo Urbano editou ato normativo que prevê como área de preservação permanente, as áreas que se localizam ao longo das margens do “Arroio| Bolaxa”, correspondendo a uma faixa de largura mínima de 50 metros, local onde se localiza o terreno do impetrante.

No caso, há aprovação do loteamento desde 1953, porém, o projeto construtivo não atende às normas da área de preservação permanente editada pela Lei Municipal n. 6.585/2008, daí a negativa para a construção.

Legalidade deste ato administrativo. Inexistência de direito. Embargos acolhidos.

No recurso especial, alega a parte recorrente, preliminarmente, ofensa ao art. 535, II, do Código de Processo Civil, porquanto, apesar da oposição de embargos de declaração, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre pontos necessários ao deslinde da questão.

No mérito, alega que violação dos arts. 1º, § único, 2º, § 1º, 4º, III, 23, 28 e 40 da Lei n. 6.766/1979.

Sustenta que “o legislador, ao conferir ao município, através do art. 1º, parágrafo único, da Lei dos Loteamentos, a competência para estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo, não estava autorizando o seu exercício, inclusive para ser aplicada, para os loteamentos que já haviam sido aprovados e registrados anteriormente, uma vez que isto representaria uma ilegalidade. A tentativa de aplicação de uma lei municipal posterior, datada de 2008 (Lei Municipal n. 6.585/2008), para um Loteamento que já estava devidamente aprovado e registrado anteriormente, não representa estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo” (fl. 420, e-STJ).

Aduz que “é evidente, que esta maior exigência, prevista no art. 4º, III, da Lei Federal n. 6.766/1979, deve possuir vigência, na época do requerimento de aprovação do loteamento, a fim de possa ser cobrada deste novo parcelamento do solo. Entender que estas maiores exigências, possam ser estabelecidas posteriormente, e que possam vir a ser cobradas, inclusive dos loteamentos que já haviam sido aprovados e registrados anteriormente próprio município, representa um grave equívoco de interpretação deste artigo da Lei Federal dos Loteamentos. Logo, se no momento do pedido de aprovação de um loteamento, não existir legislação específica mais gravosa, prevalecerá então, à faixa não edificável de 15,00 metros de largura, prevista no III, do art. 4º, da Lei Federal n. 6.766/1979. Entretanto, se existir esta” (fl. 423, e-STJ).

Alega que “se a aplicação da lei municipal posterior, restritiva ao direito de construir, fosse efetivamente permitida, conforme concluiu o r. acórdão recorrido, com base no art. 1º, parágrafo único e no art. 4º, III, da Lei Federal n. 6.766/1979, a parte do Loteamento Vila Isabel, atingida por esta alteração, seria convertida em área não edificável (APP), logo, deixaria de corresponder a definição de Loteamento, prevista nesta mesma lei federal (art. 2º, § Iº), pois: ‘Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação’” (fl. 427, e-STJ).

Afirma, ainda, que “o art. 28 da Lei Federal n. 6.766/1979 estabelece um rito, para que seja possível a introdução de alterações ou o cancelamento parcial dos loteamentos registrados dizendo que, qualquer alteração ou cancelamento parcial em loteamento registrado, dependerá de acordo com os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, assim como, de averbação desta alteração no Registro de Imóveis, conforme se reproduz a seguir: (...). Assim, se a r. decisão recorrida foi buscar apoio, em dois artigos da Lei n. 6.766/1979, para fundamentar seu entendimento, deveria ter realizado esta interpretação, de forma a manter uma sintonia com o conjunto desta mesma lei, respeitando o rito previsto no seu art. 28, para a introdução de alterações na área edificável do Loteamento Vila Isabel, o que representa um verdadeiro cancelamento parcial, deste parcelamento do solo” (fl. 431, e-STJ).

Aponta divergência jurisprudencial.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 475-485, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 490-492, e-STJ).

O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do recurso, conforme parecer cuja ementa reproduzo (fl. 516, e-STJ):

Direito Ambiental. Mandado de segurança. Área ‘non aedificandi. Previsão em legislação do Município. Área de preservação permanente. Legalidade do ato que nega licença de construção.

- A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem com relação à inexistência de direito líquido e certo, bem como quanto à tese de que o município não poderia alterar a área de preservação permanente, tal como colocado pelo recorrente, exigiria, necessariamente, novo exame do acervo fático e probatório dos autos, providência vedada em sede de recurso especial, a teor do óbice previsto no Enunciado n. 7-STJ.

- Parecer pelo não conhecimento do recurso.

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator): Inicialmente, cumpre asseverar que o presente recurso trata da pretensão do recorrente em obter licença para construção no loteamento Vila Isabel. Não se discute a aprovação e possíveis alterações do referido loteamento.

### DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC

Observo inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido, confira-se (fl. 374, e-STJ):

Conforme referido no voto condutor, os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (art. 4º da Lei n. 6.766/1979).

No caso, o Município de Rio Grande editou ato normativo que j trata do Plano Diretor, estabelecendo que: são áreas de preservação permanente, as que se localizam ao longo das margens do Arroio Bolaxa, correspondendo a uma faixa com largura mínima de 50 metros (art. 93, II da Lei Municipal n. 6.585/2008).

Importa registrar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento urbano do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais (art. 1º parágrafo único da Lei n. 6.766/1979).

Assim, não há qualquer ilegalidade na negativa da Administração de negar licença de construção que não atende às normas de proteção às áreas de preservação permanente do Município.

Registre-se por importante, que segundo alegação do Município, o loteamento onde se situa a pretendida construção foi aprovado em 1953, contudo, foi negada a construção no lote do impetrante porque o projeto construtivo não atende a legislação de proteção de área de preservação permanente.

Assim, reconhece-se a omissão do julgado quanto à prévia j aprovação do loteamento. Acolho os embargos.

Dessa forma, constata-se que, diante de fundamento sólido a fim de embasar sua decisão, a Corte de origem não considerou necessário maiores explanações acerca do suposto direito adquirido.

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

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

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

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

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

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

Processo Civil e Administrativo. Agravo em recurso especial. Serviço de fornecimento de água. Cedaee. Art. 535, II do CPC. Ausência de omissão. Instalação de hidrômetro e cobrança por estimativa. Falta de prequestionamento. Súmula n. 211-STJ. Inversão do ônus da prova. Responsabilidade civil. Revisão do julgado. Necessidade de reexame fático-probatório. Incidência da Súmula n. 7-STJ. Agravo regimental desprovido.

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

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

(...)

4. Agravo Regimental desprovido.

(AgRg no AREsp n. 281.621-RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 19.3.2013, DJe 3.4.2013.)

Agravo regimental. Embargos de declaração. Recurso especial. Processual Civil. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Ilegitimidade ativa. Reexame de provas. Óbice da Súmula n. 7-STJ.

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

(...)

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg nos EDcl no REsp n. 1.353.405-SP, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 2.4.2013, DJe 5.4.2013.)

## DA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

Conforme bem pontuado no acórdão impugnado, é de competência dos estados e municípios estabelecerem normas complementares relativas ao parcelamento do solo urbano a fim de adequar a previsão da Lei n. 6.766/1979 às peculiaridades locais. Confira-se o seguinte trecho do acórdão (fls. 374-375, e-STJ):

Conforme referido no voto condutor, os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado, *salvo maiores exigências da legislação específica* (art. 4º da Lei n. 6.766/1979).

*No caso, o Município de Rio Grande editou ato normativo que trata do Plano Diretor, estabelecendo que: são áreas de preservação permanente, as que se localizam ao longo das margens do Arroio Bolaxa, correspondendo a uma faixa com largura mínima de 50 metros* (art. 93, II da Lei Municipal n. 6.585/2008).

Importa registrar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento urbano do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais (art. 1º parágrafo único da Lei n. 6.766/1979).

Assim, não há qualquer ilegalidade na negativa da Administração de negar licença de construção que não atende às normas de proteção às áreas de preservação permanente do Município.

Registre-se por importante, que segundo alegação do Município, o loteamento onde se situa a pretendida construção foi aprovado em 1953, contudo, foi negada a construção no lote do impetrante porque o projeto construtivo não atende a legislação de proteção de área de preservação permanente. (Grifo meu)

Dessa forma, observa que, por expressa previsão legal, é possível que o município estabeleça normas complementares para regular o parcelamento urbano. Foi o que aconteceu no presente caso.

Quanto à alegação de que o loteamento “Vila Isabel” estava aprovado e registrado desde 1953 e, em razão disso, não se poderia aplicar ao lote do recorrente a nova regra quanto às edificações às margens do “Arroio Borracha”. Não deve prosperar tendo em vista que a aprovação de loteamento não implica necessariamente em licença para construção.

Eis posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

Loteamento urbano. Aprovação por ato administrativo, com definição do parcelamento. Registro imobiliário.

*Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. Caso em que o ato impugnado ocorreu justamente no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrida, ainda, da faculdade de construir, inerente ao direito de propriedade, descabendo falar-se em superveniência de novas regras a cuja incidência pudesse pretender ela estar imune. Da circunstância de plantas do loteamento haverem sido arquivadas no cartório imobiliário com anotações alusivas a índices de ocupação não decorre direito real a tais índices, à ausência não apenas de ato de aprovação de projeto e edificação, mas, também, de lei que confira ao registro tal efeito. Legitimidade da exigência administrativa de adaptação da proposta de construção às regras do Decreto n. 3.046/1981, disciplinador do uso do solo, na área do loteamento. Recurso conhecido e provido.*

(RE n. 212.780, Relator(a): Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 27.4.1999, DJ 25.6.1999, pp-00030 Ement vol-01956-06 pp-01145)

Dessa forma, a lei reguladora da ocupação do solo no loteamento em questão deve ser aquela vigente no momento da solicitação da licença para construção, devendo o recorrente se ater aos limites impostos.

Diante do exposto, o acórdão recorrido deve ser mantido.

## DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL

Quanto ao dissídio jurisprudencial apontado, não há similitude fática entre os arestos confrontados. O aresto paradigma trata de aprovação de loteamento. De outra parte, no caso concreto, o Tribunal de origem considerou cabível a limitação imposta à pretensão do recorrente de construir em área de preservação permanente fixada pelo município.

A ausência de similitude fática entre os arestos impede o acolhimento recursal fundado na alínea c:

A propósito, confira-se o seguinte precedente:

Processual Civil e Administrativo. Agravo regimental em agravo em recurso especial. Responsabilidade civil do Estado. Acidente de trânsito, causado por viatura policial. Danos materiais. Configuração. Divergência jurisprudencial não demonstrada, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ. Ausência de realização de cotejo analítico. Não indicação do dispositivo legal ao qual foi dada interpretação divergente. Súmula n. 284 do STF. Agravo regimental improvido.

I. Para a caracterização da divergência, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como a presença de soluções jurídicas diversas para a situação.

II. O conhecimento do Recurso Especial pela alínea c exige a indicação de qual dispositivo legal teria sido objeto de interpretação divergente, sob pena de incidência da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp n. 515.212-SP, Rel. Ministro *Humberto Martins*, Segunda Turma, DJe de 27.6.2014; STJ, AgRg nos EDcl no AgRg no AREsp n. 143.587-AL, Rel. Ministro *Herman Benjamin*, Segunda Turma, DJe de 24.6.2014; (STJ, AgRg no AREsp n. 290.418-MG, Rel. Ministro *Napoleão Nunes Maia Filho*, Primeira Turma, DJe de 26.8.2013).

III. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no AREsp n. 502.478-PB, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21.8.2014, DJe 3.9.2014.)

Ante o exposto, voto por negar provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Vanêscia Buzelato Prestes<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

O acórdão objeto deste comentário decide controvérsia jurídica envolvendo basicamente 03 questões: a) a aprovação e o registro de um loteamento tem como consequência o direito de construir nos lotes deste loteamento? b) os municípios têm competência para estabelecer exigências no parcelamento do solo e no direito de construir, além das normas gerais previstas na Lei Federal 6766? c) A regra atinente à área de preservação permanente que deve ser aplicada é aquela vigente no momento da aprovação do loteamento ou a vigente no momento da licença de construir?

Os fatos que ensejaram a discussão jurídica, em apertada síntese, foram os seguintes: o Município de Rio Grande, no ano de 1953, aprovou um loteamento no qual resultaram lotes registrados. No ano de 2008, sobreveio lei municipal dispondo que a área de preservação permanente ao longo das margens no curso do rio Bolaxa é de 50 m. A Lei Federal 6766/79, do parcelamento do solo urbano, estabelece que ao longo dos cursos d'água a área não edificável é de 15 m. Ao solicitar a aprovação de projeto visando a construção, o recorrente teve sua pretensão indeferida, porque dito projeto não respeitava os 50m previstos na lei municipal respectiva. Inconformado ajuizou ação alegando que a exigência deveria ser a que estava em vigor à época da aprovação do loteamento e que o registro do loteamento e a formação dos lotes implica no direito de construir de acordo com o que foi aprovado.

O Tribunal de origem não acolheu a pretensão do recorrente. Na mesma linha, o Resp foi julgado improcedente, entendendo que: a) aprovação de

---

<sup>1</sup> Doutoranda in “Forme Dell’evoluzione del diritto Università del Salento/Itália, mestre em direito PUC/RS, professora convidada de diversos cursos de especialização em Direito Ambiental, Urbano-ambiental e Municipal (UFRGS, PUCRS, Fundação Escola Superior do Ministério Público RS e do MP/DF, Unisinos, entre outras). É autora de artigos publicados em revistas especializadas (Revista de Direito Ambiental, Interesse Público, Fórum de Direito Urbano e Ambiental), relacionados a temas ligados ao Meio Ambiente no Espaço Urbano, Estatuto da Cidade, Município e Competência Municipal, dos Livros Temas de Direito Urbano-Ambiental, publicado pela editora Fórum em 2006 e Direito Urbanístico, publicado pela Editora Verbo Jurídico em 2009. Procuradora do Município de Porto Alegre



loteamento não implica necessariamente a licença de construir; b) o município tem competência para legislar sobre parcelamento do solo urbano, ampliando a exigência da Lei Federal 6766/79 para proteção de APP, estabelecendo área “non edificandi” maior; c) aplica-se a lei vigente à época da solicitação da licença do direito de construir.

No corpo do acórdão está citado precedente do STF de 1999, de lavra do Ministro Ilmar Galvão, assim ementado:

“LOTEAMENTO URBANO. APROVAÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO, COM DEFINIÇÃO DO PARCELAMENTO. REGISTRO IMOBILIÁRIO. Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. Caso em que o ato impugnado ocorreu justamente no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrida, ainda, da faculdade de construir, inerente ao direito de propriedade, descabendo falar-se em superveniência de novas regras a cuja incidência pudesse pretender ela estar imune. Da circunstância de plantas do loteamento haverem sido arquivadas no cartório imobiliário com anotações alusivas a índices de ocupação não decorre direito real a tais índices, à ausência não apenas de ato de aprovação de projeto e edificação, mas, também, de lei que confira ao registro tal efeito. Legitimidade da exigência administrativa de adaptação da proposta de construção às regras do Decreto nº 3.046/81, disciplinador do uso do solo, na área do loteamento. Recurso conhecido e provido.” (RE 212.780, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 27/04/1999, DJ 25-06-1999, PP-00030 EMENT VOL-01956-06 PP-01145)”

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O acórdão em comento reafirma importante premissa do direito público no sentido que leis urbanísticas e ambientais são de ordem pública, cogentes e de efeito imediato. Estas premissas ao longo dos processos históricos possibilitaram que as leis novas de fato tivessem efeito. Isto porque, quando se trabalha com regras acerca de um espaço físico, elas incidem sobre um mesmo objeto que não muda fisicamente em função da lei. O lote será sempre o lote, a área da cidade será aquela, o curso d'água idem, e assim por diante. Deste modo, no processo de planejamento urbano-ambiental esta premissa é relevantíssima, pois as inovações legislativas incidem sobre situações já consolidadas. Não se cria novas cidades a partir das regras. As regras incidem sobre a cidade existente

e, na hipótese de persistir o entendimento do direito de construir como estava previsto no início do processo de aprovação as mutações posteriores não seriam jamais incorporadas à vida prática.

A decisão separa a licença de parcelar o solo, decorrente da aprovação e registro de loteamento com base na Lei Federal 6766/79, da licença de construir que é ínsita à legislação municipal (Código de Obras ou Edificações). O loteamento aprovado e registrado em 1953 não deixa de existir porque em um terreno não é possível construir do mesmo modo que nos demais que foram edificados há décadas. Os lotes, as vias públicas, as áreas destinadas no plano de loteamento não se modificam. O que muda é a expectativa de construção que deve se adequar ao momento em que esta vai ocorrer. A construção pretendida é dos anos 2000 e não de 1953, quando o lote foi gerado. A forma de construir é que observa a legislação do momento da construção. Aliás, é fácil entender-se esta regra em outros contextos. Em 1953 não tinha legislação de incêndio, ou exigência de adequação às regras de acessibilidade. Seria possível construir hoje sem o cumprimento destas exigências? Evidente que não. O lote está lá definido desde 1953. Todavia, como poderá ser erigida a edificação depende das regras previstas no momento da construção. Poderia ser dito que o lote não pode mais ser utilizado porque a APP é muito ampla e o torna todo não edificável. Este é um outro problema a ser enfrentado e que não foi objeto da decisão, até porque se tratou de mandado de segurança. Neste particular, importante registrar que não há um direito de construir ao modo que o proprietário pretende, mas uma possibilidade que se opera com a observância das regras do momento da construção e que deve ser observada no caso concreto. Em tese, poderia ser feito remembramento de lotes para possibilitar um melhor aproveitamento da área, uso distinto do que foi proposto visando a um aproveitamento econômico do lote, enfim, uma série de hipóteses que somente a análise do caso concreto é que permite visualizar as alternativas possíveis.

De outra parte, nesta decisão há o reconhecimento de uma ordem urbano-ambiental. A legislação ambiental e a legislação urbanística ao longo do tempo foram microssistemas legislativos de origens e funções diferentes. A Lei 6766/79 à época de sua edição não adotava o termo área de preservação permanente no sentido ambiental e contemporâneo do termo, até porque a escassez dos recursos naturais não era um tema da pauta do momento, inclusive da ambiental. Naquela época se discutia os processos de contaminação dos elementos do ambiente natural (ar, água, solo, fauna e flora), pouco se tratando

de biodiversidade e de ecossistema que vem a ser a pauta dos anos 80 no Brasil, tendo reflexo na legislação produzida. A função da área não edificável de 15 m em curso d'água objetivava a proteção das edificações, a previsão de cheias, a ordenação do espaço urbano. Não era função do urbanismo tratar e integrar ao seu processo a proteção do ambiente natural. Já a função ambiental da APP dialoga com a proteção dos fluxos gênicos, do solo, da mata ciliar, dos assoreamentos, do abastecimento do lençol freático, da paisagem, entre outras tantas. Ao longo do processo histórico de construção das cidades, a partir de 1979, os 15 m eram mais rigorosos que a regra existente da APP do código florestal. Por um bom tempo houve dúvida na doutrina e na jurisprudência quanto a aplicação da APP do Código Florestal revogado às áreas urbanas. Isto porque, muitos entendiam que a legislação se voltava à área rural e para área urbana aplicava-se a regra urbanística<sup>2</sup>. Esta dicotomia veio sendo superada a partir da Constituição Federal, da adoção do conceito amplo de meio ambiente entendido para além dos elementos do ambiente natural, mas compreendendo, também, o ambiente construído. Paulatinamente este entendimento veio sendo adotado pela doutrina e jurisprudência e incorporado aos processos de gestão.

Por ora temos a exigência de um tratamento urbano-ambiental das questões da cidade. Já não se admite mais o crescimento em detrimento de mangues, da supressão de cobertura vegetal de modo indiscriminado ou de as construções suprimindo cursos d'água. O conhecimento fez ver que as águas voltam ao seu leito no momento das cheias, que há necessidade de cobertura vegetal nas cidades para o controle da temperatura, da qualidade do ar, do fluxo das espécies, que há espécies protegidas que não podem ser suprimidas, mas os projetos urbanísticos devem ser adequados a sua existência (exemplo vegetais imunes ao corte que são integrados a área construída). Há um reconhecimento da urbanização como sendo questão ambiental e que precisam ser tratados em uma perspectiva sistêmica, ou seja, considerando todos os elementos que interagem em seu contexto.

---

<sup>2</sup> Exemplo desta dicotomia encontramos na RDA N. 02/96. A Revista de Direito Ambiental N° 02, Ano 1, abril-junho de 1996, Ed. RT, publicou dois artigos de promotores paulistas, sendo o primeiro defendendo a aplicação do Código Florestal na íntegra ao meio urbano (Vegetação Permanente e Área Urbana – uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal – Ronald Victor Romero Magri e Ana Lúcia Moreira Borges) e outro interpretando o parágrafo único do art. 2º como uma possibilidade dos municípios legislarem sobre o tema, à luz das competências constitucionais (Vegetação de Preservação Permanente e Meio Urbano – Daniel Roberto Fink e Marcio Silva Pereira

Ainda, a Constituição Federal estabeleceu que os municípios são entes federativos (art. 1º, art. 18), integrando a República Federativa e Democrática brasileira. Ser ente federativo traz consequências jurídicas, dentre as quais a existência de competências próprias que implicam em responsabilidades. Dentre as competências previstas no art. 30 está a ordenação do solo (inc. VIII). Este artigo, combinado com o art. 182, capítulo da política urbana, exige que os municípios desenvolvam seu próprio processo de planejamento. Cabe destacar que para planejar faz-se necessário conhecer a realidade. Aliás, a competência municipal, por excelência, é tratar dos assuntos de interesse local (art. 30 I). Estes assuntos de interesse local resultam do conhecimento da realidade local que é diversa, não é idêntica em todos os municípios, pois é o resultado das condições geológicas, topográficas, geográficas, populacionais, econômicas, paisagísticas, históricas, demográficas e sociais de cada um dos municípios. Enfim, resulta daquilo que é característico de cada município. Por isso, é que as leis municipais podem e devem ser diversas. Por exemplo, municípios que têm patrimônio imaterial a proteger o fazem por força da competência para legislar. O mesmo se dá na área de polícia de edificações, na proteção de recursos ambientais, nas características históricas ou sociais da população da cidade. E destas particularidades é que advém a competência para legislar.

No caso em exame, as margens do curso d'água da cidade de Rio Grande, denominado rio Bolaxa, foi protegida com 50 m de APP pela lei municipal. Este Município exerceu sua competência constitucional e legislou em matéria urbano-ambiental aumentando a APP para este respectivo curso d'água, a partir de diagnóstico realizado. Andou bem a decisão ao citar que não cabe o Tribunal Superior discutir a norma local, pois os motivos ensejadores desta cabe a Corte Estadual examinar, sendo que esta não viu excesso ou ilegalidade na norma produzida. Demais disso, andou bem a decisão ao reafirmar a competência municipal para legislar sobre normas urbano-ambientais decorrentes da necessidade de proteção decorrentes das particularidades do território. É esta a essência da competência municipal extraída da Constituição Federal e dialoga diretamente com a sustentabilidade das cidades.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação e registro de um loteamento não significa direito de construir nos lotes decorrentes deste. O ato de aprovação de um loteamento não se confunde com a licença de construir. A licença para construir deverá observar

as regras jurídicas existentes à época da construção, pois normas urbano-ambientais são de ordem pública e de efeito imediato.

Os Municípios podem e devem dispor sobre normas decorrentes da realidade local que visem a proteção de recursos naturais importantes para cidade. A competência para legislar decorre da Constituição Federal que reconheceu os municípios como entes federativos com competências legislativas próprias. A disciplina do parcelamento do solo e do direito de construir integra a perspectiva urbano-ambiental da contemporaneidade, cabendo aos municípios dispor sobre o tema a partir de uma perspectiva sistêmica.

O Município de Rio Grande tem competência para estabelecer a exigência de proteção de 50m ao longo do curso d'água do Rio Bolaxa e os lotes ainda não ocupados, ao serem edificados, devem observar esta restrição urbano-ambiental. A aprovação de um loteamento em 1953, que gerou lotes, não tem o condão de estabelecer um direito de construir no lote respectivo, devendo ser observadas as normas atuais acerca do direito de construir. Os 50m de proteção ao longo do curso d'água do Rio Bolaxa é área não edificável que deve ser observada.

Decisões como esta fortalecem a perspectiva urbano-ambiental, a função dos municípios no controle do uso do solo urbano, sendo um reforço na consolidação de uma cultura de desenvolvimento sustentável.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Nº 1.374.109 - RS (2013/0071711-8), RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS Julgado em 18 de junho de 2015.

GRAU, Eros. Equilíbrio Ambiental no Espaço Urbano. In.: Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, nº 8, março, 1995.

KRELL, Andreas J. A Posição dos Municípios Brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). In.: Revista dos Tribunais nº 709, novembro 1994.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2000.

PRESTES, Vanêscia Buzelato e VIZZOTO, Andrea Teischmann. Direito Urbanístico. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

\_\_\_\_\_. **MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental** *Direito Ambiental em Evolução* Nº 4, organizado por Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2005.

*Revista de Direito Ambiental* Nº 02, Ano 1, abril-junho de 1996.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo : Malheiros, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Função Social da Propriedade*. In: DALLARI, Adilson e FIGUEIREDO, Lucia Valle (coord.) *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

\_\_\_\_\_. Carlos Ari. *Licenças e Autorizações no Direito Administrativo*. *Revista de Direito Público* , n.º 3, 1993.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.394.025-MS (2013/0227164-1)**

---

Relatora: Ministra Eliana Calmon  
Recorrente: Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul  
Recorrido: Aparecida Ferreira Rocha  
Advogado: Arlindo Murilo Muniz

---

**EMENTA**

Ambiental e Processual Civil. Ação civil pública. Ocupação e edificação em Área de Preservação Permanente - APP. Casas de veraneio. Margens do Rio Ivinhema-MS. Supressão de mata ciliar. Descabimento. Art. 8º da Lei n. 12.651/2012. Não enquadramento. Direito adquirido ao poluidor. Fato consumado. Descabimento. Desapropriação não configurada. Limitação administrativa. Dano ambiental e nexos de causalidade configurados. Ausência de prequestionamento. Súmula n. 211-STJ.

1. Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental).

2. Conquanto não se possa conferir ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado a característica de direito absoluto, certo é que ele se insere entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação, e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*, da CF/1988).

3. Em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado. Precedentes do STJ e STF.

4. A proteção legal às áreas de preservação permanente não importa em vedação absoluta ao direito de propriedade e, por consequência, não resulta em hipótese de desapropriação, mas configura mera limitação administrativa. Precedente do STJ.

5. Violado o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, pois o Tribunal de origem reconheceu a ocorrência do dano ambiental e o nexos causal

(ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora), mas afastou o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes.

6. Em que pese ao loteamento em questão haver sido concedido licenciamento ambiental, tal fato, por si só, não elide a responsabilidade pela reparação do dano causado ao meio ambiente, uma vez afastada a legalidade da autorização administrativa.

7. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento (Súmula n. 211-STJ).

8. Recurso especial parcialmente conhecido e 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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 8 de outubro de 2013 (data do julgamento).

Ministra Eliana Calmon, Relatora

### RELATÓRIO

A Sra. Ministra Eliana Calmon: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, com fundamento nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, assim ementado (fls. 1.204-1.205):

Ementa: Apelação cível. Ação civil pública ambiental. Preliminares. Não conhecimento do recurso por ausência de preparo. Afastada. Não conhecimento do recurso por intempestividade. Nulidade da sentença por ausência de interesse



de agir e por deficiência do relatório. Nulidade do processo pela necessidade de litisconsórcio e pela existência de litispendência. Afastadas. Mérito. Ocupação e edificação em Área de Preservação Permanente (APP). Margens do Rio Ivinhema. Existência de autorização do órgão competente. IMASUL. Possibilidade. Matéria ambiental. Competência da União, dos Estados e dos Municípios. Direito de propriedade. Impossibilidade de adoção de medidas extremas. Observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Sentença reformada. Recurso provido.

Se a justiça gratuita foi indeferida em sede de agravo de instrumento, tal questão, fica restrita ao âmbito de admissibilidade deste recurso. Seus efeitos não podem ser estendidos aos autos da ação principal, especialmente se na contestação o beneficiário requereu a gratuidade e essa foi concedida na sentença.

Nos termos do artigo 177, do CPC, os atos processuais devem ser realizados nos prazos prescritos em lei ou no prazo assinalado pelo magistrado, sob pena de preclusão, razão pela qual evidencia-se a tempestividade do recurso de apelação.

Nos casos em que a alegação de ausência de interesse de agir estiver ligada à matéria de fundo do processo, sua apreciação deve ser feita juntamente com o mérito.

A ausência de relatório enseja a declaração de nulidade da sentença, mas a sua elaboração de forma sucinta não macula o *decisum*.

Ainda que preenchidos os requisitos que autorizariam a propositura de uma única ação em face de todos os réus, tal medida não é recomendável nos casos em que o excesso de demandados causar tumulto processual, inviabilizando o exercício da jurisdição, comprometendo a rápida solução do litígio.

Para que haja litispendência não é suficiente que haja a repetição da ação, sendo de fundamental importância haver uma tríplice identidade: mesmas partes, mesmo pedido e mesma causa de pedir.

Área de preservação permanente pode ser entendida como aquela merecedora da mais alta escala de proteção ambiental, cujo conceito foi trazido pelo artigo 1º, da Lei n. 4.771/1965.

A proteção ao meio ambiente se insere no âmbito da competência comum dos entes federados, com fulcro no artigo 23, VI, da Constituição Federal.

Também, compete à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, como estabelece o artigo 24, VI, da Carta Superior.

O IMASUL - Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul possui competência para concessão de licenciamento ambiental e realização de controle de obras, empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou modificadoras do meio ambiente, nos termos do artigo 20, do Decreto Estadual n. 12.725/2009 e Decreto Estadual n. 12.673/2009.

A situação já consolidada de ocupação da área de preservação permanente não atenta contra a ordem jurídica, eis que respaldada em autorização da ordem competente, motivo pelo qual descabe a adoção das severas medidas de desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área, uma vez que fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Recurso provido.

Ambas as partes opuseram embargos de declaração.

Os ora recorridos apontaram apenas a existência de erro material na citação do Decreto n. 12.673/2009, o qual constou, equivocadamente, o ano de 2008.

Nos embargos do Ministério Público, sustentou-se omissão sobre questão essencial debatida nos autos, qual seja, o fato de que a Licença de Operação n. 12/2008 e o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema foram suspensos, de ofício, pela autoridade competente (Diretor-Presidente do IMASUL), em virtude da constatação de que referida licença foi expedida em total desacordo com a legislação ambiental pertinente.

Inicialmente os aclaratórios do *Parquet* foram rejeitados, dando ensejo ao Recurso Especial n. 1.245.159-MS, o qual restou provido, pela Segunda Turma do STJ, por acolhimento de ofensa ao art. 535 do CPC, consoante ementa seguinte (fls. 1.653-1.654):

Processual Civil. Ambiental. Ação civil pública. Ocupação e edificação em Área de Preservação Permanente - APP. Margens do Rio Ivinhema. Licença concedida pelo órgão competente (IMASUL). Questão relativa à suspensão de ofício e declaração de nulidade da licença e do Termo de Ajustamento de Conduta não considerada pelo aresto recorrido. Questão essencial ao julgamento da lide suscitada oportunamente. Contrariedade ao art. 535, II, do CPC configurada. Cassação do acórdão que rejeitou os embargos de declaração.

1. Trata-se de ação civil pública ambiental por meio do qual o Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul busca a condenação dos ora recorridos: (i) a desocupar, demolir e remover as edificações (ranchos de lazer) erigidas em área de preservação permanente (localizada a menos de 100 metros do Rio Ivinhema); (ii) a abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente; (iii) a reflorestar toda a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial; e (iv) a pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo.

2. A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos deduzidos na exordial para o fim de condenar os réus a: (i) demolir e remover todas as

edificações; (ii) abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente; e (iii) reflorestar a área degradada. Um dos fundamentos utilizados pelo decisum foi o de que o próprio órgão ambiental IMASUL, de ofício, determinou a suspensão da licença ambiental anteriormente concedida, bem como do respectivo Termo de Ajustamento de Conduta.

3. O Tribunal de Justiça, ao reformar a sentença, dando provimento à apelação da parte ré, apesar de concluir que os réus promoveram algumas edificações em área de preservação permanente, causando supressão da vegetação local, o que violaria em tese a legislação ambiental, reconheceu que a situação se encontrava consolidada por prévia licença concedida pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL, emprestando contornos de legalidade à situação. Concluiu, por fim, ser descabida a aplicação das severas medidas determinadas pela sentença de desocupação, demolição de edificações e reflorestamento da área, sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. Apesar da oposição dos embargos de declaração pelo Ministério Público, suscitando a questão relativa à suspensão de ofício pelo próprio IMASUL e declaração de nulidade da licença ambiental, a Corte *a quo* não se pronunciou a respeito, hipótese que importa em clara infringência do teor do art. 535, II, do CPC.

5. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que é omissa o julgado que deixa de analisar questão essencial ao julgamento da lide, suscitada oportunamente, cujo acolhimento poderia, em tese, conduzir a resultado diverso do proclamado.

6. Recurso especial provido para cassar o acórdão dos embargos de declaração e determinar que o Tribunal de origem aprecie a questão relativa à suspensão e declaração de nulidade da Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema.

Retornando os autos à origem, o TJMS proferiu novo julgamento dos aclaratórios, cujo aresto restou assim sumariado (fl. 1.675):

EMENTA: Embargos de declaração em apelação cível. Requisitos de admissibilidade do recurso. Demonstração de erro material na indicação do ano de publicação do Decreto n. 12.673/2009. Embargos acolhidos.

I - Os embargos de declaração constituem recurso rígido que exige a presença dos pressupostos processuais de cabimento para o seu acolhimento, nos termos do que dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil.

II - Deve ser corrigido o equívoco na indicação do ano do Decreto n. 12.673/2009, o qual caracteriza mero erro material.

III - Embargos acolhidos.

Embargos de declaração em apelação cível. Omissão caracterizada. Suspensão da Licença de Operação n. 12/2008 e do TAC celebrado entre o IMASUL e a associação dos proprietários das casas de veraneio do Vale do Rio Ivinhema. Impossibilidade de atingir aqueles que já haviam realizado edificações ou benfeitorias. Embargos acolhidos sem modificação do julgado.

I - A suspensão e/ou ilegalidade da Licença de Operação n. 12/2008 e de qualquer outros atos administrativos não pode prejudicar àqueles que, apoiados na sua validade e legalidade, realizaram benfeitorias ou edificações em área de preservação ambiental.

II - Os embargos de declaração não constituem meio hábil para o prequestionamento que deve ser feito no recurso de apelação, nas contrarrazões ou no recurso adesivo.

III - Embargos acolhidos sem modificação do julgado.

Em recurso especial, o *Parquet* estadual alega contrariedade aos seguintes preceitos normativos:

a) art. 1º, § 2º, II, IV e V; art. 2º, a, n. 3; e art. 4º, § 7º, da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal antigo);

c) art. 3º, IV; art. 4º, VII; e art. 14, § 1º; da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente);

d) art. 3º, *caput* e parágrafo único, inciso V, da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Sustenta que o acórdão, ao permitir a exploração de área de preservação permanente amparada por ato administrativo, contraria a legislação ambiental, ofende o princípio da reparação integral, infringe as premissas de irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade de direito fundamental, pois a ocupação não é de utilidade pública nem de interesse social, afastando-se, assim, a tese de situação consolidado e direito adquirido à exploração. Ainda, aponta a existência de divergência jurisprudencial em relação aos artigos 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 e 1º da Lei n. 4.771/1965.

Apresentadas contrarrazões (fls. 1.940-1.965), subiram os autos após juízo positivo de admissibilidade do apelo especial na origem (fls. 2.077-2.080).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronuncia-se pelo provimento do recurso, conforme razões assim sintetizadas (fl. 2.133):

Processual Civil. Administrativo. Área de Preservação Permanente. Licença ambiental. Nulidade. Omissão. Retorno dos autos à origem.

1 - Há ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal *a quo*, a despeito da omissão existente no acórdão e da oposição de embargos declaratórios, deixa de emitir juízo de valor especificamente sobre questão federal desenvolvida nos autos e relevante para o deslinde da controvérsia.

2 - Parecer pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

## VOTO

A Sra. Ministra Eliana Calmon (Relatora): Cuida-se, na origem, de ação civil pública ambiental ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, objetivando a condenação dos ora recorridos: (i) a desocupar, demolir e remover as edificações (ranchos de lazer) erigidas em área de preservação permanente (localizada a menos de 100 metros do Rio Ivinhema); (ii) a abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente; (iii) a reflorestar toda a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial; e (iv) a pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos deduzidos na exordial para o fim de condenar os réus a: (i) demolir e remover todas as edificações; (ii) abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente; e (iii) reflorestar a área degradada. Um dos fundamentos utilizados pelo *decisum* foi o de que o próprio órgão ambiental IMASUL - Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, de ofício, determinou a suspensão da licença ambiental anteriormente concedida, bem como do respectivo Termo de Ajustamento de Conduta.

O Tribunal de Justiça, ao reformar a sentença, dando provimento à apelação da parte ré, apesar de concluir que algumas edificações foram promovidas em área de preservação permanente, causando supressão da vegetação local, o que violaria a legislação ambiental, reconheceu que a situação se encontrava consolidada por prévia licença concedida pelo IMASUL, o que emprestaria contornos de legalidade à situação. Concluiu, por fim, ser descabida a aplicação das severas medidas determinadas pela sentença de desocupação, demolição de edificações e reflorestamento da área, sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Conforme relatado, esta é a segunda vez que o processo chega a esta Corte para pronunciamento, após ter o TJMS reapreciado os aclaratórios opostos na origem, com a efetiva análise da suspensão de ofício da Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema.

Não obstante tenha sanado o vício de omissão antes reconhecido, o Tribunal de origem manteve o resultado de julgamento, pela improcedência da demanda ajuizada pelo *Parquet*, consoante se verifica do seguinte trecho do referido aresto que apreciou os aclaratórios (fl. 1.680):

(...)

Quando do julgamento do recurso de apelação, o acórdão não se manifestou quanto à argumentação de que a própria autoridade competente suspendeu a Licença de Operação n. 12/2008 e o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema por terem sido expedidos em desacordo com a legislação ambiental pertinente, ou seja, porque seria ilegal.

*Ocorre que a suspensão e/ou ilegalidade dos atos administrativos também poderia prejudicar àqueles que, apoiados na sua validade e legalidade, realizaram benfeitorias ou edificações na área em questão, como ocorreu no caso em apreço.*

Portanto, merece acolhimento os presentes embargos apenas para o fim de fazer constar do julgado que *ainda que a Licença de Operação n. 12/2008 seja ilegal, a suspensão do ato administrativo que havia autorizado a exploração e edificação em área de preservação permanente não pode afetar àqueles que já havia realizado edificações, apoiados na presunção de legalidade da autorização.*

Por outro vértice, cumpre esclarecer que os embargos de declaração não constituem meio hábil para o prequestionamento. É cediço que o momento próprio e único para pré-questionar os temas federais, matéria constitucional ou qualquer outra, seria no recurso de apelação, nas contrarrazões ou no recurso adesivo.

Em face do exposto, acolho os embargos de declaração para sanar a omissão a fim de que conste expressamente na fundamentação do acórdão que a suspensão administrativa e/ou ilegalidade da Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema não pode afetar àqueles que já haviam realizado edificações na área em questão, sem qualquer alteração do julgado (grifei).

Dessa forma, o Tribunal *a quo* explicitou seu posicionamento, no sentido de que mesmo diante da suspensão de ofício dos atos autorizativos à exploração da

Área de Preservação Permanente, não seria possível prejudicar os particulares, em razão da situação já estar consolidada pelo tempo.

Feitas essas considerações, passo ao exame do recurso especial do *Parquet* estadual.

Em detida análise dos autos, constato restar incontroverso nos autos as seguintes premissas fáticas:

a) o lote de propriedade da ora recorrida, situado às margens do Rio Ivinhema-MS, que possui cerca de 200 m<sup>2</sup> de largura, encontra-se totalmente inserido em área de preservação permanente, dadas as suas dimensões, conforme se infere do disposto no art. 4º, I, **d**, do atual Código Florestal (Lei n. 12.651/2012);

b) de acordo com Relatório de Vistoria emitido pelo IBAMA, não impugnado pela recorrida, “no local encontra-se edificadas 54 casas de veraneio destinadas ao abrigo de seus proprietários e convidados em finais de semana e meses de férias”;

c) o interesse maior para o loteamento e desmembramento da área em questão foi o de lazer e recreação dos seus proprietários, notadamente a pescaria e esportes náuticos;

d) a área diretamente impactada (degradada), além daquela empregada a implantação das casa de cerca de 9 hectares (área construída, quintais, vias de acesso etc), atinge toda a área adjacente, envolvendo o leito do rio áreas de várzeas (ambientes extremamente frágeis e sensíveis à ocupação humana), totalizando uma região de cerca de 50 hectares.

Diante desse cenário, o Tribunal de origem, ao reformar a sentença, alicerçou a possibilidade de supressão de vegetação em área de preservação permanente, no que dispõe o art. 4º, § 3º, da Lei n. 4.771/1965, *verbis*:

*Lei n. 4.771/1965*

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

(...)

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

No entender da Corte local, deve-se “resguardar a prática de atividades de interesse social que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área”.

Ocorre que, mesmo para fins de enquadramento no citado dispositivo do antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), a Resolução CONAMA n. 369/2006, em seu art. 11, § 2º, define que a supressão em APP para ser considerada “eventual e de baixo impacto ambiental”, não pode exceder o percentual de 5% (cinco por cento) da área impactada.

Todavia, é incontroverso nos autos que a parte ora recorrida realizou edificações e causou *supressão quase que total da vegetação local*, como reconheceu o Tribunal de origem, cabendo destacar trecho do aludido Relatório de Vistoria (fls. 53-54):

(...)

Para a construção das edificações, abertura de quintais e vias de acesso e etc, *foi suprimida praticamente toda a vegetação arbórea nativa, além das vegetações arbustivas e gramíneas*, interrompendo o fluxo gênico da flora e fauna. O desmatamento da mata (vegetação) ciliar provoca instabilidade geológica da margem, deixando o solo e subsolo suscetível ao desenvolvimento de processos erosivos. O lançamento de esgoto doméstico diretamente no rio e/ou fossas negras (sumidouros) leva à contaminação dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos (grifei).

Logo, inaplicável ao caso concreto, o disposto na antiga norma do art. 4º, § 3º, da Lei n. 4.771/1965, pois não limitada aos quantitativos previstos na norma regulamentadora.

É digno de nota, também, que o atual Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), no tocante à supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente - APP, exige, em seu art. 8º, alguns requisitos que não foram preenchidos no caso concreto. Eis a redação do art. 8º do Código Florestal atual:

*Código Florestal (Lei n. 12.651/2012)*

*Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei (grifei).*

Tais expressões – “utilidade pública”, “interesse social” e “baixo impacto ambiental” – são definidas pelo mesmo diploma legal no seu art. 3º, nos incisos



VIII, IX e X, respectivamente. Da leitura desses dispositivos, fica evidente que a situação em análise não se amolda às exceções previstas em lei.

Muito pelo contrário: a completa supressão da vegetação e construção de casas de veraneio com suas vias de acesso dentro de APP, visando à prática de pescaria e esportes náuticos, revela exatamente o contrário do que exigem os dispositivos legais em apreço.

Assim, a concessão de licença ambiental e a celebração do TAC mencionado deram-se em frontal violação às normas ambientais, caracterizando em ausência de motivação do ato administrativo que autorizou a instalação das edificações questionadas, o que configura em vício originário, com reconhecimento de sua plena nulidade.

De fato, a ofensa aos ditames ambientais foi efetivamente reconhecida pelo Tribunal de origem, contudo, concluiu pela manutenção das edificações e improcedência da demanda, em razão da ‘situação já estar consolidada’, consoante se verifica do seguinte trecho do voto condutor do aresto recorrido (fl. 1.224):

(...)

Fato é que a situação já consolidada não atenta contra a ordem jurídica, eis que respaldada em autorização do órgão competente, motivo pelo qual descabe a adoção das severas medidas de desocupação, demolição ou remoção das edificações e reflorestamento da área.

Atente-se que a legislação em vigor não traz vedação absoluta no sentido de que o proprietário faça uso da área de preservação permanente, até porque, neste caso, restaria evidenciada hipótese de desapropriação.

Resta verificar se é possível a aplicação da Teoria do Fato Consumado, ou mesmo da consolidação do direito de poluir, em questões ambientais.

O meio ambiente equilibrado – elemento essencial à dignidade da pessoa humana –, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, Constituição Federal/1988 e art. 2º, I, da Lei n. 6.938/1981), integra o rol dos direitos fundamentais e sua titularidade foi conferida a todos os viventes, bem como a todos os futuros integrantes da espécie. É o primeiro direito intergeracional explicitado na ordem constitucional pátria. Daí a relevância de uma proteção que refoge aos paradigmas ultrapassados das lides interindividuais. Os atuais detentores do patrimônio natural são meros guardiães de uma riqueza que foi não por eles construída, mas que está a ser rapidamente destruída, ante a insensatez da exploração dos recursos ecológicos.

Conquanto não se possa conferir ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado a característica de direito absoluto, certo é que ele se insere entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação, e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*, da CF/1988).

Assim, em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado. A prevalecer o acórdão combatido, estar-se-ia chancelando uma desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado, o que é incompatível com o Direito Brasileiro. Nessa esteira de pensamento, já decidiu este Tribunal Superior no Recurso Especial n. 650.728-SC, sob a relatoria do Min. Herman Benjamin, que assim consignou:

(...)

Se os manguezais são bens públicos de uso comum do povo, é óbvio que, por isso mesmo, apresentam-se como imprescritíveis e inalienáveis. Se é assim, *impossível a sua desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado: aterrados ou não, permanece a utilidade pública que justifica a sua proteção*. E para os infratores, abre-se a via da responsabilidade civil (também penal e administrativa), contra eles surgindo o dever de recuperar o ecossistema degradado e indenizar os danos eventualmente causados (grifei).

A respeito da teoria do fato consumado, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

*Ementa: Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito Ambiental. Mandado de segurança. Ausência de licença ambiental. Matéria infraconstitucional. Reexame de fatos e provas. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado. 1. A competência do IBAMA para fiscalizar eventuais infrações ambientais está disciplinada em lei infraconstitucional (Lei n. 9.605/1998), eventual violação à Constituição é indireta, o que não desafia o apelo extremo. Precedentes: AI n. 662.168, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 23.11.2010, e o RE n. 567.681-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe de 8.5.2009. 2. In casu, o Tribunal de origem asseverou não ter a recorrente trazido prova pré-constituída da desnecessidade de licenciamento ambiental; para dissentir-se desse entendimento seria necessário o reexame fatos e provas, providência vedada nesta instância mercê o óbice da Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal, verbis: "Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário." 3. A teoria do fato consumado não pode ser invocada para conceder direito inexistente sob a alegação de consolidação da situação fática pelo decurso do tempo. Esse é o entendimento consolidado por ambas as turmas desta Suprema Corte. Precedentes: RE n. 275.159, Rel. Min. Ellen Gracie,*

*Segunda Turma, DJ 11.10.2001; RMS n. 23.593-DF, Rel. Min. **Moreira Alves**, Primeira Turma, DJ de 2.2.2001; e RMS n. 23.544-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 21.6.2002. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE n. 609.748 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23.8.2011, DJe-175 divulg 12.9.2011 public 13.9.2011 Ement vol-02585-02 PP-00222, grifei)*

Além disso, esta Corte Superior já firmou tese no sentido de que inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente, pois o tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente e que “décadas de uso ilícito da propriedade não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente” (REsp n. 948.921-SP, Rel. Ministro Herman Benjamin).

Vê-se, assim, que o aresto recorrido diverge do entendimento desta Corte registrado no Recurso Especial n. 948.921-SP, consoante ementa seguinte:

Processual Civil e Ambiental. Ação civil pública. Ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula n. 282 do STF. Função social e função ecológica da propriedade e da posse. Áreas de Preservação Permanente. Reserva legal. Responsabilidade objetiva pelo dano ambiental. Obrigação propter rem. Direito adquirido de poluir.

1. A falta de prequestionamento da matéria submetida a exame do STJ, por meio de Recurso Especial, impede seu conhecimento. Incidência, por analogia, da Súmula n. 282-STF.

2. Inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome.

3. *Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente.*

4. As APPs e a Reserva Legal justificam-se onde há vegetação nativa remanescente, mas com maior razão onde, em consequência de desmatamento ilegal, a flora local já não existe, embora devesse existir.

5. Os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação propter rem, isto é, aderem ao título de domínio ou posse. Precedentes do STJ.

6. Descabe falar em culpa ounexo causal, como fatores determinantes do dever de recuperar a vegetação nativa e averbar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo, mesmo se o imóvel já estava desmatado quando de sua aquisição. Sendo a hipótese de obrigação *propter rem*, desarrazoado perquirir quem causou o dano ambiental *in casu*, se o atual proprietário ou os anteriores, ou a culpabilidade de quem o fez ou deixou de fazer. Precedentes do STJ.

7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp n. 948.921-SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23.10.2007, DJe 11.11.2009, grifei).

Ressalto que as hipóteses de áreas consolidadas em APPs estão elencadas expressamente no atual Código Florestal, nos arts. 61-A a 65, não havendo espaço para manutenção de casas de veraneio como é o caso concreto.

Também descabido o fundamento do Tribunal de origem, no sentido de que a proibição das edificações em APPs configuraria em hipótese de desapropriação. A proteção legal às áreas de preservação permanente não importa em vedação absoluta ao direito de propriedade e, por consequência, não resulta em hipótese de desapropriação, mas configura mera limitação administrativa.

Em processo envolvendo a mesma área no Estado do Mato Grosso do Sul, cito precedente:

Ambiental. Administrativo. Recurso especial. Supressão de Área de Preservação Permanente fora das hipóteses restritivamente traçadas na legislação ambiental. Inviabilidade. Ausência de licença ambiental prévia válida. Normas ambientais. Limitação administrativa. Não ocorrência de supressão do direito de propriedade. Dever de reparação do agente causador do dano ambiental. Pressupostos presentes no caso em concreto. Recurso especial provido.

1. Na origem, trata-se de ação civil pública ambiental interposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face da parte ora recorrida cujo objeto é a ilegalidade da supressão da área de preservação permanente em face da construção de imóvel na margem do Rio Ivinhema-MS. Antes de se adentrar ao mérito, cumpre fazer, então, a análise das questões preliminares suscitadas em contrarrazões do recurso especial.

(...)

8. Além do mais, as restrições impostas ao exercício de atividades econômicas bem como de ocupação em áreas de preservação permanente seguem o regime jurídico das limitações administrativas, espécie de intervenção do Estado na propriedade

*que promove restrições nos poderes advindos do seu domínio exercido sobre a coisa, e não a sua supressão.* Assim, em tese, fica afastada a justificativa utilizada pelo Tribunal a quo de que tal medida acarretaria na perda da propriedade por meio de desapropriação, sendo que, caso tal fato jurídico de fato ocorra, o ordenamento dispõe de meios hábeis a tutelar eventuais interesses legítimos por parte do titular do direito de propriedade.

9. Quanto ao pedido de indenização formulado para parte ora recorrente, foi reconhecida a prática de ato ilícito pela parte ora recorrida em face do meio ambiente, é de se observar que os elementos da responsabilidade civil por dano ambiental bem como as medidas de reparação dos danos ambientais causados pela parte ora recorrida foram estabelecidos na sentença proferida pelo Juízo de 1º grau, devendo a mesma ser restaurada em sua integralidade, nos termos requeridos pela parte ora recorrente.

10. Recurso especial provido, com a determinação de que sejam extraídas cópias dos presentes autos e a remessa delas ao Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul para apuração de eventual prática de ato de improbidade administrativa ambiental.

(REsp n. 1.362.456-MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20.6.2013, DJe 28.6.2013)

Assim, observo ter o Tribunal de origem violado o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, pois reconheceu a ocorrência do dano ambiental e o nexo causal (ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora), mas afastou o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes.

Em que pese o loteamento em questão haver sido concedido licenciamento ambiental, tal fato, por si só, não elide a responsabilidade pela reparação do dano causado ao meio ambiente, uma vez afastada a legalidade da autorização administrativa.

Por fim, deixo de conhecer do recurso quanto à suposta violação dos dispositivos da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), por ausência de prequestionamento. Incide, nesse ponto, o óbice da Súmula n. 211-STJ.

Com essas considerações, *conheço parcialmente do recurso especial e lhe dou provimento, para restabelecer a sentença de fls. 959-969.*

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Gabriel Wedy<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de acórdão assim ementado:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. CASAS DE VERANEIO. MARGENS DO RIO IVINHEMA/MS. SUPRESSÃO DE MATA CILIAR. DESCABIMENTO. ART. 8º DA LEI 12.651/2012. NÃO ENQUADRAMENTO. DIREITO ADQUIRIDO AO POLUIDOR. FATO CONSUMADO. DESCABIMENTO. DESAPROPRIAÇÃO NÃO CONFIGURADA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. DANO AMBIENTAL E NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. 1. Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental).2. Conquanto não se possa conferir ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado a característica de direito absoluto, certo é que ele se insere entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação, e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF/1988). 3. Em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado. Precedentes do STJ e STF. 4. A proteção legal às áreas de preservação permanente não importa em vedação absoluta ao direito de propriedade e, por consequência, não resulta em hipótese de desapropriação, mas configura mera limitação administrativa. Precedente do STJ.5. Violado o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, pois o Tribunal de origem reconheceu a ocorrência do dano ambiental e o nexo causal (ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora), mas afastou o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes.6. Em que pese ao loteamento em questão haver sido concedido licenciamento ambiental, tal fato, por si só, não elide a responsabilidade pela reparação do dano causado ao meio ambiente, uma vez afastada a legalidade da autorização administrativa.7. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento (Súmula 211/STJ).8. Recurso especial parcialmente conhecido e provido.

---

<sup>1</sup> Juiz Federal. Doutorando e Mestre em Direito. Visiting Scholar pela Columbia Law School [Sabin Center for Climate Change Law]. Professor de Direito Ambiental na Escola Superior da Magistratura Federal-Esmafe/RS.

A segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, seguindo o voto condutor da Exma Sra Ministra Eliana Calmon, entendeu por acolher parcialmente o recurso interposto pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, para o fim de reconhecer a violação do art.14, § 1o, da Lei 6.938/1981 e o consequente dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar danos remanescentes. Conforme bem exposto no r. voto condutor restou incontroverso em relação aos fatos discutidos que:

a- o lote de propriedade da ora recorrida, situado às margens do Rio Ivinhema/MS, que possui cerca de 200 m2 de largura, encontra-se totalmente inserido em área de preservação permanente, dadas as suas dimensões, conforme se infere do disposto no art. 4º, I, “d”, do atual Código Florestal (Lei 12.651/2012); b-de acordo com Relatório de Vistoria emitido pelo IBAMA, não impugnado pela recorrida, “no local encontra-se edificadas 54 casas de veraneio destinadas ao abrigo de seus proprietários e convidados em finais de semana e meses de férias”;c- o interesse maior para o loteamento e desmembramento da área em questão foi o de lazer e recreação dos seus proprietários, notadamente a pescaria e esportes náuticos; d- a área diretamente impactada (degradada), além daquela empregada a implantação das casa de cerca de 9 hectares (área construída, quintais, vias de acesso etc), atinge toda a área adjacente, envolvendo o leito do rio áreas de várzeas (ambientes extremamente frágeis e sensíveis à ocupação humana), totalizando uma região de cerca de 50 hectares.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Todos possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos da Constituição Federal, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações [art. 225, *caput*]. O constituinte adotou a concepção de um antropocentrismo alargado, com uma perspectiva intrageracional e, para além desta, intergeracional, quando prevê a tutela do bem ambiental para as gerações que estão por vir.

LEME MACHADO, ao referir-se a um direito ao meio ambiente, refere:

Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência.O uso do pronome indefinido- todos – alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito

ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja. O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo transindividual. Por isso o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada. Enquadra-se o direito ao meio ambiente na problemática dos novos direitos, sobretudo a sua característica de direito de maior dimensão.<sup>2</sup>

É partindo desta premissa, do direito ao meio ambiente como um direito fundamental de terceira geração, ou de novíssima dimensão, difuso, presentes as suas perspectivas intergeracionais e intrageracionais, que se fará uma análise teórica e dogmática dos fundamentos do acórdão.

O Tribunal *a quo*, ao substituir a sentença, entendeu possível a supressão de vegetação em área de preservação permanente com base no art. 4o, § 3o, da Lei 4.771/1965. Todavia, a Resolução CONAMA 369/2006, em seu art. 11, § 2o, definiu que a supressão em APP para ser considerada “de eventual e de baixo impacto ambiental”, não pode exceder o percentual de 5% (cinco por cento) da área impactada. No caso dos autos, o Relatório de Vistoria foi claro no sentido de que houve supressão de quase toda a vegetação local pelo empreendedor/poluidor. Não se pode ignorar que o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), no tocante à supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente - APP, prevê:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei (grifei).

Entretanto os casos de “utilidade pública”, “interesse social” e “baixo impacto ambiental” estão tipificados na referida lei no seu art. 3o, nos incisos VIII, IX e X, respectivamente. Nenhuma das exceções legais pode ser enquadrada ao caso em concreto que foi objeto de análise no acórdão.

O licenciamento e a celebração do TAC, no mesmo sentido, contrariaram a legislação ambiental. Enquanto atos administrativos foram carentes de razoável motivação o que os tornou nulos de pleno direito como bem observado no respeitável voto condutor. A tese esgrimida pelos empreendedores, no sentido

<sup>2</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito ambiental brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 116.



do acolhimento da teoria do fato consumado, era de ser afastada como o foi por precedentes conhecidos e consolidados de ambas as turmas do Egrégio Supremo Tribunal Federal, com o fundamento de que "...A teoria do fato consumado não pode ser invocada para conceder direito inexistente sob a alegação de consolidação da situação fática pelo decurso do tempo".<sup>3</sup> Em complemento, é de se destacar que o Egrégio Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente (REsp 948921/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN).

Não existe dúvida que a decisão do Tribunal de origem violou o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, pois reconheceu a ocorrência do dano ambiental e o nexos causal (ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora), mas afastou o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes.

A decisão de substituição parcial do acórdão a quo foi acertada, grifo, também quando buscou a reparação *in natura* do bem ambiental lesado. De acordo com o artigo 4º, VII, da Lei 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente tem entre os seus objetivos "impor ao poluidor e predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados". Para MORATO LEITE o dano ambiental "constitui uma expressão ambivalente, que designa, em certa vez, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses".<sup>4</sup> O ressarcimento do dano pode ser procedido de dois modos distintos, quais sejam: a) reparação natural ou específica, no qual se retorna ao *status quo ante*; ou b) indenização em dinheiro. No caso de dano já consumado, uma vez que o caso dos autos não é de danos ambientais futuros - ao menos em princípio - "aprioristicamente deve-se buscar a realização da reparação específica do bem ambiental, reconstituindo ou recuperando o meio ambiente agredido, cessando-se a atividade lesiva e revertendo-se a degradação ambiental"<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 275.159, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 11.10.2001; RMS 23.593-DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 02/02/01; e RMS 23.544-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 21.6.2002 e RE 609748 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 23/08/2011, DJ 13-09-2011.

<sup>4</sup> MORATO LEITE, José Rubens, "Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial" 2ª Ed, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 94.

<sup>5</sup> Neste sentido ver, MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 425.

Nos Estados Unidos pode-se observar a tendência de se buscar uma ampliação do conceito de dano ambiental quando as Cortes passam a incluir o custo de restauração e da reabilitação do ambiente violado para recuperar as suas condições pré-existentes. Observa-se este fenômeno nitidamente nos casos *Commonwealth of Puerto Rico v. The SS Zoe Colocotroni*, 638 F.2d 652 (1st Circ. 1980); *Board of County Comm'rs of County of Weld v. Slovek*, 723 P2D 1309 (Colo. 1986) e, também, *Osburne v. Hurst*, 947 P2d 1356 [Alaska 1997].<sup>6</sup> No caso dos autos, pretendeu o órgão colegiado justamente recuperar a área degradada pelo empreendimento imobiliário para a sua reversão ao *status quo ante* seguindo uma tendência mundialmente já consagrada.

Não existe dúvida que, como no Brasil, nos Estados Unidos foram aprovadas uma série de leis federais sobre regulação ambiental nas últimas décadas. Nos Estados Unidos, apenas nos anos 1970, foram dezoito novas leis federais. Entre as principais, conforme LAZARUS, que formam o alicerce do direito ambiental norte-americano, estão: o *National Environmental Policy Act - NEPA*, *Clean Air Act - CAA*, *Clean Water Act - CWA*, *Endangered Species Act - ESA*, *Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act - FIFRA*, *Safe Drinking Water - SDWA*, *Resource Conservation and Recovery Act - RCRA*, *Toxic Substances Control Act - TSCA*, *National Forest Management Act - NFMA* e o *Federal Land Policy and Management Act - FLPMA*. O *Wilderness Act* foi aprovado poucos anos antes, em 1964 e o *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act - CERCLA* foi aprovado em 1980.<sup>7</sup> Esta onda de novas legislações ambientais sugere um fundamental reordenamento de valores e prioridades<sup>8</sup> na sociedade, no sentido da tutela do meio ambiente.

Como referido por BOSSELMANN “não pode haver prosperidade sem justiça social e não pode haver justiça social sem prosperidade econômica e ambas devem estar dentro dos limites da sustentabilidade ecológica”.<sup>9</sup> Para o referido autor, em tom crítico, o debate sobre a sustentabilidade tem negligenciado, desde o *Relatório de Brundtland*, estas relações. O desenvolvimento sustentável

<sup>6</sup> MALONE, Linda. *Environmental Law*. Fourth Edition. New York: Wolters Kluwer, 2014. p. 9.

<sup>7</sup> LAZARUS, Richard. *Making of Environmental Law*. Chicago: Chicago University Press, p. 69-70.

<sup>8</sup> COGLIANESE, Cary, *Social Movements, Law of Environmental Law*, *George Washington Law Review* 74 no. 2 (2006):315 e 316.

<sup>9</sup> Para Bosselman: “No economic prosperity without social justice and no social justice without economic prosperity, and both within the limits of ecological sustainability”. [BOSSELMANN. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2008. p. 53]

não chama para um balanceamento entre as necessidades das pessoas hoje e as necessidades das pessoas que viverão no futuro, nem um balanceamento entre necessidades econômicas sociais e ambientais.<sup>10</sup> No caso dos autos o cotejo entre a lei federal vigente e o caso concreto foi realizado de modo preciso, uma vez que o direito de propriedade e ao desenvolvimento não são absolutos, e foram harmonizados com a preservação do meio ambiente dentro de um prisma de sustentabilidade.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão no sentido de reconhecer violação ao art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, seguindo a orientação do voto condutor da eminente Ministra Relatora, foi absolutamente correta, seja sob o aspecto infraconstitucional, seja pelas balizas impostas pelo texto Constitucional de 1988. A opção pela reparação prioritariamente *in natura* do bem ambiental, está na linha dos precedentes dos egrégios Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal e, para além de nossas fronteiras, de acordo com doutrina e jurisprudência vanguardista no âmbito do direito ambiental internacional.

Nas conclusões de recente obra sobre a atuação da Suprema Corte Norte-Americana e os seus futuros desafios em matéria ambiental, CANNON enfatiza que “na ausência de mudanças legislativas a atuação da Corte pode ser ainda mais desafiadora do que no passado, assim como os esforços para acomodar as mudanças no meio ambiente físico e cultural além dos estreitos limites das leis ambientais” e que “esta dificuldade, entretanto, pode apenas aumentar a importância do papel da corte como emissora de razões, buscando o significado das leis bem como determinando os seus resultados”.<sup>11</sup> Talvez esta assertiva também seja válida para o egrégio Superior Tribunal de Justiça que com uma jurisprudência ambiental extremamente progressista tem andado além das políticas públicas ambientais brasileiras que muito tem deixado a desejar.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> BOSSELMANN. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2008.p. 11.

<sup>11</sup> CANONN, Jonathan Z. *Environmental in the Balance. The Green Movement and the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 2015. p. 299.

<sup>12</sup> O Brasil ocupa a 77ª posição no ranking mundial da sustentabilidade geral e a 115ª posição no quesito de proteção de florestas e desmatamento. Este dados referentes ao ano de 2014 são do Environmental Performance Índex da Universidade de Yale e podem ser conferidos em maiores detalhes no site <http://epi.yale.edu/>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSELDMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 275.159, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 11.10.2001.

\_\_\_\_\_. RMS 23.593-DF, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ de 02.02.01.

\_\_\_\_\_. RE 609748 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23/08/2011, DJ 13.09. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 948921/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, DJ 11.11.2009.

CANONN, Jonathan Z. *Environmental in the Balance*. The Green Movement and the Supreme Court. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

COGLIANESE, Cary, Social Movements, Law of Environmental Law, *George Washington Law Review* 74 no. 2 (2006):315 e 316.

LAZARUS, Richard. *Making of Environmental Law*. Chicago: Chicago University Press, 2004.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito ambiental brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MALONE, Linda. *Environmental Law*. Fourt Edition. New York: Wolters Kluwer, 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MORATO LEITE, José Rubens. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

SITE: *Environmental Performance Index*. Yale University. <http://epi.yale.edu>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

### 3.3. Reserva Legal

---

#### **EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL N. 218.781-PR (2002/0146843-9)**

---

Relator: Ministro Herman Benjamin

Embargante: Ministério Público Federal

Embargado: Benedito Reginaldo da Silva

Advogado: João Nivaldo da Silva

Embargado: Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá -  
ADEAM

Advogado: Alberto Contar

---

#### **EMENTA**

Processual Civil e Ambiental. Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965). Reserva legal. Mínimo ecológico. Obrigação *propter rem* que incide sobre o novo proprietário. Dever de medir, demarcar, especializar, isolar, recuperar com espécies nativas e conservar a reserva legal. Responsabilidade civil ambiental. Art. 3º, incisos II, III, IV e V, e art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981).

1. Hipótese em que há dissídio jurisprudencial entre o acórdão embargado, que afasta o dever legal do adquirente de imóvel de recuperar a área de Reserva Legal (art. 16, **a**, da Lei n. 4.771/1965) desmatada pelo antigo proprietário, e os paradigmas, que o reconhecem e, portanto, atribuem-lhe legitimidade passiva para a correspondente Ação Civil Pública.

2. O Código Florestal, ao ser promulgado em 1965, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o território brasileiro. Tal lei, ao estabelecer deveres legais que garantem um *mínimo ecológico* na exploração da terra – patamar básico esse que confere efetividade à preservação e à

restauração dos “processos ecológicos essenciais” e da “diversidade e integridade do patrimônio genético do País” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, I e II) –, tem na Reserva Legal e nas Áreas de Preservação Permanente dois de seus principais instrumentos de realização, pois, nos termos de tranqüila jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cumprem a meritória função de propiciar que os recursos naturais sejam “utilizados com equilíbrio” e conservados em favor da “boa qualidade de vida” das gerações presentes e vindouras (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. *João Otávio de Noronha*, DJ de 3.10.2005. No mesmo sentido, REsp n. 927.979-MG, Rel. Min. *Francisco Falcão*, DJ 31.5.2007; RMS n. 21.830-MG, Rel. Min. *Castro Meira*, DJ 1º.12.2008).

3. As obrigações ambientais ostentam caráter *propter rem*, isto é, são de natureza ambulante, ao aderirem ao bem, e não a seu eventual titular. Daí a irrelevância da identidade do dono – ontem, hoje ou amanhã –, exceto para fins de imposição de sanção administrativa e penal. “Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento” (REsp n. 926.750-MG, Rel. Min. *Castro Meira*, DJ 4.10.2007. No mesmo sentido, REsp n. 343.741-PR, Rel. Min. *Franciulli Netto*, DJ 7.10.2002; REsp n. 264.173-PR, Rel. Min. *José Delgado*, DJ 2.4.2001; REsp n. 282.781-PR, Rel. Min. *Eliana Calmon*, DJ 27.5.2002).

4. A especialização da Reserva Legal configura-se “como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba” (REsp n. 821.083-MG, Rel. Min. *Luiz Fux*, DJe 9.4.2008. No mesmo sentido, RMS n. 21.830-MG, Rel. Min. *Castro Meira*, DJ 1º.12.2008; RMS n. 22.391-MG, Rel. Min. *Denise Arruda*, DJe 3.12.2008; REsp n. 973.225-MG, Rel. Min. *Eliana Calmon*, DJe 3.9.2009).

5. Embargos de Divergência conhecidos e providos.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: “A

Seção, por unanimidade, conheceu dos embargos e deu-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.” Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Luiz Fux, Castro Meira, Denise Arruda e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 9 de dezembro de 2009 (data do julgamento).

Ministro Herman Benjamin, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se de Embargos de Divergência interpostos contra acórdão relatado pelo eminente Ministro Milton Luiz Pereira, assim ementado (fl. 221):

Ação Civil Pública. Dano ao meio ambiente. Ilegitimidade do adquirente de propriedade já desmatada. Reflorestamento. Responsabilidade. Artigo 16, **a**, da Lei n. 4.771/1965.

1. Não tem legitimidade para figurar no pólo de ação civil pública o proprietário de terras que já as adquiriu desmatadas, pois a ele não se pode impor o ônus do reflorestamento, se não foi o agente do dano.

2. Precedentes da Primeira Turma.

3. Recurso não provido.

Em manifestação subscrita pela Doutora Gilda Pereira de Carvalho, o Ministério Público Federal, ora embargante, aponta dissídio jurisprudencial com os seguintes precedentes da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

Administrativo. Dano ao meio-ambiente. Indenização. Legitimação passiva do novo adquirente.

1. A responsabilidade pela preservação e recomposição do meio-ambiente é objetiva, mas se exige nexos de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado (Lei n. 6.938/1981).

2. Em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la.

3. Responsabilidade que independe de culpa ou nexo causal, porque imposta por lei.

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 282.781-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 27.5.2002 p. 153).

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de Preservação Permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

As questões relativas à aplicação dos artigos 1º e 6º da LICC, e, bem assim, à possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva em ação civil pública, não foram enxergadas, sequer vislumbradas, pelo acórdão recorrido.

Tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

Não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental.

Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 343.741-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002 p. 225).

O Ministro Peçanha Martins admitiu os Embargos de Divergência (fl. 261).

O Ministério Público Federal, na função de *custos legis*, opinou pelo provimento (fl. 264).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Herman Benjamin (Relator): Nos presentes Embargos de Divergência, discutem-se, numa palavra, a natureza jurídica e a tipologia das obrigações do adquirente de imóvel rural, decorrentes da exigência, instituída



pelo Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterado pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001), de “manutenção” de Reserva Legal coberta com vegetação nativa, nomeadamente porque esses encargos não vinham sendo cumpridos, à época da aquisição, pelo *dominus soli* anterior.

Incontroverso que o imóvel *in casu* não possui cobertura florestal nem Reserva Legal averbada. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná consignou que o embargado-proprietário adquiriu-o “preparado para cultura, ou pastoreio, sem reserva de área com mata nativa ou reflorestada”.

Aqui, sob o pano de fundo da legitimidade passiva do titular do imóvel para responder à Ação Civil Pública ajuizada, *duas ordens principais de controvérsia* demandam uniformização de entendimento dos Ministros que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça.

Importa, primeiramente, deliberar sobre o *conceito, a natureza jurídica, as características e o campo de incidência* (extensão material e subjetiva) da Reserva Legal, mecanismo de proteção da flora (a rigor, de *habitat* natural), instituído pelo Código Florestal.

Segundo, forçoso decidir acerca dos *pressupostos e limites da responsabilidade*, imposta ao proprietário ou posseiro atual, pela manutenção de Reserva Legal inexistente ou insuficiente, mormente quando comprou o imóvel já em situação de infração à legislação ambiental.

Impossível chegar a uma conclusão segura a respeito das controvérsias sem análise metodológica dos contornos jurídicos da Reserva Legal, o que, invariavelmente, repercute na legitimidade passiva *ad causam* do titular da gleba para a presente Ação Civil Pública.

### 1. Histórico da demanda

Em 1994, a Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá - ADEAM, organização não governamental sem fins lucrativos, de conservação da Natureza, por meio de seu Advogado, Dr. Alberto Contar, ajuizou, com base no art. 16, **a**, do Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965), e no art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), “Ação Civil Pública por Danos ao Meio Ambiente com Obrigação de Fazer” contra proprietário de gleba, situada na Comarca de Astorga, Estado do Paraná, que, segundo a petição inicial, praticava “atividades agropastoris, em desacordo com as limitações impostas pela legislação”.

O réu, em sua defesa, afirmou cultivar o imóvel “tal como o encontrou, não tendo derrubado nem *uma árvore sequer* até o dia de hoje, como também não pretende fazê-lo” (grifo no original); que assim procede “dentro das áreas que já encontrou cultivadas” e, se alguma irregularidade ambiental “houve, não lhe cabe responder por ela, eis que praticada por seu antecessor”. Acrescenta que, quando “adquiriu o imóvel objeto da presente ação, fê-lo a título particular, não assumindo nenhum ônus, pelo que não deve e não pode responder por atos praticados por seus antecessores”. Argumenta, ainda, que a ADEAM pretende “transferir a responsabilidade da restauração dos elementos destruídos, que é sabidamente ônus do Poder Público, para o proprietário particular”.

Defende, outrossim, que “antes deveria o Poder Público delimitar a área necessária para a regeneração pleiteada e indenizá-lo previamente pelas culturas ali existentes” e que “não há em nosso ordenamento jurídico nenhuma Lei que obrigue o proprietário, pessoa física, de propriedade privada, a *reflorestar o seu imóvel*. A única referência neste sentido é dirigida às *pessoas jurídicas* (empresas, indústrias e siderúrgicas) e assim mesmo, nos casos especificados nos arts. 20 e 21” do Código Florestal. Finalmente, sustenta que o art. 18, § 1º, do Código Florestal “assegura ao proprietário o direito de ser *indenizado* pelo Poder Público, pelas culturas existentes na área onde deva ser feito o florestamento ou reflorestamento” (grifos no original).

A ADEAM recorreu da sentença que rejeitou sua pretensão, tendo o Tribunal de Justiça do Paraná negado provimento à Apelação, nos seguintes termos:

Ação civil pública. Danos ao meio ambiente. Propriedade rural. Ilegitimidade passiva “ad causam”.

O proprietário que adquiriu imóvel rural já desmatado e próprio para o cultivo e pastoreio, não pode ser considerado poluidor, nos termos do art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981.

Segundo o Tribunal, “O Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965) tem como uso nocivo da propriedade as ações ou omissões contrárias às suas disposições na ‘utilização e exploração das florestas’ (art. 1º, parágrafo único). Não é o caso dos autos, porque o réu não se utiliza de florestas e nem as explora”.

A Corte paranaense acrescentou a seguinte fundamentação, reproduzida, *in verbis*, no Voto do Relator do Recurso Especial ora embargado, eminente Ministro Milton Luiz Pereira:

Portanto, para que o apelado cometesse essa infração, era preciso que fizesse a derrubada de floresta nativa e não reservasse 20% desta em área para esse fim localizada pela autoridade. A própria autora, porém, admite que não foi o réu quem desflorestou a propriedade, mas sim seus antecessores.

Assim, se ao apelado não foi atribuída a prática de ato dessa natureza e nem ele o praticou; se não indicou a apelante qual fosse a área reservada pela autoridade local e quais fossem os procedimentos por ela indicados para o reflorestamento, ou que tivesse essa feita a reserva, evidentemente não seria o recorrido parte passiva legítima para responder por infração a essa disposição legal. O fato de plantar e criar gado na propriedade, mesmo em sua totalidade, não caracteriza o ilícito, pois só é poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, inciso IV). Ao poluidor e ao predador é que cabe a obrigação de recuperar a área degradada ou indenizar os danos causados (inciso VII), não ao proprietário que ao adquirir o imóvel já o encontrou desmatado. Não é certo, como pretendido (f. 50), que é do apelado a obrigação de implantar a reserva, ficando assegurado seu direito de regresso contra o antigo proprietário.

Não se lhe pode impor, ainda, a obrigação de reflorestar com espécies nativas a área, adquirida há vários anos (fl. 04), consoante pretendido pela autora (fl. 05). Primeiro porque quem adquire imóvel rural preparado para cultura, ou pastoreio, sem reserva de área com mata nativa, ou reflorestada, não pode ser compelido a fazer o reflorestamento às suas expensas, se a isso não se obrigou quando da aquisição. Pode fazê-lo o Poder Público, independentemente de desapropriação, se não o fizer o proprietário (Lei n. 4.771, art. 18); segundo, porque é preciso que a autoridade estabeleça o local da reserva. Aí, sim, poderá demarcá-la ou separá-la, para que naturalmente, se possível, se regenere, se nem o Poder Público e nem ele quiserem florestá-la. Até então não ato abusivo no exercício do direito de propriedade a ensejar reparação, embora a responsabilidade seja objetiva, independente de culpa do poluidor.

Por sua vez, o eminente Ministro Milton Luiz Pereira, em seu Voto no Recurso Especial, assim se posicionou:

Quando do julgamento do REsp n. 229.302-PR, o Ministro Garcia Vieira, ao prolatar seu voto, emitiu judiciosas considerações que aqui me permito reproduzir:

O artigo 16, letra **a**, da Lei n. 4.177/1965 estabelece que “as derrubadas de florestas nativas, primitivas, ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada a critério da autoridade competente”.

Ora, os recorrentes não derrubaram nenhuma floresta nativa, primitiva ou regenerada e quando adquiriram a sua propriedade já não havia a reserva legal.

Constitui fato incontroverso, nestes autos, a assertiva dos recorrentes de que adquiriram o imóvel, objeto desta ação, sem qualquer reserva de cobertura florestal, tendo o desmatamento sido feito em épocas anteriores à sua aquisição, pelos antigos proprietários. Os réus não desmataram nenhuma parte de sua fazenda.

O STJ, no Recurso Especial n. 156.899-PR, DJ de 4.5.1998, do qual fui relator, decidiu, nesta Egrégio Primeira Turma que:

Não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, a particular que adquiriu a terra já desmatada.

Depreende-se do artigo 18, *caput*, da citada Lei n. 4.771/95 que “nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário”.

Ora, se os recorrentes não fizeram o florestamento ou o reflorestamento de 20% de sua propriedade, poderia o Poder Público fazê-lo. Este dispositivo não obriga o proprietário a florestar ou reflorestar as suas terras, sem que antes o Poder Público tenha delimitado a área a ser florestada ou reflorestada.

O artigo 14, parágrafo 1º da Lei n. 6.938, de 31 de dezembro de 1981, determina que o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade, mas exige nexos causal entre a conduta do recorrente e o dano, e isso não restou demonstrado e comprovado nestes autos.

Esta a ementa do Acórdão:

Ação Civil Pública. Dano ao meio ambiente Aquisição de terra desmatada. Reflorestamento. Responsabilidade. Ausência. Nexos causal. Demonstração. Negativa de prestação jurisdicional. Citação do cônjuge.

Não há que se falar em nulidade do Acórdão que rejeitou os embargos de declaração, se o Acórdão examinou todas as questões pertinentes ao deslinde da controvérsia.

Desnecessária a citação dos cônjuges na ação proposta para apurar responsabilidades por dano ao meio ambiente, eis que não se trata de ação real sobre imóveis.

Não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, a particular que adquiriu a terra já desmatada.

O artigo 99 da Lei n. 8.171/1991 é inaplicável, visto inexistir o órgão gestor a que faz referência.

O artigo 18 da Lei n. 4.771/1965 não obriga o proprietário a florestar ou reflorestar suas terras sem prévia delimitação da área pelo Poder Público.

Embora independa de culpa, a responsabilidade do poluidor por danos ambientais necessita da demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

Recurso provido. (REsp n. 229.302-PR, in DJU de 7.2.2000; nesse mesmo sentido, também da lavra do Ministro Garcia Vieira, os REsp n. 156.899-PR, in DJU de 4.5.1998, e REsp n. 214.741-PR, in DJU de 27.9.1999).

Para fins de registro histórico, importa assinalar que, por conta de sua ativa atuação em favor da aplicação do Código Florestal, com o ajuizamento de centenas de Ações Civis Públicas visando a compelir o cumprimento do dever de manutenção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente - APPs no Oeste do Estado do Paraná, a ADEAM foi duramente repreendida, neste e em outros processos, pelos ilustres advogados dos réus.

Essa insatisfação com a atuação de uma pequena, mas aguerrida, Associação conservacionista – legitimada para agir pela Constituição e leis vigentes no País, em particular a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e que, na hipótese, se limitava a cobrar respeito às determinações legais de proteção do meio ambiente – não deixou de fazer eco em instituições insuspeitas, que deveriam, elas próprias, estar à frente da implementação do Código Florestal. Embora, no mérito, tenha se posicionado em favor da tese da ADEAM, o Promotor de Justiça Ambiental, na primeira instância, não perdeu a oportunidade para manifestar sua (discreta) antipatia pelas inúmeras Ações Civis Públicas da Associação em favor das APPs e Reserva Legal. Ao opinar, na Apelação, ressaltou “que tal imposição, por meio de processos como o presente, não deixa, de certa forma, de contrariar preceitos relativos à isonomia e do alcance geral e irrestrito da norma. Na verdade, verifica-se que existem alguns pouquíssimos eleitos, contra quem são ajuizadas ações como a presente, os quais, ao contrário da imensa maioria de propriedades rurais sem nenhuma cobertura vegetal, teriam para si, exclusivamente, a obrigação de solucionar a antiga e difícil questão ambiental paranaense (ou mesmo brasileira)”. “Pouquíssimos eleitos”, sim, que sem dúvida seriam em número maior, caso o representante do *Parquet*

exercesse o seu dever constitucional e legal de cobrar, inclusive judicialmente, o cumprimento do Código Florestal!

Nesse quadro argumentativo, o proprietário postulou, nos presentes autos, que o Judiciário desse “um basta as falcaturas instauradas com objetivo de obter vantagens próprias a espertalhões que grassam nesse nosso Brasil afora, em casos como o da espécie, em que se monta uma pseudo ‘associação’ para o fim de obter vantagens ilícitas, diante dos olhos da própria Justiça”; tudo porque, em ações assemelhadas, a Associação-autora reclamou, para pôr fim ao processo, após acordo, o pagamento da verba honorária. Criticou-se, ainda, o fato de que “todos os processos interpostos pela ADEAM são feitos sob a forma de xerocópias uns dos outros”, somente alterando-se os nomes dos proprietários. Daí a necessidade de “se dar um basta nessa imoralidade”, porquanto o que pretende mesmo a Associação é “obter acordos a fim de amealhar honorários advocatícios”. Em arremate, “a Justiça não pode estar a serviço de lobos aventureiros que se acobertam em pele de cordeiro (como o caso presente, em que em nome da Ecologia ou coisa que o valha) utilizam-se de recursos escusos a fim de obter vantagem pessoal”.

## 2. A norma de incidência

Está em foco, no fundamental, entre os vários dispositivos do Código Florestal (Lei n. 4.771/1965, com a redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001) que cuidam, direta ou indiretamente, da Reserva Legal, o seu art. 16, **a**, que assim dispõe:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

A exigibilidade da Reserva Legal (e de outras medidas de proteção da flora, como a Área de Preservação Permanente - APP), na lei federal, se dá ao amparo da Constituição Federal, particularmente, sob a influência do art. 225, mas também do art. 24, que dispõe sobre a competência legislativa (“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre”), incisos VI (“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”), VII (“proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”) e VIII (“responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”), bem como do art. 23, que trata da competência de implementação (“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”), incisos VI (“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”) e VII (“preservar as florestas, a fauna e a flora”). Trata-se de poder da União para estabelecer “normas gerais” (art. 24, § 1º), no âmbito de sua competência concorrente. Os padrões do Código Florestal (percentual da Reserva Legal e metragem das APPs ciliares, p. ex.) são, portanto, fixados na lei federal como *patamares mínimos* (= norma geral “para cima”), cabendo aos Estados e Municípios elevá-los, conforme as necessidades e circunstâncias estaduais e locais.

Noutros termos, o legislador federal, no Código Florestal, acerta um *piso-padrão* (= mínimo ecológico, *in casu*, florístico), sem proibir aos Estados e Distrito Federal (e mesmo aos Municípios) o exercício da prerrogativa de ampliá-lo ou severizá-lo. Logo, a *generalidade* da norma federal, referida na Constituição, fixa-se, na hipótese, em uma das pontas dos limites estabelecidos, em nada diferindo de inúmeros precedentes em que o Congresso Nacional determina um marco básico de tutela.

### 3. Conceito normativo de Reserva Legal

Na redação original do Código Florestal de 1965, inexistia conceituação de Reserva Legal. O legislador contentou-se em prever o instituto, deixando ao intérprete a tarefa de deduzir o seu significado, com base na legislação florestal e no quadro constitucional (este, a partir de 1988), levando em conta todo o microsistema jurídico-ambiental, as suas finalidades e prescrições.

Com a Reforma Sarney Filho (MP n. 2.166-67, de 2001), a Reserva Legal passou a ser expressamente definida como “a área localizada no interior

de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.” (art. 1º, § 2º, III).

A partir de tal matriz conceitual assenta-se que a Reserva Legal: a) incide tanto na propriedade como na posse; b) não se confunde com as Áreas de Preservação Permanente, nem a elas, como regra, se sobrepõe; c) possui objetivos ecológicos próprios, que podem ser agrupados em dois blocos convergentes, isto é, de um lado, o uso sustentável dos recursos naturais, e do outro, a conservação e reabilitação dos *processos ecológicos essenciais* (para usar a terminologia do art. 225, § 1º, I, da Constituição de 1988) e da biodiversidade (aí incluída a flora e fauna nativas); d) é espaço de proteção da *flora* nativa, e não exclusivamente de *floresta* nativa, daí a inexatidão do termo “Reserva Florestal Legal”, como de resto da própria denominação de “Código Florestal”, já que o campo de aplicação do diploma, nas palavras do legislador, são as “florestas existentes no território nacional e as *demais formas de vegetação*” (Código Florestal, art. 1º, *caput*, grifei).

Acerca desse último aspecto, o saudoso Osny Duarte Pereira, ao comentar o Código Florestal de 1934, esclarecia que “O nome *Código Florestal* é, pois, incompleto e deverá ser entendido, pela forma ampla que o artigo segundo nos apresenta. Com efeito, não bastam as florestas para proteger a terra, na sua função aproveitada pelo homem. Casos há em que as simples capueiras ou os prados são vegetações tão indispensáveis como as florestas” (*Direito Florestal Brasileiro*, Rio de Janeiro, Borsoi, 1950, p. 178, grifo no original).

#### 4. Objetivos e importância ecológica da Reserva Legal

A Reserva Legal possui *objetivos ecológicos específicos*, que a diferenciam de outros mecanismos de tutela da flora, como as APPs e as Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000). Ao classificá-los, deparamo-nos com duas famílias distintas, atrás referidas, faces de uma mesma moeda. De um lado, a garantia do uso sustentável dos recursos naturais, e do outro, a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos essenciais e dos elementos que compõem a biodiversidade, ambos pilares estruturantes do *mínimo ecológico constitucional*. Num e noutro, destaca-se o aspecto de *conservação* – em oposição à *preservação* – do instrumento, pois o intuito do legislador, antes de vedar a utilização da vegetação, foi o de regrá-la e condicioná-la em bases de sustentabilidade.



Esses objetivos são alcançados pela manutenção de “amostras significativas das formações vegetais nativas nas propriedades rurais” (Vladimir G. Magalhães, *Reserva Legal*, in *Revista de Direitos Difusos*, v. 32, jul./ago. 2005, p. 124). Protege-se, diretamente (= objetivo imediato), a vegetação nativa, mas similarmente são alcançados outros atributos ecológicos valorizados pelo ordenamento (= objetivos mediatos, indiretos, derivados ou reflexos), como o robustecimento do sistema hidrogeológico (a aptidão-esponja da cobertura vegetal, ao forçar a infiltração das águas pluviais no subsolo, com isso recarregando o lençol freático e os aquíferos, o que assegura a vazão média dos rios e o reabastecimento dos reservatórios de toda natureza, inclusive os hidrelétricos e os para consumo humano e de animais); o suporte à biodiversidade, tanto ao asilar a fauna silvestre, como ao assegurar a sobrevivência de espécies da flora em extinção (pois, como é curial, sem vegetação se inviabiliza a diversidade biológica do *habitat*, mormente o tropical e subtropical); a proteção do solo contra os processos erosivos e a incidência solar; a regulação do microclima local; a segurança de comunidades urbanas e rurais (necessário não esquecer, no Brasil, o custo altíssimo das enchentes, em vidas humanas e danos patrimoniais); e a salvaguarda da beleza paisagística associada a ecossistemas naturais.

Por tudo e em tudo, a Reserva Legal, nos termos da legislação vigente, carrega uma *marcante finalidade ecológica*, um inequívoco progresso jurídico-axiológico, quando se coteja o instituto com sua modesta e pouca ambiciosa origem, no quadro do Código Florestal de 1934; transformação que, sem dúvida, harmoniza-se com o evoluir das bases ético-sociais do País ao longo da segunda metade do Século XX, consolidado na Constituição de 1988. Daí a necessidade de que a área esteja coberta com vegetação nativa para que cumpra, real e não retórica ou cosmeticamente, os objetivos exprimidos pelo legislador. A conclusão lógica e inevitável a que se chega é que o percentual destinado à Reserva Legal, embora admita exploração econômica, não deve ser objeto de cultivo, nem de pastoreio intensivo, o que de pronto afasta, por incompatibilidade ecológica finalística, seu uso com extensas culturas, sobretudo a monocultura, ou pastagens triviais.

Sobre a importância ecológica da Reserva Legal, já se posicionou, inequivocamente, o STJ:

Administrativo e Processual Civil. Recurso ordinário. Averbação de reserva florestal. Exigência. Código Florestal. Interpretação.

1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes

e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.

2. Desborda do mencionado regramento constitucional portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

3. Recurso ordinário provido.

(RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 3.10.2005, grifei).

## 5. Características da Reserva Legal

No acórdão ora embargado, o Relator, Ministro Milton Luiz Pereira, se resigna, contrariado (“ainda que pense diferentemente, portanto, ressalvando a minha compreensão sobre o tema”), com a corrente inaugurada e esposada pelo Ministro Garcia Vieira. Limita-se, por isso, atrás referimos, a transcrever *ipsis litteris* precedente (REsp n. 229.302-PR), em que foi Relator o próprio Ministro Garcia Vieira (na mesma linha, o REsp n. 156.899-PR e o REsp 214/741/PR), no sentido de que, resumidamente, a obrigação de manter Reserva Legal *só se justifica nos imóveis em que ainda se acham florestas ou nos quais o proprietário as tenha desmatado ilegalmente*. Se o dono atual adquiriu a terra sem mata ou sem Reserva Legal, nada deveria em termos de recuperação, pois ausente estaria o nexo de causalidade entre a inexistência da vegetação nativa exigida e um comportamento a ele imputado.

Útil à boa compreensão reproduzir, novamente, trecho *in verbis* do Voto do Ministro Milton Luiz Pereira:

Quando do julgamento do REsp n. 229.302-PR, o Ministro Garcia Vieira, ao prolatar seu voto, emitiu judiciosas considerações que aqui me permito reproduzir:

O artigo 16, letra **a**, da Lei n. 4.177/1965 estabelece que “as derrubadas de florestas nativas, primitivas, ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada a critério da autoridade competente”.

Ora, os recorrentes não derrubaram nenhuma floresta nativa, primitiva ou regenerada e quando adquiriram a sua propriedade já não havia a reserva legal.

Constitui fato incontroverso, nestes autos, a assertiva dos recorrentes de que adquiriram o imóvel, objeto desta ação, sem qualquer reserva de cobertura florestal, tendo o desmatamento sido feito em épocas anteriores à sua aquisição, pelos antigos proprietários. Os réus não desmataram nenhuma parte de sua fazenda.

O STJ, no Recurso Especial n. 156.899-PR, DJ de 4.5.1998, do qual fui relator, decidiu, nesta Egrégio Primeira Turma que:

Não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, a particular que adquiriu a terra já desmatada.

Depreende-se do artigo 18, *caput*, da citada Lei n. 4.771/95 que “nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário”.

Ora, se os recorrentes não fizeram o florestamento ou o reflorestamento de 20% de sua propriedade, poderia o Poder Público fazê-lo. Este dispositivo não obriga o proprietário a florestar ou reflorestar as suas terras, sem que antes o Poder Público tenha delimitado a área a ser florestada ou reflorestada.

O artigo 14, parágrafo 1º da Lei n. 6.938, de 31 de dezembro de 1981, determina que o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade, mas exige nexos causal entre a conduta do recorrente e o dano, e isso não restou demonstrado e comprovado nestes autos.

Esta a ementa do Acórdão:

Ação Civil Pública. Dano ao meio ambiente Aquisição de terra desmatada. Reflorestamento. Responsabilidade. Ausência. Nexos causal. Demonstração. Negativa de prestação jurisdicional. Citação do cônjuge.

Não há que se falar em nulidade do Acórdão que rejeitou os embargos de declaração, se o Acórdão examinou todas as questões pertinentes ao deslinde da controvérsia.

Desnecessária a citação dos cônjuges na ação proposta para apurar responsabilidades por dano ao meio ambiente, eis que não se trata de ação real sobre imóveis.

Não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, a particular que adquiriu a terra já desmatada.

O artigo 99 da Lei n. 8.171/1991 é inaplicável, visto inexistir o órgão gestor a que faz referência.

O artigo 18 da Lei n. 4.771/1965 não obriga o proprietário a florestar ou reflorestar suas terras sem prévia delimitação da área pelo Poder Público.

Embora independa de culpa, a responsabilidade do poluidor por danos ambientais necessita da demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

Recurso provido. (REsp n. 229.302-PR, in DJU de 7.2.2000).

Constata-se, então, que na *ratio* do v. acórdão encontra-se a posição de que a Reserva Legal é *obrigação pessoal*, em que a apuração de eventual *débito-crédito ambiental* se insere no contexto da *responsabilidade civil extracontratual*, o que convocaria a presença de *nexo causal* entre a conduta do agente e o dano causado. Tal linha de raciocínio, como veremos abaixo, contraria a jurisprudência hoje pacificada nas duas Turmas da Primeira Seção do STJ e põe em xeque as feições identificadoras da Reserva Legal, que determinam o regime jurídico a ela aplicável.

Como todo instituto jurídico, a Reserva Legal conta com características particulares. Entre elas cabe citar as seguintes: a) natureza de limitação ambiental compulsória e parcial da explorabilidade econômica da área gravada; b) generalidade da previsão (aplicabilidade à totalidade dos indivíduos que se encontram em uma mesma situação de direito ou fato) e dos beneficiários; c) incidência sobre a área total do imóvel (e não apenas sobre maciços florestais remanescentes); d) percentual mínimo e duplamente variável; e) proibição de corte raso, mas com admissão de uso sustentável; f) gratuidade da constituição; g) perpetuidade e inalterabilidade da destinação; h) estipulação de deveres de medição, demarcação, averbação, isolamento, recuperação e conservação; e i) caráter *propter rem*.

Metodológica e sucintamente, cada um desses traços merece análise, mesmo que seja em *obiter dictum*, pois da sua correta compreensão depende a adequação e a segurança da resposta aos questionamentos jurídicos aportados nos Embargos de Divergência.

## **6. Incidência sobre a área total do imóvel, independentemente do percentual de cobertura florestal nativa nele existente**

Como regra geral, a Reserva Legal recai sobre a *área total* do imóvel, e não apenas sobre eventuais remanescentes florestais que por acaso se encontrem na

gleba. Assim enxergado pelo enfoque seco do percentual aplicável, sua incidência, então, agrega um forte componente *imobiliário* àquilo que é fundamentalmente uma realidade *biológica*, consagrada à proteção da flora (e não só das florestas, já vimos acima), mesmo aquela que não mais existe, mas deveria existir. A ser diferente, quem tivesse 20% da área total do imóvel cobertos por florestas poderia, em acréscimo a todo o desmatamento que já realizou, desmatar mais 80% desses 20% remanescentes (considerando-se o percentual incidente nas outras regiões, que não a Amazônia), o que seria um despropósito.

O próprio Código Florestal se encarrega de elucidar esse paradigma da natureza imobiliária do percentual na Reserva Legal. Primeiro, a definição do instituto trazida pela Reforma Sarney Filho refere-se a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse” (art. 1º, § 2º, III, grifei). Segundo, por que o Código insistiria em “recomposição” da Reserva Legal (art. 44) se quem não a possui porque desmatou – ou porque outros antes desmataram – estaria isento de tê-la? Finalmente, qual seria o sentido da “compensação” de Reserva Legal (atual art. 44, III), prevista também na Reforma Sarney Filho, exatamente como um benefício ao proprietário ou possuidor, se quem não dispõe de floresta no *seu* imóvel estaria dispensado da averbação (e recuperação)?

Além disso o *caput* do art. 16 admite a “explorabilidade das florestas e outras formas de vegetação nativa” e, evidentemente, a exploração das terras em que se encontram, “desde que sejam mantidas” áreas de porcentagem variegada, conforme o bioma, indo de 20 a 80% (“áreas”, sim, por isso a desinência, no feminino, do particípio de “manter”). O verbo “manter” aqui não é sinônimo de conservar ou preservar aquilo que sobrou ou restou. Significa, ao contrário, *dispor, ter* – se não se tem ou dispõe, deve-se repor, reflorestar ou compensar.

Quisesse o legislador contrariar o fundamento e a coerência ecológicos, bem como a boa técnica legislativa, precisaria tê-lo dito expressamente. Ao oposto, o ordenamento jurídico, inclusive com a Lei da Política Agrícola (Lei n. 8.171/1991; e, veja-se, não se trata de legislação de índole ambiental!), estabeleceu as formas de “recuperação” da Reserva Legal, o que leva à conclusão, *tout court*, de que não houve o intuito de fazê-la incidir apenas sobre os imóveis em que ainda existisse floresta. Posição contrária instauraria no País o *apartheid* florestal-ambiental, com grandes regiões sem flora nativa (Mata Atlântica) e outras com florestas a perder de vista (Amazônia), uma derrota do sentido e propósito da legislação florestal e, repita-se, da noção central de “processos ecológicos essenciais”, referida na Constituição.

Essa a jurisprudência do STJ (grifei):

Administrativo. Ambiental. Arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965. Matrícula do imóvel. Averbação de área de reserva florestal. Necessidade.

1. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

2. A obrigação de os proprietários rurais instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, atende ao interesse coletivo.

3. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, *independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba*.

4. Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras (RMS n. 18.301-MG, DJ de 3.10.2005).

5. A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante. (REsp n. 927.979-MG, DJ 31.5.2007)

6. Recurso Especial provido.

(REsp n. 821.083-MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9.4.2008).

Em conclusão fica o seguinte: o percentual de Reserva Legal leva em conta a totalidade da área do imóvel; incide sobre imóvel com floresta ou com outras fitofisionomias (vegetação nativa rasteira, p. ex.); é exigível em imóveis com remanescentes florestais ou naqueles em que a vegetação nativa foi inteiramente suprimida; independe do uso, florestal ou não, que se pretenda dar à cobertura vegetal ou à floresta existente. Com mata ou sem mata, com ou sem averbação de Reserva Legal, o certo é que ao proprietário ou posseiro veda-se a exploração da totalidade da área de seu imóvel. E se o fizer, coloca-se em situação de ilegalidade, combatível nos planos administrativo, civil e penal. Dispensável pôr abaixo a vegetação nativa para tal, basta impedir que se reconstitua ou se explore

aquilo que deveria estar a serviço da proteção do meio ambiente e das gerações futuras.

### 7. Percentual mínimo e duplamente variável

No Código Florestal de 1934, o nosso primeiro, a Reserva Legal mínima era de 25%, *in verbis* (grifei):

Art. 23. Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de *três quartas partes* da vegetação existente, salvo o disposto nos artigos 24 e 51.

Embora o percentual mínimo tenha sido, posteriormente (Código Florestal de 1965), reduzido de 25% para 20%, o legislador foi pragmático (atento que estava ao avançado grau de desmatamento nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, fruto de quase 500 anos de colonização e exploração) ao adotar o *critério da peculiaridade regional*, fazendo a Reserva Legal variar conforme o bioma. Na Amazônia preceituou um percentual mínimo de 50% (hoje, após a Reforma Sarney Filho, de 80%), superior ao de 20% exigível na maior parte dos outros biomas brasileiros, seja por suas características próprias de verdadeiro “continente florestal”, seja pelo pouco que se conhece da sua biodiversidade, ou ainda pela existência de vastos territórios não explorados economicamente. Essa a primeira manifestação da variabilidade do percentual da Reserva Legal.

A outra refere-se à possibilidade, legalmente prevista – mas pouco ou nunca utilizada –, aberta ao órgão ambiental para, diante de circunstâncias ecológicas específicas, elevar o percentual da Reserva Legal. É esse o sentido de “limite mínimo” e “no mínimo”, expressões utilizadas pelo Código Florestal (na redação original e na Reforma Sarney Filho), ao cuidar do instituto.

### 8. Proibição de corte raso, mas com admissão de uso sustentável

Sobre a importância ecológica da Reserva Legal, já se posicionou, inequivocamente, o STJ:

O corte raso é a extirpação absoluta da vegetação, via de regra marcada pela irreversibilidade, mormente se de largas proporções a área atingida. Dificilmente, mesmo com a melhor técnica disponível e pesado investimento financeiro, se consegue recuperar vastas extensões de florestas tropicais desmatadas, tanto mais porque o que se sabe ao certo sobre esses complexos sistemas ecológicos é que muito pouco sobre eles se conhece. A destinação que a lei (art. 16 do

Código Florestal) atrela à Reserva Legal é que permaneça sempre coberta por vegetação nativa – matas, se essa for a característica do bioma local.

O que faz a Reserva Legal um instrumento de *conservação* e não de *preservação* (APP, p. ex.) é o fato de nela se admitir o *uso econômico direto*, desde que sem corte raso. Assim, o proprietário pode suprimir árvores para uso próprio ou comercial, normalmente acompanhado de manejo. A utilização, contudo, tem por pressuposto a manutenção dos atributos ecológicos que justificam a sua proteção. Diversamente, nas APPs, ao titular só se permite o *uso econômico indireto*, tirante exceções ditadas por utilidade pública e interesse social.

### **9. Deveres de medição, demarcação, especialização, isolamento, recuperação e conservação**

A *obrigação genérica* de “manutenção” da Reserva Legal, referida no art. 16 do Código Florestal, dá ensejo a *deveres específicos*, que incluem medição, demarcação, averbação, isolamento, recuperação (na hipótese de inexistência ou insuficiência da flora nativa no percentual demandado) e conservação (= zelo), sem prejuízo de eventual cobrança, administrativa ou judicial, do valor ou benefícios financeiros auferidos pelo proprietário ou possuidor com a ocupação ou utilização econômica ilícita da parcela do imóvel, que deveria estar coberta por espécies da flora local.

Se se trata de apropriação indevida dos serviços ecológicos da Reserva Legal, por meio de usos econômicos vedados, os frutos ou produtos financeiros desse “uso nocivo” (expressão do Código Florestal) ou “uso anormal” (denominação do novo Código Civil) da propriedade são tão ilícitos quanto a própria utilização que lhe deu origem. E se os serviços ecológicos decorrentes da manutenção da Reserva Legal são “bens de uso comum do povo”, eventuais resultados financeiros da sua exploração imprópria devem ser destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, criado pelo art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985).

Em regra, na APP a individualização é *ictu oculi* – visual. Qualquer pessoa se acha habilitada, com um mínimo de conhecimento técnico ou experiência (atualmente basta um GPS), a identificá-la para si e para terceiros: margem de rio, áreas com inclinação acima de 45 graus, topo de morro. Distintamente, na Reserva Legal a determinação não é topográfica, daí a imprescindibilidade da averbação (ou providência administrativa que a substitua, nos termos da lei), ato pelo qual o proprietário a *especializa*. Em tese, a Reserva Legal pode se encontrar



em qualquer lugar do imóvel, o que significa que sem a especialização não está em lugar algum, é corpo incerto e, por conseguinte, juridicamente ineficaz.

Segundo Afrânio de Carvalho, pela *especialização* o ato de registro imobiliário recai “sobre um objeto precisamente individuado”, com seus dados geográficos, capazes de “determinar o espaço terrestre por ele ocupado”. E arremata: a obrigatoriedade de que “o imóvel se apresente com as suas características, limites e confrontações” tem o desiderato de fazer com “ele apareça com um corpo certo. A sua descrição no título há-de conduzir ao espírito do leitor essa imagem” (*Registro de Imóveis*, 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977, pp. 219-223).

A especialização, contudo, não cria ou institui a Reserva Legal, que existe por força de lei, e não por ato do particular ou chancela da Administração; veicula *efeitos simplesmente declarativos*. Não se trata, portanto, de *ato constitutivo*. Sua incumbência é multifacetária: de um lado, concretizar e demonstrar, em registro oficial, a boa-fé objetiva e ecológica do proprietário; de outro, assegurar publicidade e segurança à localização em que se conserva a vegetação nativa, o que, reflexamente, também serve para gravá-la com a marca da imutabilidade a partir de então e habilitá-la, conseqüentemente, ao recebimento de benefícios pela sua manutenção, como isenção do ITR e participação em esquemas de Servidão Ambiental. A publicidade, por certo, cumpre o objetivo de informar à Administração que a fiscalize, como de rigor, e a terceiros, mormente aos futuros pretendentes à aquisição do imóvel.

De qualquer maneira, com ou sem especialização, o proprietário e o possuidor estão obrigados a respeitar o percentual, no mínimo que seja, do Código Florestal aplicável ao bioma em que se insere o imóvel. A especialização é de rigor, inclusive como condição para que o oficial do Registro de Imóveis pratique outros atos registrários. Nesse sentido a posição do STJ, em que foi precursora a eminente Ministra Nancy Andrighi, conforme o precedente abaixo:

Direito Ambiental. Pedido de retificação de área de imóvel, formulado por proprietário rural. Oposição do MP, sob o fundamento de que seria necessário, antes, promover a averbação da área de reserva florestal disciplinada pela Lei n. 4.771/1965. Dispensa, pelo Tribunal. Recurso especial interposto pelo MP. Provimento.

- É possível extrair, do art. 16, § 8º, do Código Florestal, que a averbação da reserva florestal é condição para a prática de qualquer ato que implique transmissão, desmembramento ou retificação de área de imóvel sujeito à disciplina da Lei n. 4.771/1965.

Recurso especial provido.

(REsp n. 831.212-MG, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJ 22.9.2009, grifo no original).

Mas não basta averbar, porque, para tanto, antes se impõe medir e demarcar, e, depois de fazê-lo, isolar e conservar, sem prejuízo do dever de recuperar o percentual faltante, na forma estabelecida pela legislação vigente. A área ocupada ou a ser ocupada pela Reserva Legal só admite dois tipos de comportamento do proprietário ou posseiro: mantê-la com a cobertura nativa, se ainda existente no local ou, caso contrário, entregá-la à regeneração (ativa, com auxílio humano, ou passiva, por conta das forças de revivificação da própria Natureza).

Lembrava Hely Lopes Meirelles que, frequente e lamentavelmente, o controle estatal do desmatamento chega tarde “e, além disso, as limitações administrativas não têm sido fielmente observadas nas propriedades particulares que ainda possuem florestas” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros, 1993, p. 478). Daí a necessidade de mecanismos que imponham a recuperação da vegetação nativa que não mais existe.

Nesse sentido, o legislador, mais explicitamente a partir da Lei da Política Agrícola (Lei n. 8.171/1991), exigiu que o proprietário ou possuidor reconstituísse a cobertura vegetal (repita-se, não apenas a florestal) do percentual do imóvel no qual incide a Reserva Legal. A recuperação ou reposição já era dever implícito e lógico, pois inseparável da própria exigência de Reserva Legal. Realmente, quem se encontra em estado de desobediência à lei deve, primeiro, voltar à legalidade (especialização) e, segundo, instaurar ou restaurar o *status quo* material (= ecológico) pretendido pelo legislador: a recuperação florística. Nessa linha, a Constituição de 1988, a seu turno, não se satisfaz com a punição administrativa e penal do degradador. Determina que as “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente” – como o desmatamento – sejam reparadas (art. 225, § 3º, *in fine*).

Tanto mais assim no Direito Ambiental, disciplina que, na sua estrutura dorsal, agrega o *princípio da melhoria da qualidade ambiental*. Essa a orientação seguida pela Lei n. 6.938/1981: “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, *melhoria* e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (art. 2º, *caput*, grifei). Note-se que, a rigor, o princípio da melhoria opera em faixa diversa do princípio do poluidor-pagador, pois neste

se pressupõe, como regra, ação ou omissão pessoalmente imputável àquele que se pretende responsabilizar – é juízo retrospectivo. Diferentemente, o princípio da melhoria incide sobre todos, degradadores ou não, considerando que seu compromisso, atrelado ao bem protegido (o meio ambiente ecologicamente equilibrado), é com as gerações futuras; não olha para trás, mas para a frente – é juízo prospectivo.

O dever de recuperação é ínsito, decorrência inafastável da natureza do instituto, isto é, da prescrição de manter a Reserva Legal e as APPs. Nem precisaria que a lei o afirmasse ou confirmasse, embora prejuízo inexistia na explicitação do implícito. No entanto, com o intuito de conceder prazo de 30 anos aos proprietários, a Lei da Política Agrícola (art. 99, grifei) o reiterou: “A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, *obriga-se* o proprietário rural, quando for o caso, *a recompor* em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei n. 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei n. 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL)”. A norma é de aplicação, por óbvio, somente aos proprietários que não mais disponham, no seu imóvel, do percentual de vegetação nativa exigível (por isso o dispositivo só incide “quando for o caso”). Quem já conta com vegetação nativa não recebe, nem precisa de lapso temporal algum, porquanto o *benefício do gradualismo* não se refere à especialização e outros deveres inerentes à Reserva Legal, mas tão só à recuperação com espécies nativas daquilo que deveria existir e não existe.

No § 2º do art. 99 ficou ainda estabelecido que «O reflorestamento de que trata o *caput* deste artigo será efetuado mediante normas que serão aprovadas pelo órgão gestor da matéria”. Não se vislumbra aí, ao contrário do que pretendem o proprietário e o acórdão recorrido, empecilho ao dever de recuperação diante de eventual omissão do “órgão gestor da matéria”, que evidentemente não seria o órgão da agricultura, mas o ambiental.

Para usar as palavras do magistrado paranaense José Ricardo Alvarez Vianna, a superfluidade de regulamentação do art. 99 decorre da “clareza meridiana dos dispositivos que regulam a matéria. Desnecessária qualquer complementação e/ou outros esclarecimentos para se cumprir a lei nesse particular” (*As Áreas de Reserva Legal e a de reflorestamento pelo novo adquirente*, in *Jurisprudência Brasileira Criminal*, vol. 44, Curitiba, Juruá, 2002, p. 108). A um porque tais normas administrativas no máximo poderiam cuidar de aspectos secundários do dever de recuperar, como o número, tipo e espaçamento de

espécies a serem plantadas, nunca do próprio dever primário de recompor e de fazê-lo em um razoável período de tempo, pois disso a lei já se encarregara. A dois porque a omissão do Poder Público em nada prejudicaria o proprietário que decidisse, espontaneamente, adequar-se ao preceito legal, pois não seria possível ao órgão ambiental, mais tarde, contra o cidadão ágil no cumprimento de seus deveres, alegar sua própria desídia administrativa. Finalmente porque, no Estado Democrático de Direito, a ninguém é lícito se escusar de seguir a lei, exceto se for ela absolutamente imprecisa, ao ponto de se tornar inócua, o que não é o caso, convenhamos. No tema da Reserva Legal, tudo o que de relevante carece o proprietário ou possuidor para bem implementá-la encontra-se no texto legal. Pretender diversamente corresponde a se esconder por trás de comodidade e passividade não patrocinadas pelo legislador. No argumento enviesado, não encontramos nada mais que manhas e astúcias daquele que escarafunha uma saída honrosa para não cumprir a lei.

Muito menos se pretexto que delimitar a Reserva Legal cabe à Administração Pública. Segundo Washington Carlos de Almeida, “é errado afirmar que a Reserva Legal deve ser delimitada pela autoridade competente; que, na inexistência da delimitação administrativa, o proprietário desobriga-se de promover o reflorestamento e a recomposição” (*Direito de Propriedade: Limites Ambientais no Código Civil*, Barueri, Manole, 2006, p. 85). Na mesma linha, registra Paulo de Bessa Antunes que, “se o proprietário não obteve do Poder Público a delimitação geográfica da área a ser mantida como RL e, igualmente, não obteve a definição dos percentuais de sua propriedade que devem ser considerados como reserva legal, isto não o desonera da obrigação de manter a RL. Ao contrário, ante a omissão da administração – que deverá ser constituída em mora –, o próprio proprietário pode *sponte sua* definir a área e o percentual – respeitado o percentual mínimo – a ser averbado como RL”. E conclui: “A delimitação da Reserva Legal pela autoridade administrativa é um mero reconhecimento físico” (*Poder Judiciário e Reserva Legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça*, in *Revista de Direito Ambiental*, vol. 21, 2001, pp. 124-125).

Não cabe, ademais, argumentar que a obrigação de reflorestar a área seria do Poder Público, nos termos do art. 18 da Lei n. 4.771/1965. A esse respeito, o acórdão embargado da Primeira Turma, tomando de empréstimo precedente do Ministro Garcia Vieira, sustenta que “ora, se os recorrentes não fizeram o florestamento ou o reflorestamento de 20% de sua propriedade, *poderia o Poder Público fazê-lo*. Este dispositivo não obriga o proprietário a florestar ou reflorestar as

suas terras, sem que antes o Poder Público tenha delimitado a área a ser florestada ou reflorestada” (grifei).

O equívoco hermenêutico é evidente. A pretensão do dispositivo legal é tão só indicar a possibilidade ou poder de a União proceder à recuperação do imóvel sem Reserva Legal, caso haja omissão do proprietário, devendo este suportá-la (= *pati*), conforme se apreende de seu texto (grifei):

Art. 18. Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal *podará fazê-lo* sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.

(...)

Trata-se, a toda evidência, de norma que visa a proteger o interesse maior da coletividade em face da inércia do particular, o que não significa aceitar a exclusão ou mitigação da responsabilidade deste último. Caso o Poder Público entenda por bem recuperar a cobertura florestal, o que não passa de uma opção, frise-se, deverá cobrar do proprietário os custos em que incorreu. Do contrário, cairia por terra a obrigação primária, elegendo-se o Estado (*rectius*, os contribuintes), em adulteração absoluta dos princípios vetores do Direito Ambiental, como segurador universal do ilícito ambiental, de perpetração e benefício privados.

Nesse diapasão, acertadamente indaga o Dr. Josaphat Porto Lona Cleto, Procurador de Justiça, na fundamentação do Recurso Especial por ele manejado em nome do Ministério Público do Paraná: “Mas, então, não se reconstitui a Reserva Legal? Dizer-se que isto é atribuição do Poder Público, como a seguir afirma o *decisum*, é ignorar que a lei fala em ação subsidiária – se não o fizer o proprietário –, indicando que a Reserva Florestal, é claro, deverá ser recomposta. Não quer dizer, sob outro prisma, que não deva buscar o mesmo Poder Público o regresso em relação ao proprietário”.

Destaque-se, ainda, que, se, como vimos, a Reserva Legal encarna a realização mais sólida da função ecológica da propriedade, naquilo que procura garantir os “processos ecológicos essenciais”, “prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (art. 225, § 1º, I) e proteger a fauna e a flora, vedadas “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies” (art. 225, § 1º, VII), vislumbra-se uma incompatibilidade – *natural*, por assim dizer, ou lógica – entre seus objetivos biológicos e eventual recuperação na forma de monocultura ou de espécies exóticas de uso industrial.

Processos ecológicos essenciais não são mantidos, nem biologicamente remidos, em ecossistema “recuperado” com afronta à diversidade biológica originalmente encontrada na área, uma imitação ou falsificação verde e ambientalmente pobre da complexidade dos biomas que se pretende reproduzir ou resgatar. Não custa lembrar que, nos termos do art. 2º da Convenção sobre a Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil, diversidade biológica “significa a *variabilidade* de organismos vivos *de todas as origens*, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os *complexos ecológicos* de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas” (grifei). Importa esclarecer que o Direito brasileiro não proíbe a monocultura de espécies nativas ou exóticas, nem poderia, já que se trata de ferramenta indispensável à agricultura moderna. A população mundial estaria condenada à fome se não fossem as práticas agrícolas baseadas na monocultura. É assim no Brasil e em todo lugar. A incompatibilidade de que aqui se cuida, portanto, não surge no atacado, mas tão só entre a monocultura e a Reserva Legal (sem falar das APPs).

Finalmente, do titular do imóvel também se espera que zele – o dever de conservar – pela Reserva Legal, pois, do contrário, seria inócuo especializá-la. Viola a lei tanto aquele que, ativamente, degrada APP e Reserva Legal como quem, passivamente, por omissão, voluntária ou não, não cuida da sua integridade, deixando-as em estado de abandono, submetidas a pisoteio e pastagem por gado e outros animais, cobertas por espécies invasoras ou por capim-exótico.

#### **10. A natureza *propter rem* da Reserva Legal e o novo adquirente do imóvel**

As obrigações ambientais ostentam caráter *propter rem*, isto é, são de natureza ambulante, ao aderirem ao bem, e não a seu eventual titular. Daí a irrelevância da identidade do dono – ontem, hoje ou amanhã, exceto para fins de imposição de sanção administrativa, civil e penal.

O dever de cumprir os ônus (entre eles, as limitações) ambientais transmite-se junto e inseparavelmente com o imóvel, na esteira do princípio *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* (ninguém pode transferir a outrem direito maior do que aquele que possui). Ao titular do bem em que incidem obrigações ambientais só é cabível aliená-lo, por qualquer forma, com idênticas

características e encargos, tal qual recebido. São obrigações *ambulatorias*, que gravam a propriedade e seguem, inexorável e perpetuamente, os adquirentes sucessivos. Transferem-se do alienante ao adquirente, imunes às mutações subjetivas, derivadas que são tão só do *status* de proprietário ou posseiro do sujeito, seja ele quem for.

Consoante José Ricardo Alvarez Vianna, a Reserva Legal traduz-se “em obrigação *propter rem*, gravando o bem respectivo independentemente da adesão voluntária do(s) proprietário(s)” (*Art. Cit.*, p. 107). No mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes, para quem nela se materializa “uma obrigação *in rem*, *ob* ou *propter rem*, ou seja, uma obrigação real ou mista”, e que, por conseguinte, “recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou forma pela qual tenha adquirido a propriedade” (*Art. cit.*, pp. 120-121).

É o pensamento, pioneiro no tema, de Luis Henrique Paccagnella: as obrigações referentes à Reserva Legal “se vinculam mais à coisa que à pessoa, daí seu caráter real e não pessoal. Isso por tratar de norma geral, a todos imposta, não se tratando de obrigação assumida unilateralmente pelo devedor na sua origem, mas sim por força de lei” (*Função socioambiental da propriedade rural e Áreas de Preservação Permanente e Reserva Florestal Legal*, in *Revista de Direito Ambiental*, n. 8, 1997, p. 12).

A obrigação *propter rem*, como construção jurídico-doutrinária, se presta a acomodar certas figuras que, apesar da próxima relação com o rol dos direitos reais, não foram listadas pela lei entre os *iura in re aliena*; por isso, não deixa de ser “um artifício técnico, ou antes, uma transação entre os dois tipos extremos do direito real e do pessoal, com o fim de qualificar certas figuras ambíguas que tinham tanto de um como de outro” (F. C. de San Tiago Dantas, *O Conflito de Vizinhança e sua Composição*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 1972, p. 244).

Ainda segundo o saudoso mestre da Faculdade Nacional de Direito, nesse instituto tocam-se as fronteiras do direito real e do pessoal: “do primeiro temos essa *aderência à coisa*, que melhor do que tudo o denuncia, e que se revela não só na possibilidade de pôr fim à obrigação pelo abandono do prédio, como no fato de ela acompanhar o imóvel como um seu acessório, ressurgindo nas mãos de cada novo adquirente; do segundo temos dois traços reputados fundamentais: a prestação efetiva de um obrigado, isto é, de um devedor, e a responsabilidade patrimonial ilimitada deste, enquanto a coisa se acha em seu poder” (*Ob. Cit.*, p. 245, grifo no original).

Daí advém o fato de que a Reserva Legal e as APPs, como obrigação *propter rem* que têm nas gerações futuras seus titulares-beneficiários maiores, são imprescritíveis, vale dizer, não se extinguem pelo não uso ou pela omissão, por longa que seja, do Estado em cobrar o seu cumprimento. Além do mais, pouco importa se a propriedade é transmitida a outrem a título oneroso ou gratuito, por ato *inter vivos* ou *mortis causa*, de boa ou má-fé. Em qualquer hipótese, permanece intacto o gravame.

Confira-se, nesse sentido, a jurisprudência do STJ:

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de Preservação Permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

(...)

Tanto a *faixa ciliar quanto a reserva legal*, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

Não há cogitar, pois, de ausência denexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

A obrigação de conservação é *automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental*.

Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 343.741-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002 p. 225, grifei).

Embargos de declaração contra acórdão proferido em agravo regimental. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade. Adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas.

(...)

2. Em matéria de dano ambiental a responsabilidade é objetiva. O adquirente das terras rurais é responsável pela recomposição das matas nativas.

3. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente".



4. A Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores. Na verdade, a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo.

5. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para negar provimento ao Recurso Especial.

(EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 22.4.2003, grifos no original).

Processual Civil. Administrativo. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade do adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas. Incidente de uniformização de jurisprudência. Art. 476 do CPC. Faculdade do órgão julgador.

1. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a *ratio essendi* da Lei n. 6.938/1981, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ: REsp n. 826.976-PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 1º.9.2006; AgRg no REsp n. 504.626-PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004; REsp n. 263.383-PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005 e EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, desta relatoria, DJ de 22.4.2003.

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: REsp n. 343.741-PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002.

(...)

4. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*".

(...)

10. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 745.363-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 18.10.2007, grifos no original).

Feita essa ligeira abordagem sobre os traços distintivos da Reserva Legal, chega-se ao ponto fulcral dos presentes Embargos de Divergência: *o novo proprietário, ao adquirir imóvel sem nenhuma cobertura florestal (fato incontroverso, na hipótese dos autos), recebe coisa em estado de permanente violação da legislação ambiental*. Até que a cobertura vegetal nativa seja recomposta, há descumprimento, renovado a cada instante, do art. 16 da Lei n. 4.771/1965. A propósito, acrescente-se que não se deve presumir, nem reconhecer, a boa-fé objetiva de quem adquire bem, já no império de novo regime jurídico, em completa situação de ilegalidade ambiental. Ilicitude na posição do primitivo dono, ilicitude dobrada na dos seus sucessores. Supérfluo, por óbvio, perquirir, sob qualquer ângulo, quem derrubou a mata. Ao legislador do Código Florestal não interessa saber a identidade do proprietário passado ou presente, ou do desmatador (exceto, repita-se, para fins de sancionamento administrativo, civil e penal), e, sim, a situação do imóvel, isto é, o cumprimento ou não, na gleba, do *mínimo ecológico*, exigido expressamente pela Constituição Federal. Daí prescindível a acusação ou imputação de autoria e prova do nexos causal, o que implica a pretensão irrecusável de fazer o atual titular do imóvel sujeitar-se à lei e observar o percentual de cobertura florestal nativa, único comportamento harmonizável com o pacto ético-jurídico que, sob o impulso da função ecológica, reconhece e garante o direito de propriedade.

É importante notar que interpretação diversa esvaziaria o conteúdo do art. 16 da Lei n. 4.771/1965 em relação a boa parte das propriedades rurais no Brasil, sobretudo nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, que vêm sendo exploradas intensamente – e, infelizmente, à margem da sustentabilidade ecológica – desde a chegada dos portugueses. Visando a garantir o *mínimo ecológico florístico*, o Código Florestal, portanto, abraça, a um só tempo, um *objetivo preventivo* (= ou profilático, isto é, manter a vegetação nativa ainda existente) e um *objetivo restaurador* (= recompor um percentual mínimo da flora nativa, onde esta desapareceu inteiramente ou se revela em grau insuficiente, propósito lastreado no princípio da melhoria da qualidade ambiental, atrás referido). A ser como pretende o embargado, caracterizar-se-ia absurda hipótese de imóvel e, por consequência, de proprietário rural imune à legislação ambiental.

Ora, uma vez que a manutenção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente refere-se a uma obrigação *propter rem*, daí resulta que o adquirente de imóvel desmatado ilegalmente, ou que apresente irregularidades com a legislação de proteção do meio ambiente, recebe, por indissociáveis, não

só os atributos positivos do domínio ou posse, como também as incumbências ambientais que sobre ele incidam. Logo, ao contrário da posição adotada pelo acórdão embargado, o novo adquirente assume o ônus de manter a Reserva Legal, cabendo-lhe medi-la, demarcá-la (atentando para sua função ecológica, o que vale dizer observando as diretrizes fixadas pelos órgãos ambientais, inclusive quanto à formação de corredores ecológicos), especializá-la, isolá-la, recuperá-la (repor a cobertura florística nativa, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la) e conservá-la. Aqui, conforme bem percebeu, mais uma vez, José Ricardo Alvarez Vianna, “a interpretação da norma ambiental deve ser compatível com o valor que representa. O foco da proteção em casos dessa envergadura é a vida. E mais: a vida intergeracional - para as presentes e futuras gerações (CF/1988, art. 225, *caput*). Portanto, a interpretação deve consoar com os valores que lhe são correlatos” (*Art. Cit.*, p. 107).

Tampouco se sustenta o esforço do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em afastar o ônus do novo adquirente, tomando de empréstimo a letra do art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981 (definição de poluidor), fundamentação essa transcrita pelo eminente Ministro Milton Luiz Pereira, no seu Voto: “o fato de plantar e criar gado na propriedade, mesmo em sua totalidade, não caracteriza o ilícito, pois só é poluidor ‘a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental’ (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, inciso IV). Ao poluidor e ao predador é que cabe a obrigação de recuperar a área degradada ou indenizar os danos causados (inciso VII), não ao proprietário que ao adquirir o imóvel já o encontrou desmatado”.

Na sistemática brasileira, *poluidor* é não apenas quem lança efluentes e poluentes no meio ambiente, mas por igual todo aquele que causa qualquer dano ao patrimônio natural e aos “recursos ambientais” (na definição amplíssima, estampada no corpo do inciso V do art. 3º da Lei n. 6.938/1981), tanto por caça ou pesca ilegais, como pela degradação de solo e supressão de vegetação acima dos limites legais ou da autorização administrativa ou judicial, bem assim em modo ou tempo não abonados. Segundo a Lei n. 6.938/1981 e todo o Direito Ambiental brasileiro, poluidor, em síntese, é sinônimo de *degradador da qualidade ambiental* (na leitura conjunta dos incisos II e III do seu art. 3º), isto é, aquele que, no uso de recursos ambientais, com sua atividade, direta ou indiretamente, prejudica “a saúde, a segurança e o bem-estar da população”, cria “condições adversas às atividades sociais e econômicas”, afeta “desfavoravelmente a biota”

ou “as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente”, e lança “matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.

Em síntese, a tese do acórdão embargado choca-se com a jurisprudência prevalente no STJ, da qual foram pioneiros os Ministros José Delgado (Primeira Turma) e Eliana Calmon (Segunda Turma):

Administrativo. Reserva florestal. Novo proprietário. Legitimidade passiva.

1. O novo adquirente do imóvel é parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditadas pela Lei Federal.

2. Cabe analisar, no curso da lide, os limites da sua responsabilidade.

3. Recurso provido.

(REsp n. 222.349-PR, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, por maioria, julgado em 23.3.2000, DJ 2.5.2000; cf., em idêntico sentido e mesma relatoria, o REsp n. 264.173-PR, unânime, DJ 2.4.2001).

Administrativo. Dano ao meio-ambiente. Indenização. Legitimação passiva do novo adquirente.

1. A responsabilidade pela preservação e recomposição do meio-ambiente é objetiva, mas se exige nexos de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado (Lei n. 6.938/1981).

2. *Em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la.*

3. Responsabilidade que independe de culpa ou nexos causal, porque imposta por lei.

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 282.781-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 27.5.2002, grifei).

Acrescente-se que a própria Primeira Turma, da qual fazia parte o Ministro Milton Luiz Pereira (e também o Ministro Garcia Vieira, precursor da tese da ilegitimidade passiva, nos Recursos Especiais n. 156.899-PR, 214.741-PR e 229.302-PR), tem diversos precedentes posteriores ao ora embargado, nos quais endossa o posicionamento esposado pelo acórdão paradigmático, ou seja, reconhece a obrigação do adquirente do imóvel de manter a Reserva Legal:

Recurso especial pelas alíneas **a** e **c** da permissão constitucional. Administrativo. Reserva florestal. Novo proprietário. Terreno adquirido já

desmatado. Legitimidade passiva. Inexistência de dissídio pretoriano. Recurso não-provido.

(...)

2. *O novo adquirente do imóvel é parte legítima para figurar no pólo passivo de ação por dano ambiental que visa o reflorestamento de área destinada à preservação ambiental. Não importa que o novo adquirente não tenha sido o responsável pelo desmatamento da propriedade. "Não há como se eximir a adquirente desta obrigação legal, indistintamente endereçada a todos membros de uma coletividade, por serem estes, em última análise, os beneficiários da regra, máxime ao se considerar a função social da propriedade."* Jurisprudência deste STJ no sentido do acórdão rechaçado.

3. Recurso especial não-provido.

(REsp n. 843.036-PR, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 9.11.2006 p. 266, grifei).

Além disso, há vários julgados da Segunda Turma, inclusive de minha relatoria (REsp n. 453.875-PR e REsp n. 948.921-SP), no mesmo sentido:

Administrativo. Reserva legal. Registro. Novo adquirente. Art. 16 da Lei n. 4.771/1965. Art. 535 do CPC. Prequestionamento.

1. Inexiste omissão quando o Tribunal de origem analisa a questão debatida nos autos de forma clara e objetiva, utilizando-se dos elementos que julga suficientes para o deslinde da causa.

2. A ausência de prequestionamento inviabiliza o conhecimento do recurso especial.

3. *Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento.* Precedentes.

4. Recurso especial conhecido em parte e provido.

(REsp n. 926.750-MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 4.10.2007, p. 223, grifei).

## **11. Responsabilidade civil pelo dano ambiental em Reserva Legal e APP**

Nos termos dos argumentos acima debatidos, como regra, a hipótese de recuperação da Reserva Legal e da APP, tecnicamente falando, não se insere no âmbito da responsabilidade civil extracontratual, por ato ilícito próprio. Mas pode fazê-lo. Explico. É que distinção essencial sucede entre quem derrubou a

mata e acha-se obrigado a recuperá-la objetivamente e aquele que, mesmo sem tê-la desmatado, também se defronta com esse dever, simplesmente porque dono é. Naquele caso, caminha-se no âmbito da responsabilidade pessoal por ato ilícito; aqui, ao contrário, o regime, já vimos, deriva do *status* da coisa, do encargo que sobre ela incide e que a grava em si mesma, de sua natureza *propter rem*. Evidentemente, nesta última hipótese, inexistente razão para averiguar sobre nexos causais, pois a obrigação não decorre de fato pessoal, mas de fato da coisa, de ônus que adere, *ex constitutione* e *ex vi legis*, ao título que a acompanha.

Em outras palavras, se o imóvel, quando de sua aquisição, já se encontrava desmatado, descabe falar em culpa ou nexos causais, como fatores determinantes do dever de medir, delimitar, especializar, isolar, recuperar e conservar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo, pois a incumbência não deriva de responsabilidade civil extracontratual, em sentido estrito. O nexo, por força da expressão, aí reside na coisa – *in re ipsa* –, e não em um comportamento atual do presente proprietário; pouco importa tenha ele contribuído com tudo, com parte ou com nada disso para o descumprimento do ônus requisitado pela lei. Conseqüentemente, prova a produzir será só a documental, para demonstrar a existência ou não da especialização legal. Não é preciso perquirir sobre a responsabilidade pelo desmatamento, nem escafandrar o passado; o que interessa, no máximo, é verificar se há cobertura da vegetação nativa prevista. Não se trata, assim, de juízo pretérito, mas presente.

Diversamente, com base no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), será responsabilizado *objetivamente* o proprietário ou posseiro atual que impedir a recuperação natural da APP e da Reserva Legal ignoradas pelo titular anterior ou continuar a explorá-las economicamente ao arrepio da lei; da mesma forma o será se desmatar Reserva Legal averbada ou APP. Nos dois primeiros casos, associa-se à degradação de natureza permanente de outrem, e, neste último, pratica degradação que carrega seu nome, sobrenome e impressão digital. Escusado salientar que, nos termos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, quem perpetua lesão ao meio ambiente cometida por terceiro ou alimenta o estado de desconformidade ambiental do imóvel adere, por iniciativa pessoal, ao ilícito e dele se torna sócio, quando não beneficiário econômico direto. Como bem nota Paulo de Bessa Antunes, “a manutenção da RL é uma obrigação legal que deriva da própria coisa. É certo que, em circunstâncias especiais poderá haver simultaneamente a prática do dano ambiental. Esta, no entanto, somente se caracterizará em

relação *àquele* que por ação ou omissão direta deu causa à destruição da RL”. E arremata: a Reserva Legal «tem a natureza jurídica de obrigação *propter rem* e, como tal, a responsabilidade pelo inadimplemento não se confunde com a responsabilidade decorrente do dano” (*Art. cit.*, pp. 127 e 131, grifo no original).

Logo, o proprietário ou posseiro de imóvel sem Reserva Legal averbada pode, por desígnio e mão próprios, causar dano ambiental; acima de tudo na situação em que, não fosse a ocupação indevida da área com atividade (p. ex., agricultura, silvicultura ou pecuária) ou construções proibidas, nela possivelmente existisse vegetação nativa, primária ou secundária, preconizada pelo legislador, recuperação que até poderia ocorrer sem a menor diligência ou esforço humanos, tão somente pela lenta ação regenerativa da Natureza.

Ao usar a área destinada à Reserva Legal (ou a totalidade da gleba) para agricultura ou pastoreio, o titular do imóvel impede a ação da Natureza e perpetra comportamento ilícito em pessoa, repreensível legalmente, até por meio de sanções administrativas e penais. O mesmo sucede quando o novo titular dá continuidade ou expande as atividades ilícitas do seu antecessor. Ainda nesse ponto tem razão a Associação-autora. Realmente, não se pode desconhecer que quem atua no sentido de gradear, semear, manter área coberta por pasto ou capinzal, ou, por qualquer meio, inviabiliza a recuperação natural da flora autóctone é tão responsável pelo dano ambiental quanto aquele que, originalmente, fez tombar as matas e a vegetação nativa. Claro, a face mais visível da extirpação da flora surge no rastro do desmatamento físico, com árvores a cair por terra sob o impacto da força física direta. Mas tão deletério, não obstante mais sutil, quanto dar cabo da floresta é impedir ou dificultar a sua recuperação, obstruindo, total ou parcialmente, as forças curativas da Natureza, bloqueando o processo natural pelo qual poderiam eclodir – e um dia virarem árvores – as sementes supérstites de espécies nativas, preservadas em estado de dormência sob a camada arável do solo, ou as trazidas pelo vento e fauna: sem a proteção da lei, mal germinam e acabam, na agricultura, decepadas pelo arado ou, no pastoreio, comidas ou pisoteadas pelos animais. Aborta-se a vegetação que se encontra, por força de expressão, no útero da Terra, condenando ao perecimento projetos biológicos de árvores que nunca virão a ser.

Nesse sentido a jurisprudência do STJ:

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de Preservação Permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração

econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

(...)

Tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

*Não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.*

(...)

Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 343.741-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002 p. 225, grifei; também no sentido da natureza objetiva da responsabilidade, REsp n. 826.976-PR, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 1º.9.2006; AgRg no REsp n. 504.626-PR, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004; REsp n. 263.383-PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005; EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 22.4.2003).

## 12. Conclusão

Mercê dos argumentos acima expostos, a jurisprudência de ambas as Turmas da Primeira Seção deve ser mantida, sobretudo quanto ao *posicionamento dos dois acórdãos-paradigmas, que transcrevo*, no sentido de que, na Reserva Legal, “o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la”, o que faz com que as parcelas protegidas pelo Código Florestal em qualquer imóvel não admitam sofrer “exploração econômica, de maneira que, ainda que não se dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens”, descabendo, pois, cogitar “de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito. A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental” ou da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba.

Diante do exposto, *dou provimento aos Embargos de Divergência.*

É como *voto.*



---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Pery Saraiva Neto*<sup>1</sup>

### RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO ADQUIRENTE DE ÁREA RURAL DESPROVIDA DE RESERVA LEGAL

#### 1. DESCRIÇÃO DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS

No julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 218.781, ocorrido em 09.12.2009, a Primeira Seção<sup>2</sup> do Superior Tribunal de Justiça analisou, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, questão relacionada à obrigação *propter rem* do novo proprietário de imóvel rural desprovido de área de conservação, portanto, em situação de infração à legislação ambiental, especificamente o não respeito à Reserva Legal prevista no artigo 16, “a”, da Lei 4.771/1965.<sup>3</sup>

A proponente da ação, organização civil com atuação na defesa e educação ambiental, em ação civil pública movida em face de particular, proprietário de gleba rural, sustentou que as atividades agropastoris realizadas pelo demandado estavam em desacordo com as limitações impostas pela legislação ambiental. Como já referido, inexistia Reserva Legal no imóvel.

O demandado, valendo-se inclusive de precedentes do próprio Superior Tribunal de Justiça, alegou que cultivava no imóvel de acordo com a mesma situação do tempo da aquisição, sem ter promovido qualquer supressão de vegetação, procedendo assim dentro das áreas que já estavam cultivadas. Acrescentou que se houvesse irregularidade seria de responsabilidade de seu antecessor, pois foi quem não manteve área de conservação denominada Reserva

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito/PUCRS. Mestre em Direito/UFSC. Especialista em Direito Ambiental pela FUNJAB/UFSC. Professor (graduação e pós-graduação). Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco - GPDA/UFSC. Diretor Vice-Presidente Cultural (Acadêmico) e Presidente do Grupo Nacional de Trabalho em Seguro Ambiental da Associação Internacional de Direito do Seguro AIDA/Brasil.

<sup>2</sup> Composição da Primeira Seção, na época do julgamento: Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Luiz Fux, Castro Meira, Denise Arruda, Humberto Martins e Herman Benjamin.

<sup>3</sup> Código Florestal então vigente, atualmente superado pela Lei 12.651/2012.

Legal. Sustentou ainda que o Poder Público deveria, antes de tudo, delimitar a área necessária para a recuperação ambiental pleiteada, indenizando-o previamente pelas culturas que lá existiam, porquanto inexistir no ordenamento jurídico qualquer lei que obrigue o dono da propriedade privada a reflorestar seu imóvel.

A ação foi rejeitada na origem, com decisão no mesmo sentido no Tribunal de Justiça do Paraná e confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do Recurso Especial, tudo, em síntese, com amparo no argumento de que, não tendo sido o requerido o causador do dano ambiental, não haveria de ser responsabilizado.

Havendo precedentes em sentido contrário no Tribunal, foram manejados Embargos de Divergência. Foram debatidos, então, por ocasião do julgamento dos Embargos de Divergência, os pressupostos e limites da responsabilidade imposta ao proprietário ou posseiro atual, referente à manutenção/recuperação de Reserva Legal inexistente ou insuficiente, sobretudo quando adquiriu imóvel que já estava em situação irregular.

O caso é de especial relevância por se tratar de questão debatida em Embargos de Divergência, contrapondo entendimentos do Tribunal Superior sobre a responsabilidade ambiental do adquirente de área degradada. No julgamento do Recurso Especial<sup>4</sup> que originou os Embargos de Divergência em apreço, a conclusão havia sido no sentido de que “não tem legitimidade para figurar no pólo [passivo] de ação civil pública o proprietário de terras que já as adquiriu desmatadas, pois a ele não se pode impor o ônus do reflorestamento, se não foi o agente do dano”.

Em que pese este precedente pela não responsabilização do adquirente, o julgado ora analisado une-se a outros que formam a orientação atual do Superior Tribunal de Justiça, ademais, comando jurídico consolidado atualmente na legislação brasileira,<sup>5</sup> reconhecendo-se expressamente a responsabilidade ambiental do novo adquirente de recuperar áreas de proteção degradadas.

O julgado ora analisado, embora fundado também em precedentes, traz em sua motivação as bases para superação definitiva da jurisprudência contrária

<sup>4</sup> Julgamento pela Segunda Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Milton Luiz Pereira.

<sup>5</sup> A Lei 12.651/2012 consagra que a obrigação de preservar espaços territoriais especialmente protegidos tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural, conforme dispõem os artigos 2º, § 2º; 7º, § 2º; 66, § 1º.

até então existente na Corte e, para tanto, traz importantes aportes sobre a natureza jurídica e as finalidades ecológicas da Reserva Legal, inclusive sobre o reconhecimento e proteção constitucional destes espaços territoriais protegidos, além de discorrer sobre os novos contornos da responsabilidade civil ambiental, tudo a justificar a natureza *propter rem* da obrigação de manutenção e proteção da Reserva Legal.

## 2. NATUREZA *PROPTER REM* DA OBRIGAÇÃO AMBIENTAL DE IMPLEMENTAÇÃO E CONSERVAÇÃO DA RESERVA LEGAL

É relativamente recente a orientação do Superior Tribunal de Justiça admitindo a responsabilidade ambiental do adquirente. Os julgados mais antigos da Corte eram no sentido de que a presença concreta do nexo de causalidade era fundamental para a imputação da responsabilidade ambiental ao adquirente de área rural em desacordo com a legislação ambiental, ou seja, deveria estar presente o liame de causalidade entre a conduta e o dano para que o novo proprietário do imóvel fosse responsabilizado e, por conseguinte, lhe imposto o dever de recuperar área degradada ou, no particular, a implementação e a conservação da Reserva Legal.

Contudo, desde 2002 o Tribunal Superior passou a mudar sua jurisprudência sobre a matéria, passando a assentar o entendimento de que o novo proprietário do imóvel é responsável pela recuperação e manutenção da Reserva Legal, tendo em vista que a obrigação de conservação dos espaços protegidos é transferida ao adquirente com a alienação do imóvel, não importando ter sido ele ou seu antecessor o causador dos danos.<sup>6</sup>

A conclusão exarada no acórdão em apreço – como já dito, hoje respaldada em lei – é de que as obrigações de proteção ambiental, por possuírem caráter *propter rem*, afetam ao bem e não a seu eventual titular e, por isso, o proprietário ou o possuidor tem o dever de conservar, ou implementar, a Reserva Legal, mesmo que não tenha praticado o dano ambiental. O simples fato de ser proprietário ou possuidor de um imóvel com área protegida degradada, ou desprovida de Reserva Legal, lhe impõe a obrigação de recuperar o dano.

É cediço que o nexo de causalidade é um fundamento jurídico bastante relevante para a imposição do dever de reparar o dano, mas o apego excessivo

<sup>6</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade do proprietário: análise do nexo causal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 158.

a ele pode contribuir para o agravamento irremediável da condição ambiental em que se encontra o imóvel, principalmente quando confrontado com os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e da função social da propriedade.<sup>7</sup>

Dito isso, se pode extrair do acórdão, e também de diversos outros precedentes da Corte, na mesma linha de argumentação e conclusão, que o fundamento para a responsabilização do adquirente não está propriamente no instituto jurídico da responsabilidade civil, mas especialmente no direito obrigacional e na função sócio-ambiental da propriedade. Tais pontos são destacados no acórdão, sendo oportuno analisá-los.

Valendo-se do instituto da responsabilidade civil como argumento inicial, conclui-se que o imóvel já foi adquirido desprovido de Reserva Legal, de modo que não há que se exigir qualquer de seus pressupostos (ação-omissão,nexo e dano) para a determinação do dever de manter, recuperar e conservar a Reserva Legal por parte do novo proprietário.

O que deve prevalecer na realidade é a responsabilidade pela não perpetuação da ilegalidade. Se não há Reserva Legal, ou esta é insuficiente (abaixo dos parâmetros legais), a obrigação é de constituí-la ou complementá-la, para adequar à legislação de regência, o que encontra amparo inclusive na boa-fé objetiva.

A propósito, extrai-se do acórdão em estudo que “não se deve presumir, nem reconhecer, a boa-fé objetiva de quem adquire bem, já no império de novo regime jurídico, em completa situação de ilegalidade ambiental. Ilicitude na posição do primitivo dono, ilicitude dobrada na dos seus sucessores. Supérfluo, por óbvio, perquirir, sob qualquer ângulo, quem derrubou a mata. Ao legislador do Código Florestal não interessa saber a identidade do proprietário passado ou presente, ou do desmatador (exceto, repita-se, para fins de sancionamento administrativo, civil e penal), e, sim, a situação do imóvel, isto é, o cumprimento ou não, na gleba, do *mínimo ecológico*, exigido expressamente pela Constituição Federal”.

Além do mais, o princípio da função social e ambiental da propriedade tem como pressuposto fazer com que a propriedade seja exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente, não podendo ser exercida em prejuízo de

<sup>7</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 233.

terceiros ou da qualidade ambiental. Isto implica na constituição de uma obrigação de caráter real, gerando ao proprietário reflexos positivos e negativos, ou seja, não gera apenas direitos ou abstenções, mas também deveres tendentes a conservar a qualidade ambiental do imóvel.<sup>8</sup>

É exatamente por este motivo que o adquirente do imóvel é parte legítima para responder pelo dano ambiental, mesmo que não seja o real causador, pois assumiu a propriedade com limitações e deveres impostos por lei. Neste sentido Steigleder afirma que “o adquirente de um imóvel que contenha uma área degradada ou contaminada poderá ser obrigado a preservar suas condições ambientais, evitando o agravamento do dano ambiental, o que se justifica pela adoção dos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador”, de modo que “se o novo proprietário for omissivo em conter a expansão do dano ambiental ou, até mesmo, em repará-lo, em cumprimento aos deveres inerentes à função social de sua propriedade, estará lesando o meio ambiente, segundo art. 225, §3º, da CRFB/88”.<sup>9</sup>

### 3. ESSENCIALIDADE DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO COMO PRISMA DE APLICAÇÃO DO DIREITO

Oportuno acrescentar, à guisa de conclusão, que toda a construção jurisprudencial que vem se consolidando no Superior Tribunal de Justiça, na linha do acórdão aqui analisado, de máxima proteção ambiental, justifica-se e encontra amparo hermenêutico-aplicativo a partir do reconhecimento da essencialidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja por comando constitucional (225, *caput*) seja pela sensibilização pelos membros do Judiciário da relevância e da importância da proteção ambiental na atualidade, o que está de acordo com a proteção dos direitos fundamentais na contemporaneidade, no qual está inserido o meio ambiente, uma vez que ao tratar de interesses metaindividuais se deve estar atento a uma proteção acima daquela ligada aos interesses individuais.

O voto analisado deixa isto muito claro ao referir, como ponto inicial de abordagem, as funções ecológicas da Reserva Legal. O reconhecimento de que o

<sup>8</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 231.

<sup>9</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 234.

instituto, quando devidamente aplicado e cumprido na propriedade rural, atende e satisfaz a interesses da coletividade, porquanto gera vantagens ecológicas.

Nas palavras do Ministro Relator, “A Reserva Legal possui *objetivos ecológicos específicos*, que a diferenciam de outros mecanismos de tutela da flora, como as APPs e as Unidades de Conservação (Lei 9.985/00). Ao classificá-los, deparamo-nos com duas famílias distintas, atrás referidas, faces de uma mesma moeda. De um lado, a garantia do uso sustentável dos recursos naturais, e do outro, a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos essenciais e dos elementos que compõem a biodiversidade, ambos pilares estruturantes do *mínimo ecológico constitucional*”. E conclui destacando que “esses objetivos são alcançados pela manutenção de ‘amostras significativas das formações vegetais nativas nas propriedades rurais’. Protege-se, diretamente, a vegetação nativa, mas similarmente são alcançados outros atributos ecológicos valorizados pelo ordenamento, como o robustecimento do sistema hidrogeológico; o suporte à biodiversidade, tanto ao asilar a fauna silvestre, como ao assegurar a sobrevivência de espécies da flora em extinção; a proteção do solo contra os processos erosivos e a incidência solar; a regulação do microclima local; a segurança de comunidades urbanas e rurais; e a salvaguarda da beleza paisagística associada a ecossistemas naturais”.

Por tais razões, considerando o quadro da sociedade de risco, os contornos do Estado de Direito Ambiental e a inserção do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado no patamar de direito fundamental, conclui-se que o enfoque jurídico sobre o tema deve ser diverso daquele de matiz utilitarista. O direito volta-se agora à proteção deste bem segundo um prisma preservacionista, seja considerando-o um bem jurídico tutelável em si mesmo, seja para atender ao princípio da responsabilidade intergeracional, isto é, o dever da sociedade contemporânea para com as futuras gerações.

Por conseguinte, a abordagem jurídica sobre o bem ambiental deve partir no sentido de tratá-lo como um pressuposto para a vida humana. Considerando-se que estamos inseridos no meio ambiente e que os resultados negativos hão de atingir a todos que o compõem, a sua qualidade deve ser preservada independentemente de oportunizar utilidades para a espécie humana, como requisito para manutenção da vida humana e, acima disso, uma vida com qualidade e dignidade.

---

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL N. 1.027.051-SC  
(2011/0231280-0)**

---

Relator: Ministro Benedito Gonçalves  
Embargante: Fischer S A Comercio Industria e Agricultura  
Advogado: Silvio Luiz de Costa e outro(s)  
Embargado: Fazenda Nacional  
Procurador: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

---

**EMENTA**

Tributário. Embargos de divergência no recurso especial. ITR. Isenção. Art. 10, § 1º, II, **a**, da Lei n. 9.393/1996. Averbação da área da reserva legal no registro de imóveis. Necessidade. Art. 16, § 8º, da Lei n. 4.771/1965.

1. Discute-se nestes embargos de divergência se a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) concernente à Reserva Legal, prevista no art. 10, § 1º, II, **a**, da Lei n. 9.393/1996, está, ou não, condicionada à prévia averbação de tal espaço no registro do imóvel. O acórdão embargado, da Segunda Turma e relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, entendeu pela imprescindibilidade da averbação.

2. Nos termos da Lei de Registros Públicos, é obrigatória a averbação “da reserva legal” (Lei n. 6.015/1973, art. 167, inciso II, n. 22).

3. A isenção do ITR, na hipótese, apresenta inequívoca e louvável finalidade de estímulo à proteção do meio ambiente, tanto no sentido de premiar os proprietários que contam com Reserva Legal devidamente identificada e conservada, como de incentivar a regularização por parte daqueles que estão em situação irregular.

4. Diversamente do que ocorre com as Áreas de Preservação Permanente, cuja localização se dá mediante referências topográficas e a olho nu (margens de rios, terrenos com inclinação acima de quarenta e cinco graus ou com altitude superior a 1.800 metros), a fixação do perímetro da Reserva Legal carece de prévia delimitação pelo proprietário, pois, em tese, pode ser situada em qualquer ponto

do imóvel. O ato de especificação faz-se tanto à margem da inscrição da matrícula do imóvel, como administrativamente, nos termos da sistemática instituída pelo novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012, art. 18).

5. Inexistindo o registro, que tem por escopo a identificação do perímetro da Reserva Legal, não se pode cogitar de regularidade da área protegida e, por conseguinte, de direito à isenção tributária correspondente. Precedentes: REsp n. 1.027.051-SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.5.2011; REsp n. 1.125.632-PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 31.8.2009; AgRg no REsp n. 1.310.871-PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14.9.2012.

6. Embargos de divergência não providos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça prosseguindo no julgamento, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima, conhecer dos embargos, mas lhes negar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Eliana Calmon, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília (DF), 28 de agosto de 2013 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de embargos de divergência interpostos por Fischer S.A. Comércio Indústria e Agricultura contra acórdão proferido pela Segunda Turma desta Corte, assim ementado (fls. 281-282):



Tributário e Ambiental. ITR. Isenção. Reserva legal. Averbação. Imprescindibilidade. Necessidade de interpretação extrafiscal da renúncia de receita.

1. A controvérsia sob análise versa sobre a (im)prescindibilidade da averbação da reserva legal para fins de gozo da isenção fiscal prevista no art. 10, inc. II, alínea **a**, da Lei n. 9.393/1996.

2. O único bônus individual resultante da imposição da reserva legal ao contribuinte é a isenção no ITR. Ao mesmo tempo, a averbação da reserva funciona como garantia do meio ambiente.

3. Desta forma, a imposição da averbação para fins de concessão do benefício fiscal deve funcionar a favor do meio ambiente, ou seja, como mecanismo de incentivo à averbação e, via transversa, impedimento à degradação ambiental. Em outras palavras: condicionando a isenção à averbação atingir-se-ia o escopo fundamental dos arts. 16, § 2º, do Código Florestal e 10, inc. II, alínea **a**, da Lei n. 9.393/1996.

4. Esta linha de argumentação é corroborada pelo que determina o art. 111 do Código Tributário Nacional - CTN (interpretação restritiva da outorga de isenção), em especial pelo fato de que o ITR, como imposto sujeito a lançamento por homologação, e em razão da parca arrecadação que proporciona (como se sabe, os valores referentes a todo o ITR arrecadado é substancialmente menor ao que o Município de São Paulo arrecada, por exemplo, a título de IPTU), vê a efetividade da fiscalização no combate da fraude tributária reduzida.

5. Apenas a determinação prévia da averbação (e não da prévia comprovação, friso e repito) seria útil aos fins da lei tributária e da lei ambiental. Caso contrário, a União e os Municípios não terão condições de bem auditar a declaração dos contribuintes e, indiretamente, de promover a preservação ambiental.

6. A redação do § 7º do art. 10 da Lei n. 9.393/1996 é inservível para afastar tais premissas, porque, tal como ocorre com qualquer outro tributo sujeito a lançamento por homologação, o contribuinte jamais junta a prova da sua glosa - no imposto de renda, por exemplo, junto com a declaração anual de ajuste, o contribuinte que alega ter tido despesas médicas, na entrega da declaração, não precisa juntar comprovante de despesa. Existe uma diferença entre a existência do fato jurígeno e sua prova.

7. A *prova* da averbação da reserva legal é dispensada no momento da declaração tributária, mas não a existência da averbação em si.

8. Mais um argumento de reforço neste sentido: suponha-se uma situação em que o contribuinte declare a existência de uma reserva legal que, em verdade, não existe (hipótese de área tributável declarada a menor); na suspeita de fraude, o Fisco decide levar a cabo uma fiscalização, o que, a seu turno, dá origem a um lançamento de ofício (art. 14 da Lei n. 9.393/1996). Qual será, neste caso, o objeto de exame por parte da Administração tributária? Obviamente será o registro

do imóvel, de modo que, não havendo a averbação da reserva legal à época do período-base, o tributo será lançado sobre toda a área do imóvel (admitindo inexistirem outros descontos legais). Pergunta-se: a mudança da modalidade de lançamento é suficiente para alterar os requisitos da isenção? Lógico que não. E se não é assim, em qualquer caso, será preciso a *preexistência* da averbação da reserva no registro.

9. É de afastar, ainda, argumento no sentido de que a averbação é ato meramente declaratório, e não constitutivo, da reserva legal. Sem dúvida, é assim: a existência da reserva legal não depende da averbação para os fins do Código Florestal e da legislação ambiental. Mas isto nada tem a ver com o sistema tributário nacional. Para fins tributários, a averbação deve ser condicionante da isenção, tendo eficácia constitutiva.

10. A questão ora se enfrenta é bem diferente daquela relacionada à necessidade de ato declaratório do Ibama relacionado à área de preservação permanente, pois, a toda evidência, impossível condicionar um benefício fiscal nestes termos à expedição de um ato de entidade estatal.

11. No entanto, o Código Florestal, em matéria de reserva ambiental, comete a averbação ao próprio contribuinte proprietário ou possuidor, e isto com o objetivo de viabilizar todo o rol de obrigações *propter rem* previstas no art. 44 daquele diploma normativo.

12. Recurso especial provido.

Os embargos declaratórios opostos em face do mencionado aresto foram rejeitados (fls. 299-300).

Em suas razões, a embargante alega que a tese encartada no acórdão embargado diverge do entendimento fixado pela Primeira Turma a respeito da possibilidade de condicionamento da isenção do ITR, prevista no artigo 10, II, da Lei n. 9.393/1996 à prévia averbação da área equivalente à reserva legal no registro do imóvel. Eis a ementa do acórdão apontado como paradigma:

Processual Civil. Tributário. Recurso especial. ITR. Base de cálculo. Exclusão da área de preservação permanente e reserva legal. Isenção. Princípio da legalidade tributária. Lei n. 9.393/1996. Violação do art. 535 do CPC. Não ocorrência.

1. A área de reserva legal é isenta do ITR, consoante o disposto no art. 10, § 1º, II, **a**, da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, por isso que ilegítimo o condicionamento do reconhecimento do referido benefício à prévia averbação dessa área no Registro de Imóveis. (Precedentes: REsp n. 998.727-TO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 6.4.2010, DJe 16.4.2010; REsp n. 1.060.886-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 18.12.2009; REsp n. 665.123-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12.12.2006, DJ 5.2.2007)

2. O ITR é tributo sujeito à homologação, porquanto o § 7º, do art. 10, daquele diploma normativo dispõe que: “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. (...) § 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas **a** e **d** do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.” (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

3. A isenção não pode ser conjurada por força de interpretação ou integração analógica, máxime quando a lei tributária especial reafirmou o benefício através da Lei n. 11.428/2006, reiterando a exclusão da área de reserva legal de incidência da exação (art. 10, II, **a** e IV, **b**), *verbis*: “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

(...) II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas: a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989;

V - área aproveitável, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas: a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias;

b) de que tratam as alíneas do inciso II deste parágrafo;

4. A imposição fiscal obedece ao princípio da legalidade estrita, impondo ao julgador, na apreciação da lide, ater-se aos critérios estabelecidos em lei.

5. Consectariamente, decidiu com acerto o acórdão a quo ao firmar entendimento no sentido de que, *litteris*: “Assim, entendo que deve ser promovida a subtração da área de reserva legal. Embora não houvesse a averbação da área demarcada como reserva legal na época do fato gerador (1998), o que só ocorreu em 2002, entendo que deve haver a subtração de 20% da área do imóvel. Deve-se considerar como área de reserva apenas o limite mínimo de 20% estabelecido pelo art. 16 da Lei n. 4.771/1965, e é o caso dos autos. Mesmo enquanto não averbada, havia a proteção legal sobre o mínimo de 20% da área rural. Convém lembrar que a imposição fiscal obedece ao princípio da legalidade estrita, o que impõe ao julgador na apreciação da lide ater-se aos critérios estabelecidos em lei e ao conteúdo da prova produzida, quando existente. Se é verdadeira a assertiva de que a ‘Administração Pública’ não pode ir contra fato que ela mesmo deu origem, também o é que o juiz não está adstrito às alegações das partes, devendo aplicar, em matéria tributária, as disposições legais pertinentes.

No que tange ao imposto referente ao exercício de 1998, à época já se encontrava em vigor a Lei n. 9.393/1996, que, inovando o regramento legal até então existente, promoveu alteração significativa na sistemática de lançamento do ITR - abandonou o lançamento de ofício (art. 6º da Lei n. 8.847/1994) para adotar o lançamento por homologação (art. 10 da Lei n. 9.393/1996). Mero ato administrativo de averbação não pode ilidir a prova material da existência da área de reserva legal, consubstanciada em ato de vistoria e/ou prova pericial, esta rejeitada de plano.”

6. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC.

7. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

8. Recurso especial a que se nega provimento (REsp n. 969.091-SC, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1º.7.2010).

Para demonstrar a divergência alegada a embargante aduz que os acórdãos confrontados tratam de situações idênticas, tanto que a parte recorrente é a mesma em ambos os recursos e os arestos recorridos, oriundos do Tribunal Regional da Quarta Região, têm o mesmo teor.

Assevera que, apesar disso, a Primeira Turma, diferentemente do que foi decidido no presente caso pela Segunda Turma, fixou entendimento segundo o qual é ilegítimo o condicionamento da isenção do ITR referente à área de reserva legal, concedida pelo artigo 10, § 1º, inciso II, alínea a, da Lei n. 9.393/1996, à averbação da mencionada área no Registro de Imóveis.

Diante da demonstrada divergência, requer a embargante, ao final, a admissão e provimento do presente recurso, para que prevaleça o entendimento perfilhado pela Primeira Turma desta Corte sobre o tema em debate, por ocasião do julgamento do Recurso Especial de n. 969.091-SC.

Por meio de decisão de fls. 347-350, admiti os presentes embargos de divergência.

A Fazenda Nacional apresentou impugnação (fls. 356-364), pela qual defende que deve prevalecer o entendimento do acórdão embargado, pois “toda a compreensão da tributação territorial rural [...] deve ser feita à luz do princípio da defesa do meio ambiente, sendo certo que o Direito Tributário, mormente quando consubstanciado em tributos de acentuado caráter extrafiscal, caso, como bem se sabe, o ITR, pode e deve ser utilizado como instrumento de atuação do Estado na economia e na proteção ambiental” (fl. 360). Nessa toada,

assevera que a “averbação da área de reserva legal é dever que toca diretamente o proprietário do imóvel, não fazendo sentido que se valha da benesse tributária quando em mora com o cumprimento de tal dever” (fl. 361).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): Conforme relatado, discute-se nos presentes embargos de divergência se a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) concernente à área de reserva legal, prevista no art. 10, § 1º, II, a, da Lei n. 9.393/1996, está, ou não, condicionada à prévia averbação de tal área no registro do imóvel.

Eis a redação do referido dispositivo legal:

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I - VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:

- a) construções, instalações e benfeitorias;
- b) culturas permanentes e temporárias;
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;
- d) florestas plantadas;

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989;

Inicialmente, verifico que o embargante logrou demonstrar a existência de dissídio interno acerca dessa matéria. Com efeito, enquanto o acórdão embargado, prolatado pela Segunda Turma, entende pela necessidade da averbação prévia da reserva legal para o gozo da isenção do ITR, o aresto paradigma, proferido pela Primeira Turma, dispensa essa exigência.

Passo, doravante, ao juízo de mérito.

Acerca desse tema, já tive a oportunidade de manifestar meu entendimento, quando do julgamento, pela Primeira Turma, do REsp n. 1.125.632-PR, DJe 31.8.2009, do qual fui relator, ocasião em que concluí pela necessidade do prévio registro da área de reserva legal como condição à fruição da isenção do ITR correspondente.

E depois de novamente refletir sobre o tema, não vislumbro razões para modificar tal entendimento.

Com efeito, diferentemente do que ocorre com as áreas de preservação permanente, as quais são instituídas por disposição legal, a caracterização da área de reserva legal exige seu prévio registro junto ao Poder Público.

Nessa esteira, o art. 16, § 8º, da Lei n. 4.771/1965 exigia a prévia averbação da área da reserva legal à margem da inscrição da matrícula de imóvel. Veja-se:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001) (Regulamento)

[...]

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001).

Para fins administrativos de identificação do seu perímetro, o Novo Código Florestal, Lei n. 12.651/2012, em seu art. 18, *mantém a necessidade de registro da área de reserva legal*, todavia, doravante, junto ao órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Confira-se:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º A transferência da posse implica sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que deseja fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

Nesse contexto, verifica-se que inexistindo o registro, que tem por escopo a identificação da área destinada à reserva legal, não se pode cogitar de regularidade da área protegida e, por conseguinte, de direito à isenção tributária correspondente.

Frise-se que, conforme já assentado no voto do Ministro Castro Meira por ocasião do julgamento ora recorrido, o Imposto Tributário Rural - ITR caracteriza-se como tributo extrafiscal, que tem por finalidade desestimular a existência de latifúndios improdutivos e de incentivar práticas de uso racional dos recursos naturais e de preservação do meio ambiente.

Nessa esteira, tem-se que a tributação por esse imposto reveste-se de mais um instrumento dedicado à fiscalização das atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente. Assim, a isenção desse imposto deve ser interpretada como estímulo à adoção, pelo contribuinte, de medidas tendentes à preservação da área sob sua responsabilidade, assegurando-se, dessa forma, o princípio constitucional da função social da propriedade.

Cabe advertir que, nos termos da Lei de Registros Públicos, é obrigatória a averbação “da reserva legal” (Lei n. 6.015/1973, art. 167, inciso II, n. 22). Isso quer dizer que, mesmo feita administrativamente, nos termos do novo Código Florestal, permanece a exigência legal de averbação, sempre que ocorrer qualquer ato referente ao imóvel com implicações registrárias, como alienação, desmembramento, retificação de área, instituição de servidão, etc.

Dentre tais medidas, a legislação, como visto, exige do proprietário o registro da área de reserva legal para o fim de melhor viabilizar a fiscalização por parte do Poder Público. Essa finalidade ficou ainda mais clara com a redação ao art. 18, § 1º, da Lei n. 12.651/2012, “a inscrição da Reserva Legal no CAR

será feita mediante apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo”, o que denota a possibilidade, inclusive, do exercício da fiscalização no próprio ato de registro da reserva legal.

Logo, a inércia do proprietário em não registrar a reserva legal de sua propriedade rural constitui irregularidade e, como tal, não pode ensejar a aludida isenção fiscal, sob pena de premiar contribuinte infrator da legislação ambiental.

Importa registrar, ainda, por oportuno, que a presente controvérsia, como visto, não diz respeito à necessidade, ou não, de prévia comprovação da reserva legal por ocasião da declaração relativa a isenção do ITR (§ 7º do art. 10 da Lei n. 9.393/1996, inserido pela MP n. 2.166.67/2001), mas, sim, à própria caracterização da referida área para os fins tributários almejados.

Nessa esteira, colaciono, também, por oportuno, trecho do voto-vista lançado pelo eminente Ministro Mauro Campbell no julgamento do acórdão ora embargado:

Também não me sensibiliza a redação do § 7º do art. 10 da Lei n. 9.393/1996, porque, tal como ocorre com qualquer outro tributo sujeito a lançamento por homologação, o contribuinte jamais junta a prova da sua glosa - no imposto de renda, por exemplo, junto com a declaração anual de ajuste, o contribuinte que alega ter tido despesas médicas, na entrega da declaração, não precisa juntar comprovante de despesa. Existe uma diferença entre a existência do fato jurígeno e sua prova.

Entendo, portanto, que a prova da averbação da reserva legal é dispensada no momento da declaração tributária, mas não a existência da averbação em si.

No mesmo sentido da posição ora adotada, colaciono recente precedente da Segunda Turma:

Tributário. Embargos à execução. ITR. Isenção. Ato Declaratório Ambiental (ADA). Prescindibilidade. Precedentes. Área de reserva legal. Averbação na matrícula do imóvel. Necessidade.

1. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que “é desnecessário apresentar o Ato Declaratório Ambiental - ADA para que se reconheça o direito à isenção do ITR, mormente quando essa exigência estava prevista apenas em instrução normativa da Receita Federal (IN SRF n. 67/97)” (AgRg no REsp n. 1.310.972-RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5.6.2012, DJe 15.6.2012).



2. Todavia, quando se trata da “área de reserva legal”, as Turmas da Primeira Seção assentaram também que é imprescindível a averbação da referida área na matrícula do imóvel para o gozo do benefício isencional vinculado ao ITR. Precedentes: REsp n. 1.027.051-SC, Rel. p/ Acórdão Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7.4.2011, DJe 17.5.2011; REsp n. 1.125.632-PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20.8.2009, DJe 31.8.2009.

3. O provimento da tese da Fazenda Pública no tocante a imprescindibilidade de averbação da área de reserva legal para gozo de isenção de ITR impõe o retorno dos autos ao Tribunal de origem para dispor acerca de seus efeitos sobre a execução fiscal e os embargos opostos.

Agravo regimental provido para dar parcial provimento ao recurso especial da Fazenda Pública (AgRg no REsp n. 1.310.871-PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14.9.2012).

Inaplicável à hipótese dos autos o REsp n. 665.123-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 5.2.2007, já que teve por foco a “necessidade de Ato Declaratório Ambiental do IBAMA”, até mesmo quanto às Áreas de Preservação Permanente, algo bem diferente de exigir-se, nos termos da lei, a averbação ou registro da Reserva Legal.

Por fim, o próprio paradigma (REsp n. 969.091-SC, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1º.7.2010) alicerçou-se em dispositivo da MP n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, *hoje revogado*, e que assim prescrevia ao tornar desnecessário o Ato Declaratório Ambiental: “A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas **a** e **d** do inciso II, § 1, deste artigo, não está sujeito à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis” (art. 10, § 7º, da Lei n. 9.393/1996). *Ora, tal dispositivo desapareceu na conversão da MP n. 2.166-67 (agora revogada) no novo Código Florestal de 2012.*

Atualmente, portanto, não mais encontra apoio legal o fundamento principal do próprio paradigma, como se pode ver da transcrição abaixo, mais uma vez, do item 2 de sua ementa (grifei):

2. O ITR é tributo sujeito à homologação, porquanto o § 7º, do art. 10, daquele diploma normativo dispõe que: “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. (...) § 7º A declaração

*para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas a e d do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.” (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)*

3. A isenção não pode ser conjurada por força de interpretação ou integração analógica, máxime quando a lei tributária especial reafirmou o benefício através da Lei n. 11.428/2006, reiterando a exclusão da área de reserva legal de incidência da exação (art. 10, II, **a** e IV, **b**), *verbis*: “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

Ante o exposto, *nego provimento* aos embargos de divergência.

É o voto.

#### VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Ari Pargendler: Nos autos de embargos à execução fiscal opostos por Fischer Fraiburgo Agrícola Ltda. contra a Fazenda Nacional (e-stj, fl. 03-19), a MM. Juíza de Direito Dra. Cíntia Gonçalves Costa julgou improcedente o pedido (e-stj, fl. 135-143), mas a sentença foi reformada pelo tribunal *a quo*, relatora a Juíza Luciane Amaral Corrêa Münch, nos termos do acórdão assim ementado:

“Embargos à execução fiscal. ITR. Isenção de 20%. Área de reserva legal. Averbação.

A falta de averbação da área de reserva legal na matrícula do imóvel não é, por si só, fato impeditivo ao aproveitamento da isenção de tal área na apuração do valor do ITR, ante a proteção legal estabelecida pelo art. 16 da Lei n. 4.771/1965” (e-stj, fl. 181).

Sobreveio recurso especial, a que a 2ª Turma, relator p/o acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, deu provimento (e-stj, fl. 253-279).

Lê-se na ementa:

“Tributário e Ambiental. ITR. Isenção. Reserva legal. Averbação. Imprescindibilidade. Necessidade de interpretação extrafiscal da renúncia de receita.

1. A controvérsia sob análise versa sobre a (im)prescindibilidade da averbação da reserva legal para fins de gozo da isenção fiscal prevista no art. 10, inc. II, alínea **a**, da Lei n. 9.393/1996.

2. O único bônus individual resultante da imposição da reserva legal ao contribuinte é a isenção no ITR. Ao mesmo tempo, a averbação da reserva funciona como garantia do meio ambiente.

3. Desta forma, a imposição da averbação para fins de concessão do benefício fiscal deve funcionar a favor do meio ambiente, ou seja, como mecanismo de incentivo à averbação e, via transversa, impedimento à degradação ambiental. Em outras palavras: condicionando a isenção à averbação atingir-se-ia o escopo fundamental dos arts. 16, § 2º, do Código Florestal e 10, inc. II, alínea **a**, da Lei n. 9.393/1996.

4. Esta linha de argumentação é corroborada pelo que determina o art. 111 do Código Tributário Nacional - CTN (interpretação restritiva da outorga de isenção), em especial pelo fato de que o ITR, como imposto sujeito a lançamento por homologação, e em razão da parca arrecadação que proporciona (como se sabe, os valores referentes a todo o ITR arrecadado é substancialmente menor ao que o Município de São Paulo arrecada, por exemplo, a título de IPTU), vê a efetividade da fiscalização no combate da fraude tributária reduzida.

5. Apenas a determinação prévia da averbação (e não da prévia comprovação, friso e repito) seria útil aos fins da lei tributária e da lei ambiental. Caso contrário, a União e os Municípios não terão condições de bem auditar a declaração dos contribuintes e, indiretamente, de promover a preservação ambiental.

6. A redação do § 7º do art. 10 da Lei n. 9.393/1996 é inservível para afastar tais premissas, porque, tal como ocorre com qualquer outro tributo sujeito a lançamento por homologação, o contribuinte jamais junta a prova da sua glosa - no imposto de renda, por exemplo, junto com a declaração anual de ajuste, o contribuinte que alega ter tido despesas médicas, na entrega da declaração, não precisa juntar comprovante de despesa. Existe uma diferença entre a existência do fato jurígeno e sua prova.

7. A prova da averbação da reserva legal é dispensada no momento da declaração tributária, mas não a existência da averbação em si.

8. Mais um argumento de reforço neste sentido: suponha-se uma situação em que o contribuinte declare a existência de uma reserva legal que, em verdade,



não existe (hipótese de área tributável declarada a menor); na suspeita de fraude, o Fisco decide levar a cabo uma fiscalização, o que, a seu turno, dá origem a um lançamento de ofício (art. 14 da Lei n. 9.393/1996). Qual será, neste caso, o objeto de exame por parte da Administração tributária? Obviamente será o registro do imóvel, de modo que, não havendo a averbação da reserva legal à época do período-base, o tributo será lançado sobre toda a área do imóvel (admitindo inexistirem outros descontos legais). Pergunta-se: a mudança da modalidade de lançamento é suficiente para alterar os requisitos da isenção? Lógico que não. E se não é assim, em qualquer caso, será preciso a preexistência da averbação da reserva no registro.

9. É de afastar, ainda, argumento no sentido de que a averbação é ato meramente declaratório, e não constitutivo, da reserva legal. Sem dúvida, é assim: a existência da reserva legal não depende da averbação para os fins do Código Florestal e da legislação ambiental. Mas isto nada tem a ver com o sistema tributário nacional. Para fins tributários, a averbação deve ser condicionante da isenção, tendo eficácia constitutiva.

10. A questão ora se enfrenta é bem diferente daquela relacionada à necessidade de ato declaratório do Ibama relacionado à área de preservação permanente, pois, a toda evidência, impossível condicionar um benefício fiscal nestes termos à expedição de um ato de entidade estatal.

11. No entanto, o Código Florestal, em matéria de reserva ambiental, comete a averbação ao próprio contribuinte proprietário ou possuidor, e isto com o objetivo de viabilizar todo o rol de obrigações *propter rem* previstas no art. 44 daquele diploma normativo.

12. Recurso especial provido” (e-stj, fl. 281).

Seguiram-se embargos de divergência apontando como paradigma o precedente de que trata o REsp n. 969.091, SC, relator o Ministro Luiz Fux, de seguinte ementa:

“Processual Civil. Tributário. Recurso especial. ITR. Base de cálculo. Exclusão da área de preservação permanente e reserva legal. Isenção. Princípio da legalidade tributária. Lei n. 9.393/1996. Violação do art. 535 do CPC. Não ocorrência.

1. A área de reserva legal é isenta do ITR, consoante o disposto no art. 10, § 1º, II, a, da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, por isso que ilegítimo o condicionamento do reconhecimento do referido benefício à prévia

averbação dessa área no Registro de Imóveis. (Precedentes: REsp n. 998.727-TO, Rel. Ministro *Humberto Martins*, *Segunda Turma*, julgado em 6.4.2010, DJe 16.4.2010; REsp n. 1.060.886-PR, Rel. Ministro *Luiz Fux*, *Primeira Turma*, julgado em 1º.12.2009, DJe 18.12.2009; REsp n. 665.123-PR, Rel. Ministra *Eliana Calmon*, *Segunda Turma*, julgado em 12.12.2006, DJ 5.2.2007)

2. O ITR é tributo sujeito à homologação, porquanto o § 7º, do art. 10, daquele diploma normativo dispõe que:

“Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

(...)

§ 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas **a** e **d** do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.” (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001).

3. A isenção não pode ser conjurada por força de interpretação ou integração analógica, máxime quando a lei tributária especial reafirmou o benefício através da Lei n. 11.428/2006, reiterando a exclusão da área de reserva legal de incidência da exação (art. 10, II, **a** e IV, **b**), *verbis*:

“Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

(...)

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989;

V - área aproveitável, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas:

- a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias;
- b) de que tratam as alíneas do inciso II deste parágrafo;

4. A imposição fiscal obedece ao princípio da legalidade estrita, impondo ao julgador, na apreciação da lide, ater-se aos critérios estabelecidos em lei.

5. Consectariamente, decidiu com acerto o acórdão *a quo* ao firmar entendimento no sentido de que, *litteris*:

“Assim, entendo que deve ser promovida a subtração da área de reserva legal. Embora não houvesse a averbação da área demarcada como reserva legal na época do fato gerador (1998), o que só ocorreu em 2002, entendo que deve haver a subtração de 20% da área do imóvel. Deve-se considerar como área de reserva apenas o limite mínimo de 20% estabelecido pelo art. 16 da Lei n. 4.771/1965, e é o caso dos autos. Mesmo enquanto não averbada, havia a proteção legal sobre o mínimo de 20% da área rural.

Convém lembrar que a imposição fiscal obedece ao princípio da legalidade estrita, o que impõe ao julgador na apreciação da lide ater-se aos critérios estabelecidos em lei e ao conteúdo da prova produzida, quando existente. Se é verdadeira a assertiva de que a ‘Administração Pública’ não pode ir contra fato que ela mesmo deu origem, também o é que o juiz não está adstrito às alegações das partes, devendo aplicar, em matéria tributária, as disposições legais pertinentes.

No que tange ao imposto referente ao exercício de 1998, à época já se encontrava em vigor a Lei n. 9.393/1996, que, inovando o regramento legal até então existente, promoveu alteração significativa na sistemática de lançamento do ITR - abandonou o lançamento de ofício (art. 6º da Lei n. 8.847/1994) para adotar o lançamento por homologação (art. 10 da Lei n. 9.393/1996). Mero ato administrativo de averbação não pode ilidir a prova material da existência da área de reserva legal, consubstanciada em ato de vistoria e/ou prova pericial, esta rejeitada de plano.”

6. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC.

7. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

8. Recurso especial a que se nega provimento” (DJ, 1º.7.2010).

## II

*De lege ferenda*, o acórdão embargado estaria a salvo de censura pelo salutar propósito de preservar o meio ambiente. Acontece que a exigência de tributo está vinculada ao princípio da legalidade e, mais do que isso, ao princípio da tipicidade, a significar que a obrigação fiscal deve resultar da lei tributária, e no caso ela não condiciona o abatimento da área de reserva legal à averbação desta no Ofício Imobiliário.

Nesse contexto, é irrelevante tenham o Código Florestal (Lei n. 4.711, de 1965) e alteração posterior (Lei n. 7.803, de 1989) previsto a averbação da reserva legal; essa circunstância não foi valorizada pela lei tributária, que é posterior e nada referiu a respeito.

Voto, por isso, no sentido de conhecer dos embargos de divergência, dando-lhes provimento.

**VOTO-VOGAL**

Ementa: Processual Civil, Ambiental, Civil (registros públicos) e Tributário. Embargos de divergência. Imposto Territorial Rural - ITR. Área total do imóvel. Isenção sobre área de reserva legal mediante averbação administrativa ou registrária. Solenidade *ad substantiam*.

**RESERVA LEGAL COMO ATO ADMINISTRATIVO/  
REGISTRÁRIO COMPLEXO**

1. A Reserva Legal, ao contrário das Áreas de Preservação Permanente (margem de rio, encostas com inclinação acima de 45 graus, imóveis em altitude superior a 1.800 metros), não é topográfica, ou seja, identificável a olho nu ou com equipamentos rudimentares. Por isso mesmo demanda “especialização” (registrária ou administrativa), ato complexo a cargo do proprietário/posseiro em colaboração com o órgão ambiental.

2. Em homenagem ao *princípio da especialidade objetiva*, no novo Código Florestal, como já ocorria no anterior, a Reserva Legal é definida como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, *delimitada* nos termos do art. 12” (art. 3º, inciso III, da Lei n. 12.651/2012, grifo adicionado).

3. Sem delimitação, administrativa ou registrária – *rectius*, especialização, representada pela descrição como corpo certo imobiliário, com individualidade autônoma, e possibilidade real de controle do respeito aos seus atributos estabelecidos no Código Florestal –, não existe, no plano jurídico ou fático, Reserva Legal propriamente dita, por se desconhecer sua localização precisa e, em consequência, ficarem o administrador ambiental e o juiz impossibilitados de verificar o cumprimento das exigências legais, sobretudo quanto à manutenção da cobertura vegetal nativa, sua qualidade principal, exatamente a que leva à concessão do benefício fiscal na aferição do ITR.

4. A se dispensar a delimitação/especialização na isenção do ITR, tomando-se como referência apenas o percentual abstrato aplicável nas várias regiões do País, imóveis sem vegetação nativa passam a receber o benefício, desrespeitando-se não só o espírito da medida tributária como a letra do Código Florestal, que prescreve ser a Reserva Legal “área com cobertura de vegetação nativa” (art. 12, *caput*).

5. Essa a posição da Primeira Seção do STJ: “na Reserva Legal a determinação não é topográfica, daí a imprescindibilidade da averbação (ou providência administrativa que a substitua, nos termos da lei), ato pelo qual o proprietário a especializa. Em tese, a Reserva Legal pode se encontrar em qualquer lugar do imóvel, o que significa que sem a especialização não está em lugar algum, é corpo incerto e, por conseguinte, juridicamente ineficaz” (EREsp n. 218.781-PR, Primeira Seção, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 23.2.2012).

6. Em síntese, a parcela *concreta* da Reserva Legal não decorre da lei apenas (já que em tese pode se encontrar em qualquer ponto do imóvel), nem de ato voluntário e unilateral do proprietário ou possuidor, pois demanda o reconhecimento do órgão ambiental, mediante verificação do preenchimento dos requisitos legais, exigindo ainda, para obter a produção de *efeitos jurídicos perante terceiros*, a averbação (administrativa ou registrária), sob a égide dos princípios da *especialidade* e da *publicidade*.

### RESERVA LEGAL NA DISCIPLINA REGISTRÁRIA

7. Segundo a Lei n. 6.015/1973, a averbação da Reserva Legal é necessária para que o titular de um direito possa usufruir dos atributos



da autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º), e, se antes vinha disciplinada apenas em legislação específica (Código Florestal), deriva, atualmente, também de expressa previsão no seu art. 167, II, item 22 (redação dada pela Lei n. 11.284/2006).

8. No diálogo das fontes entre o novo Código Florestal e a Lei de Registros Públicos, tem-se que, para fins de especialidade, basta a averbação administrativa, no CAR - Cadastro Ambiental e Rural. No entanto, se algum ato registrário for praticado (alienação do imóvel, p. ex.), transplanta-se para o Registro Imobiliário a averbação feita administrativamente.

### RESERVA LEGAL NA DISCIPLINA TRIBUTÁRIA

9. A relação multifacetária e de conexão entre a legislação ambiental e a tributária pode ser extraída do art. 29, § 2º, da Lei n. 12.651/2009, segundo o qual “O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001”. Este último (art. 2º da Lei n. 10.267/2001), por seu turno, prevê que “o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR terá base comum de informações, *gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal*”, e que essa base “do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de *forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações*” (grifos adicionados).

10. Quanto ao tratamento tributário, a Lei n. 9.393/1996, ao disciplinar o Imposto Territorial Rural, determinou o regime de lançamento por homologação da exação, atribuindo ao contribuinte o mister de se antecipar ao Fisco e, dessa forma, apurar a ocorrência do fato gerador, identificar a base de cálculo, a alíquota e providenciar o recolhimento. Ademais, em relação à área sujeita à tributação, expressamente afastou a Reserva Legal, conforme se observa em seu art. 10, § 1º: “Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á: (...) II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas: a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989”.

11. A exigência de averbação não cria condição para o gozo da isenção, apenas específica a garantia, para o contribuinte que atua com boa-fé objetiva e para o Poder Público, de que a isenção foi concedida regularmente.

12. O STF, instado a examinar o tema da averbação como requisito necessário para que a Área de Reserva Legal fosse desconsiderada para fins de apuração do Grau de Utilização da Terra, concluiu que, sem a averbação (isto é, sem a especificação/individualização) da área, não há inconstitucionalidade, ao se levar em conta a área total do imóvel. Precedentes: MS n. 24.924-DF, Relator Min. Marco Aurelio, Relator p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.11.2011; MS n. 24.113-DF, Relator Min. Mauricio Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 23.5.2003, p. 31.

13. O mesmo entendimento deve ser aplicado no presente caso: a averbação (administrativa ou registrária) não só representa condição para a existência mesma da Reserva Legal, como também solenidade *ad substantiam*, único meio de provar que o contribuinte cumpriu as obrigações ambientais, haja vista a finalidade extrafiscal da concessão da isenção.

14. A norma do art. 111, II, do CTN – que prescreve a interpretação literal das normas de isenção – deve ser compreendida nos limites acima delineados, ou seja, o método literal impede a utilização de outros critérios ampliativos dessa modalidade de exclusão do crédito tributário, sem, contudo, afastar a leitura da norma mediante sua inserção na integridade do ordenamento jurídico.

15. A averbação da Área de Reserva Legal possui natureza de obrigação acessória (obrigação de fazer), instituída no interesse da fiscalização e da arrecadação, o que derruba o argumento de que a sua previsão por atos infralegais viola o princípio da *legalidade*.

16. Segundo o art. 113, § 2º, do CTN, a obrigação acessória decorre “da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos”.

17. O art. 96 do CTN, por seu turno, conceitua legislação tributária como a expressão que abrange, além das leis, tratados e convenções internacionais, “os decretos e as normas complementares

(art. 100 do CTN) que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes”.

18. Especificamente no que toca à isenção, o art. 175, parágrafo único, do CTN prevê que “A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente”.

### O CASO CONCRETO

19. À luz do exposto, tem-se que *somente em 3.10.2002 a empresa* – cuja ciência da legislação que disciplina o tema não pode ser negada (art. 3º da LINDB – Decreto n. 4.657/1942) – *manifestou interesse em assumir compromisso pela preservação da Área de Reserva Legal, averbado em 31.10.2002* (doc. de fl. 62, e-STJ, no qual consta o registro 4/7198, em que figuram como compromissário o Ibama e comprometente a ora embargante), *razão pela qual afronta o ordenamento jurídico a isenção retroativa para alcançar o ITR devido no ano de 1998.*

20. Embargos de Divergência não providos, acompanhando o eminente Relator.

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se de Embargos de Divergência em Recurso Especial interpostos contra acórdão da Segunda Turma assim ementado:

Tributário e Ambiental. ITR. Isenção. Reserva legal. Averbação. Imprescindibilidade. Necessidade de interpretação extrafiscal da renúncia de receita.

1. A controvérsia sob análise versa sobre a (im)prescindibilidade da averbação da reserva legal para fins de gozo da isenção fiscal prevista no art. 10, inc. II, alínea **a**, da Lei n. 9.393/1996.

2. O único bônus individual resultante da imposição da reserva legal ao contribuinte é a isenção no ITR. Ao mesmo tempo, a averbação da reserva funciona como garantia do meio ambiente.

3. Desta forma, a imposição da averbação para fins de concessão do benefício fiscal deve funcionar a favor do meio ambiente, ou seja, como mecanismo de incentivo à averbação e, via transversa, impedimento à degradação ambiental. Em outras palavras: condicionando a isenção à averbação atingir-se-ia o escopo fundamental dos arts. 16, § 2º, do Código Florestal e 10, inc. II, alínea **a**, da Lei n. 9.393/1996.

4. Esta linha de argumentação é corroborada pelo que determina o art. 111 do Código Tributário Nacional - CTN (interpretação restritiva da outorga de isenção), em especial pelo fato de que o ITR, como imposto sujeito a lançamento por homologação, e em razão da parca arrecadação que proporciona (como se sabe, os valores referentes a todo o ITR arrecadado é substancialmente menor ao que o Município de São Paulo arrecada, por exemplo, a título de IPTU), vê a efetividade da fiscalização no combate da fraude tributária reduzida.

5. Apenas a determinação prévia da averbação (e não da prévia comprovação, friso e repito) seria útil aos fins da lei tributária e da lei ambiental. Caso contrário, a União e os Municípios não terão condições de bem auditar a declaração dos contribuintes e, indiretamente, de promover a preservação ambiental.

6. A redação do § 7º do art. 10 da Lei n. 9.393/1996 é inservível para afastar tais premissas, porque, tal como ocorre com qualquer outro tributo sujeito a lançamento por homologação, o contribuinte jamais junta a prova da sua glosa - no imposto de renda, por exemplo, junto com a declaração anual de ajuste, o contribuinte que alega ter tido despesas médicas, na entrega da declaração, não precisa juntar comprovante de despesa. Existe uma diferença entre a existência do fato jurígeno e sua prova.

7. A prova da averbação da reserva legal é dispensada no momento da declaração tributária, mas não a existência da averbação em si.

8. Mais um argumento de reforço neste sentido: suponha-se uma situação em que o contribuinte declare a existência de uma reserva legal que, em verdade, não existe (hipótese de área tributável declarada a menor); na suspeita de fraude, o Fisco decide levar a cabo uma fiscalização, o que, a seu turno, dá origem a um lançamento de ofício (art. 14 da Lei n. 9.393/1996). Qual será, neste caso, o objeto de exame por parte da Administração tributária? Obviamente será o registro do imóvel, de modo que, não havendo a averbação da reserva legal à época do período-base, o tributo será lançado sobre toda a área do imóvel (admitindo inexistirem outros descontos legais). Pergunta-se: a mudança da modalidade de lançamento é suficiente para alterar os requisitos da isenção? Lógico que não. E se não é assim, em qualquer caso, será preciso a preexistência da averbação da reserva no registro.

9. É de afastar, ainda, argumento no sentido de que a averbação é ato meramente declaratório, e não constitutivo, da reserva legal. Sem dúvida, é assim: a existência da reserva legal não depende da averbação para os fins do Código Florestal e da legislação ambiental. Mas isto nada tem a ver com o sistema tributário nacional. Para fins tributários, a averbação deve ser condicionante da isenção, tendo eficácia constitutiva.

10. A questão ora se enfrenta é bem diferente daquela relacionada à necessidade de ato declaratório do Ibama relacionado à área de preservação permanente, pois, a toda evidência, impossível condicionar um benefício fiscal nestes termos à expedição de um ato de entidade estatal.

11. No entanto, o Código Florestal, em matéria de reserva ambiental, comete a averbação ao próprio contribuinte proprietário ou possuidor, e isto com o objetivo de viabilizar todo o rol de obrigações *propter rem* previstas no art. 44 daquele diploma normativo.

12. Recurso especial provido.

A embargante afirma existir orientação divergente na Primeira Turma do STJ, no sentido de que a lei isentiva do ITR não estabeleceu como requisito a averbação da Área de Reserva Legal. Cita como paradigma o acórdão proferido no REsp n. 969.091-SC, do e. Ministro Luiz Fux, abaixo transcrito:

Processual Civil. Tributário. Recurso especial. ITR. Base de cálculo. Exclusão da área de preservação permanente e reserva legal. Isenção. Princípio da legalidade tributária. Lei n. 9.393/1996. Violação do art. 535 do CPC. Não ocorrência.

1. A área de reserva legal é isenta do ITR, consoante o disposto no art. 10, § 1º, II, **a**, da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, por isso que ilegítimo o condicionamento do reconhecimento do referido benefício à prévia averbação dessa área no Registro de Imóveis. (Precedentes: REsp n. 998.727-TO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 6.4.2010, DJe 16.4.2010; REsp n. 1.060.886-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 18.12.2009; REsp n. 665.123-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12.12.2006, DJ 5.2.2007)

2. O ITR é tributo sujeito à homologação, porquanto o § 7º, do art. 10, daquele diploma normativo dispõe que: “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. (...) § 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas **a** e **d** do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.” (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

3. A isenção não pode ser conjurada por força de interpretação ou integração analógica, máxime quando a lei tributária especial reafirmou o benefício através da Lei n. 11.428/2006, reiterando a exclusão da área de reserva legal de incidência da exação (art. 10, II, **a** e IV, **b**), *verbis*: “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. (...) II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas: a) de preservação permanente e de reserva

legal, previstas na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989; V - área aproveitável, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas: a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias; b) de que tratam as alíneas do inciso II deste parágrafo;

4. A imposição fiscal obedece ao princípio da legalidade estrita, impondo ao julgador, na apreciação da lide, ater-se aos critérios estabelecidos em lei.

5. Consectariamente, decidiu com acerto o acórdão a quo ao firmar entendimento no sentido de que, *litteris*: “Assim, entendo que deve ser promovida a subtração da área de reserva legal. Embora não houvesse a averbação da área demarcada como reserva legal na época do fato gerador (1998), o que só ocorreu em 2002, entendo que deve haver a subtração de 20% da área do imóvel. Deve-se considerar como área de reserva apenas o limite mínimo de 20% estabelecido pelo art. 16 da Lei n. 4.771/1965, e é o caso dos autos. Mesmo enquanto não averbada, havia a proteção legal sobre o mínimo de 20% da área rural. Convém lembrar que a imposição fiscal obedece ao princípio da legalidade estrita, o que impõe ao julgador na apreciação da lide ater-se aos critérios estabelecidos em lei e ao conteúdo da prova produzida, quando existente. Se é verdadeira a assertiva de que a “Administração Pública” não pode ir contra fato que ela mesmo deu origem, também o é que o juiz não está adstrito às alegações das partes, devendo aplicar, em matéria tributária, as disposições legais pertinentes. No que tange ao imposto referente ao exercício de 1998, à época já se encontrava em vigor a Lei n. 9.393/1996, que, inovando o regramento legal até então existente, promoveu alteração significativa na sistemática de lançamento do ITR - abandonou o lançamento de ofício (art. 6º da Lei n. 8.847/1994) para adotar o lançamento por homologação (art. 10 da Lei n. 9.393/1996). Mero ato administrativo de averbação não pode ilidir a prova material da existência da área de reserva legal, consubstanciada em ato de vistoria e/ou prova pericial, esta rejeitada de plano.”

6. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC.

7. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

8. Recurso especial a que se nega provimento (REsp n. 969.091-SC, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1º.7.2010).

A empresa acrescenta que o aresto da Primeira Turma versa demanda judicial entre as mesmas partes, fator que, a seu ver, reforça a necessidade de reforma no julgado, a fim de evitar julgamentos desiguais.

A Fazenda Nacional apresentou impugnação.

O e. Ministro Relator sintetizou os posicionamentos destoantes existentes neste Tribunal Superior, descreveu as respectivas fundamentações e acompanhou a linha de entendimento adotado no acórdão embargado, negando provimento à pretensão recursal.

Diante da necessidade de uniformizar a interpretação dos órgãos fracionários que compõem a Seção de Direito Público do STJ, apresento meu voto.

### **1. SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA**

A lide tem por origem a cobrança, por meio de Execução Fiscal, do Imposto Territorial Rural relativo ao ano de 1998.

A embargante se insurge contra o lançamento suplementar de ITR, decorrente da glosa da Área de Utilização Limitada (Reserva Legal) de 210,3 ha, por ausência de averbação no órgão de registro competente. Afirma que o art. 10, II, a, da Lei n. 9.393/1996 isentou do mencionado tributo as Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, previstas na Lei n. 4.771/1965 (atualmente Lei n. 12.651/2012), sem impor encargos para utilização do benefício fiscal, razão pela qual os atos infralegais da Receita Federal não poderiam inovar, condicionando a isenção do ITR à averbação da reserva legal, no registro imobiliário pertinente.

### **2. ADMISSIBILIDADE RECURSAL**

Interpuseram-se no prazo legal os Embargos de Divergência em Recurso Especial. O dissídio foi demonstrado com observância às normas processuais.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conhecimento do recurso e passo ao exame do mérito, em tópicos separados.

### **3. INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO CONSOLIDADA DO ORDENAMENTO JURÍDICO**

É necessário, preliminarmente, lembrar que as normas jurídicas não existem isoladamente. No processo de interpretação e definição da “lei do caso concreto”, *é inadmissível chegar a resultado que se mostre contrário aos princípios e valores consagrados na Constituição Federal em vigor, bem como às demais normas jurídicas de caráter infraconstitucional.*

Por outro lado, segundo o art. 5º da atualmente denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942), “Na aplicação da lei o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

O caráter unificado de uma única ordem jurídica, cuja inteireza deve ser vista por extensa rede legislativa que a compõe, ganha reforço no estudo do Imposto Territorial Rural, tributo que, além da função ordinária (arrecadatória), notabiliza-se – e até mais – pelo acentuado viés extrafiscal.

A CF/1988 define o meio ambiente como valor jurídico-político (art. 225) e impõe que a ordem econômica atente para os princípios da função *social da propriedade* e da *defesa do meio ambiente* (art. 170, III e VI).

Nesse contexto, a superação do dissídio existente na Primeira Seção do STJ exige, à luz das considerações acima, a análise da legislação ambiental, tributária e civil (registros públicos).

#### **4. O TRATAMENTO DA RESERVA LEGAL. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, TRIBUTÁRIA E CIVIL (REGISTROS PÚBLICOS). A AVERBAÇÃO É OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA E ASSIM PODE SER DISCIPLINADA PELA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (NÃO SUJEITA AO PRINCÍPIO DA *RESERVA LEGAL*, CONFORME PREVISÃO EXPRESSA DO ART. 113, § 2º, DO CTN)**

Tendo em vista que o fato gerador da obrigação tributária é relativo ao exercício de 1998, deve ser levada em conta a legislação que vigia nessa época.

O art. 16, § 2º, da Lei n. 4.771/1965 (com a redação da Lei n. 7.803/1989) dispôs, a respeito da reserva legal:

Art. 16. (...)

§ 2º. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

Nota-se que a aludida área, por estar vinculada a um imóvel (dele fazendo parte), encontrava-se igualmente sujeita à disciplina da Lei de Registros Públicos.



A Área de Reserva Legal não decorre de ato voluntário e unilateral do proprietário ou possuidor, mas de lei, e demanda o reconhecimento do Poder Público, mediante verificação do preenchimento dos requisitos legais. Para obter a produção de *efeitos jurídicos perante terceiros*, sujeita-se aos princípios do *registro*, da *especialidade* e da *publicidade*.

O tema da necessidade de averbação da reserva legal já foi apreciado no STJ. Embora no caso em tela a matéria não tenha sido decidida sob enfoque tributário, as considerações por mim feitas quando do julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 218.781-PR, de que fui Relator, são pertinentes e úteis para a composição desta lide (grifos meus):

Em regra, na APP a individualização é *ictu oculi* – visual. Qualquer pessoa se acha habilitada, com um mínimo de conhecimento técnico ou experiência (atualmente basta um GPS), a identificá-la para si e para terceiros: margem de rio, áreas com inclinação acima de 45 graus, topo de morro. Distintamente, na Reserva Legal a determinação não é topográfica, daí a imprescindibilidade da averbação (ou providência administrativa que a substitua, nos termos da lei), ato pelo qual o proprietário a especializa. Em tese, a Reserva Legal pode se encontrar em qualquer lugar do imóvel, o que significa que *sem a especialização não está em lugar algum, é corpo incerto e, por conseguinte, juridicamente ineficaz*.

Segundo Afrânio de Carvalho, pela especialização o ato de registro imobiliário recai “sobre um objeto precisamente individuado”, com seus dados geográficos, capazes de “determinar o espaço terrestre por ele ocupado”. E arremata: a obrigatoriedade de que “o imóvel se apresente com as suas características, limites e confrontações” tem o desiderato de fazer com “ele apareça com um corpo certo. A sua descrição no título há de conduzir ao espírito do leitor essa imagem” (Registro de Imóveis, 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977, pp. 219-223).

A especialização, contudo, não cria ou institui a Reserva Legal, que existe por força de lei, e não por ato do particular ou chancela da Administração; veicula efeitos simplesmente declarativos. Não se trata, portanto, de ato constitutivo. *Sua incumbência é multifacetária: de um lado, concretizar e demonstrar, em registro oficial, a boa-fé objetiva e ecológica do proprietário; de outro, assegurar publicidade e segurança à localização em que se conserva a vegetação nativa, o que, reflexamente, também serve para gravá-la com a marca da imutabilidade a partir de então e habilitá-la, conseqüentemente, ao recebimento de benefícios pela sua manutenção, como isenção do ITR e participação em esquemas de Servidão Ambiental. A publicidade, por certo, cumpre o objetivo de informar à Administração que a fiscalize, como de rigor, e a terceiros, mormente aos futuros pretendentes à aquisição do imóvel.*

Segundo a Lei n. 6.015/1973, a averbação da reserva legal, portanto, é necessária para que o titular de um direito possa usufruir dos atributos da autenticidade, segurança e *eficácia* dos atos jurídicos (art. 1º), e, se antes vinha disciplinada em legislação específica, decorre, atualmente, também de expressa previsão no seu art. 167, II, item 22 (redação dada pela Lei n. 11.284/2006).

Em síntese, o compromisso assumido pelo proprietário do imóvel (em caso de posse, concretizado por Termo de Ajustamento de Conduta) e validado pelo órgão ambiental competente somente adquire eficácia jurídica oponível a terceiros mediante observância de formalidade essencial, isto é, a averbação na repartição definida em lei.

Cabe aqui apenas a observação de que o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012, em seu art. 18, § 4º, dispõe o seguinte:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

(...)

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Redação dada pela Lei n. 12.727, de 2012).

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público de abrangência nacional, criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA). Ao contrário do que se poderia imaginar, não representa dispensa de averbação da reserva legal no registro imobiliário, mas sim substituição. Em reforço a essa afirmação, basta a leitura do art. 30 da Lei n. 12.651/2009, segundo o qual deixa de existir a obrigação de registro no CAR “Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva”.

A relação multifacetária e de conexão entre a legislação ambiental e a tributária pode ser extraída do art. 29, § 2º, da Lei n. 12.651/2009, segundo o qual “O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001”.

E o que prevê o art. 2º da Lei n. 10.267/2001 ? Transcreve-se o dispositivo legal, *in verbis*:

Art. 2º Os arts. 1º, 2º e 8º da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º. (...)

§ 1º As revisões gerais de cadastros de imóveis a que se refere o § 4º do art. 46 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, serão realizadas em todo o País nos prazos fixados em ato do Poder Executivo, para fins de recadastramento e de aprimoramento do Sistema de Tributação da Terra - STT e do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR.

§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, *gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal*, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

§ 3º A base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes.

§ 4º Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade. (NR)

É possível concluir que o legislador sempre almejou a integração das fiscalizações ambiental e tributária, propósito este autorizado, conforme destacado inicialmente, pela função extrafiscal do ITR, destinada à proteção do meio ambiente.

Veja-se, doravante, o tratamento que a legislação tributária conferiu ao tema, especificamente à isenção do ITR.

A Lei n. 9.393/1996, ao disciplinar o Imposto Territorial Rural, determinou o regime de lançamento por homologação da exação, atribuindo ao contribuinte o mister de se antecipar ao Fisco e, dessa forma, apurar a ocorrência do fato gerador, identificar o fato gerador, a alíquota e providenciar o recolhimento. Ademais, em relação à área sujeita à tributação, expressamente afastou a reserva legal, conforme se verifica em seu art. 10:

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

(...)

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989;

Ao regulamentar a lei, o Decreto n. 4.382/2002 (citado aqui apenas para esclarecimento) determinou que, para fins de não tributação, a área de reserva legal deve estar averbada no registro de imóveis em período anterior à ocorrência do fato gerador (1º de janeiro de cada exercício):

Art. 12. São áreas de reserva legal aquelas averbadas à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, nas quais é vedada a supressão da cobertura vegetal, admitindo-se apenas sua utilização sob regime de manejo florestal sustentável (Lei n. 4.771, de 1965, art. 16, com a redação dada pela 2.166-67, de 2001).

§ 1º Para efeito da legislação do ITR, as áreas a que se refere o *caput* deste artigo devem estar averbadas na data de ocorrência do respectivo fato gerador.

§ 2º Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação (Lei n. 4.771, de 1965, art. 16, § 10, acrescentado pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001, art. 1º).

Ao tempo da ocorrência do fato gerador, a explicitação acima era dada pela Instrução Normativa SRF n. 43/1997:

Art. 10. Área tributável é a área total do imóvel excluídas as áreas: (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)

I - de preservação permanente; (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)

II - de utilização limitada. (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)

§ 1º A área total do imóvel deve se referir à situação existente à época da entrega do DIAT, e a distribuição das áreas, à situação existente em 1º de janeiro

*de cada exercício, de acordo com os incisos I e II. (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)*

§ 2º São áreas de preservação permanente as ocupadas por florestas e demais formas de vegetação natural, sem destinação comercial, descritas nos arts. 2º e 3º da Lei n. 4.771, de 1965: (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)

I - com o fim de proteção aos cursos d'água, lagoas, nascentes, topos de morros, restingas e encostas; (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

II - declaradas por ato do Poder Público, destinadas a atenuar a erosão, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxílio à defesa nacional, proteção de sítios de excepcional beleza, de valor científico ou histórico, asilos de fauna e flora, de proteção à vida e manutenção das populações silvícolas e para assegurar o bem-estar público. (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

§ 3º São áreas de utilização limitada: (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)

I - as áreas de Reserva Particular do Patrimônio Natural, destinadas à proteção de ecossistemas, de domínio privado, declaradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, mediante requerimento do proprietário, conforme previsto no Decreto n. 1.922, de 5 de junho de 1996; (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

II - as áreas imprestáveis para a atividade produtiva, declaradas de interesse ecológico, mediante ato do órgão competente federal ou estadual, conforme previsto no art. 10, § 1º, inciso II, alínea c, da Lei n. 9.393, de 1996; (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

III - as áreas de reserva legal, descritas no art. 16 e seus parágrafos e no art. 44, parágrafo único, da Lei n. 4.771, de 1965, com a redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989, onde não é permitido o corte raso da cobertura florestal ou arbórea para fins de conversão a usos agrícolas ou pecuários mas onde são permitidos outros usos sustentados que não comprometam a integridade dos ecossistemas que as formam. (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

§ 4º As áreas de preservação permanente e as de utilização limitada serão reconhecidas mediante ato declaratório do IBAMA, ou órgão delegado através de convênio, para fins de apuração do ITR, observado o seguinte: (Redação dada pela IN SRF n. 67/1997)

I - as áreas de reserva legal, para fins de obtenção do ato declaratório do IBAMA, deverão estar averbadas à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, conforme preceitua a Lei n. 4.771, de 1965; (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

II - o contribuinte terá o prazo de seis meses, contado da data da entrega da declaração do ITR, para protocolar requerimento do ato declaratório junto ao IBAMA; (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

III - se o contribuinte não requerer, ou se o requerimento não for reconhecido pelo IBAMA, a Secretaria da Receita Federal fará lançamento suplementar recalculando o ITR devido. (Incluído pela IN SRF n. 67/1997)

A leitura da disciplina normativa supracitada evidencia que há um equívoco nos precedentes que analisavam o tema sob o enfoque de a legislação infralegal haver criado condição não prevista na lei.

Na realidade, a averbação da reserva legal representa apenas o meio de prova eficaz para demonstrar que, em um determinado momento, fração específica do imóvel possuía reconhecidamente uma natureza jurídica própria.

Assim, conforme os votos apresentados no julgamento do REsp n. 1.027.051-SC, para o reconhecimento da isenção, era desnecessária a prévia comprovação de que houve averbação. Mas isso não permite inferir que o esclarecimento – de que a averbação imobiliária deveria ser preexistente ao tempo de ocorrência do fato gerador – represente invasão de matéria reservada à lei em sentido restrito, pois o mencionado ato (averbação) significa apenas que há fé pública na declaração do contribuinte.

Dito de outro modo, a exigência de averbação não cria condição antes inexistente, apenas especifica a garantia, para o contribuinte que atua com boa-fé objetiva e para o Poder Público, de que a isenção foi concedida regularmente. *Não se pode confundir a imposição de uma obrigação pecuniária (tributo, sujeito ao princípio da legalidade) com a previsão de uma obrigação de fazer (averbação de Área de Reserva Legal, passível de disciplina por atos infralegais, conforme art. 113, § 2º, do CTN, tema que será melhor analisado mais adiante).*

A Suprema Corte, instada a examinar o tema da averbação como requisito necessário para que a Área de Reserva Legal fosse desconsiderada para fins de apuração do Grau de Utilização da Terra, concluiu que sem a averbação (isto é, sem a especificação/individualização) da área não há inconstitucionalidade ao se levar em conta a área total do imóvel. Cito precedentes:

Mandado de segurança. Desapropriação. Reforma agrária. Legitimidade ativa. Esbulho possessório. Fazenda invadida por integrantes do MST. Período posterior à realização da vistoria. Transmissão da propriedade. Imóvel não dividido. Art. 1.784 c.c. art. 1.791 do Código Civil. Existência de áreas de preservação permanente e inaproveitáveis. Laudos contraditórios. Necessidade de dilação probatória. Ordem denegada.

1. Não se pode tomar como titular do domínio do imóvel uma pessoa jurídica sem existência jurídica. Consta do registro público do distrato social da empresa

a nomeação, como responsável pelos bens da sociedade, do ex-sócio falecido. Por essa razão, os seus herdeiros têm legitimidade para impetrar o mandado de segurança.

2. A invasão do imóvel por integrantes do Movimento dos Sem-Terra ocorreu em período posterior à conclusão das vistorias realizadas pelo INCRA, de modo que não teve o condão de influenciar nos resultados encontrados sobre a produtividade da fazenda. Precedentes.

3. O imóvel rural objeto da futura partilha entre herdeiros continua sendo único até o fim do inventário, embora com mais de um proprietário, formando um condomínio. Precedentes.

4. *Para a exclusão das áreas de preservação permanente ou de reserva legal, estas devem estar devidamente averbadas no respectivo registro do imóvel. Não se encontrando individualizada na averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade.*

5. A divergência de avaliações acerca das áreas aproveitáveis e inaproveitáveis demanda dilação probatória, inviável no rito especial do mandado de segurança.

6. Ordem denegada (MS n. 24.924, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe-211 divulg 4.11.2011 public 7.11.2011 Ement vol-02620-01 pp-00001).

Mandado de segurança. Desapropriação. Reforma agrária. Dilação probatória. Não-cabimento do *writ*. Instrução Normativa n. 8/93 revogada pela de n. 31/99. Prazo estabelecido na Lei n. 8.629/1993: interpretação do STF. Imprestabilidade da averbação de quota ideal, sem identificação da área. Procedimento expropriatório, que não se vincula ao desfecho de ação cautelar.

1. Não cabe mandado de segurança para discutir-se questão que exige dilação probatória.

2. Inexigível a presença de técnico de cadastro na comissão, visto que a Instrução Normativa INCRA/8/93 foi revogada pela de n. 31/99.

3. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que o § 4º do artigo 2º da Lei n. 8.629/1993 não fixa prazo de validade para a vistoria, apenas determina que, durante o referido período, as modificações introduzidas no imóvel não deverão ser levadas em conta para o efeito de desapropriação.

4. *Não se encontrando individualizada na sua averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade.* Precedente.

5. Tramitação de ação cautelar de produção antecipada de prova sobre as mesmas questões tratadas no *mandamus*. As duas ações são independentes. Os atos do procedimento expropriatório não se vinculam ao desfecho da cautelar.

Precedentes. Segurança denegada, ressalvadas as vias ordinárias (MS n. 24.113, Relator(a): Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 23.5.2003 pp-00031 Ement vol-02111-08 pp-01684).

Não vejo motivo para deixar de adotar o mesmo entendimento, com as devidas adaptações, em relação ao tema da tributação pelo ITR, mormente ao se considerar a conexão da legislação ordinária ambiental, tributária e civil, bem como seu fundamento de validade à luz das normas constitucionais, todas especificadas acima.

Em outras palavras, a averbação não constitui condição para gozo da isenção, mas representa solenidade *ad substantiam*, único meio de provar o compromisso assumido entre o indivíduo integrante da sociedade e o Poder Público, visando à proteção do meio ambiente, sem o que é impossível conceder a isenção, dada a sua finalidade extrafiscal.

Convém assinalar que a norma do art. 111, II, do CTN – que prescreve a interpretação literal das normas de isenção – deve ser compreendida nos limites acima delineados, ou seja, não se justifica a tentativa de utilizar isoladamente o *princípio da legalidade* para legitimar uma suposta ausência de previsão normativa da necessidade de averbamento (o que foi demonstrado não existir), pois isso implicaria a adoção de um princípio constitucional para negar aplicação a outro (estabelecido no art. 225 da CF/1988). Consoante mencionado no início, as normas e princípios jurídicos devem ser interpretados mediante sua inserção na integridade do ordenamento jurídico.

Para arrematar, registre-se que a averbação da Área de Reserva Legal possui natureza de obrigação acessória (obrigação de fazer), instituída no interesse da fiscalização e da arrecadação, o que derruba o argumento de que a sua previsão por atos infralegais viola o princípio da *legalidade*.

Com efeito, o art. 113, § 2º, do CTN é expresso ao afirmar que as obrigações acessórias estão determinadas na legislação tributária (conceito mais amplo que “lei tributária”):

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

(...)

§ 2º A obrigação acessória decorrente da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.



Note-se que o legislador não mencionou “lei”, mas “legislação tributária”, definida no art. 96 do CTN nos termos seguintes: “*A expressão ‘legislação tributária’ compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes*”.

Acrescente-se, especificamente no tocante à isenção, que o art. 175, parágrafo único, do CTN prevê que “A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente”.

Diante da moldura fático-jurídica dos autos, tem-se que *somente em 3.10.2002 a empresa – cuja ciência da legislação que disciplina o tema não pode ser negada (art. 3º da LINDB – Decreto n. 4.657/1942) – manifestou interesse em assumir compromisso pela preservação da Área de Reserva Legal, averbado em 31.10.2002 (doc. de fl. 62, e-STJ, no qual consta o registro 4/7198, em que figuram como compromissário o Ibama e compromitente a ora embargante), razão pela qual não há juridicidade ou razoabilidade a recomendar seja reconhecido o direito à isenção do ITR devido no ano de 1998.*

Com essas considerações, *acompanho o brilhante voto do e. Ministro Benedito Gonçalves para negar provimento aos Embargos de Divergência.*

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*José Heder Benatti<sup>1</sup>*

*Girolamo Domenico Treccani<sup>2</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

No julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1027051-SC – Fischer S/A Comércio Indústria e Agricultura vs Fazenda

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Agroambiental da Universidade Federal do Pará, Doutor e pesquisador do CNPq, atuando na Graduação e Pós-Graduação em Direito da UFPA. Advogado.

<sup>2</sup> Professor de Direito Agroambiental da Universidade Federal do Pará, Doutor, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Advogado.

Nacional – Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28 de agosto de 2013, publicado no Diário da Justiça em 21/10/2013, a embargante recorreu do acórdão de lavra do Ministro Mauro Campbell Marques, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), alegando divergência de entendimento fixado entre a Primeira Turma e Segunda Turma. O Relator entendeu que para fazer jus a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) concernente à Reserva Legal (RL), prevista no art. 10, § 1º, II, a, da Lei 9393/96, é imprescindível sua prévia averbação no registro do imóvel.

O Relator justificou sua decisão fazendo referência ao inciso II, n° 22, do art. 167 da Lei de Registros Públicos (Lei n° 6015/1973), cuja redação atual foi incluída pela Lei 11284, de 2006, que determina ser obrigatória a averbação da Reserva Legal.

A embargante não concorda com o lançamento suplementar do ITR praticado pela Receita Federal, por ausência de averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel. A discussão principal é sobre a necessidade de averbar a Reserva Legal na matrícula da propriedade rural, no cartório de registro de imóvel, para conseguir isenção de ITR na vigência do novo Código Florestal.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Antes de fazer a análise do conteúdo da decisão do STJ, é importante realizar uma breve apresentação sobre dois institutos em questão: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e a Reserva Legal.

O ITR foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição Federal de 1891 (artigo 9º, §2º), com a finalidade eminentemente arrecadatória. Atualmente está previsto no artigo 153, VI, § 4º da Constituição Federal (CF). Na legislação infraconstitucional está amparado nos artigos 29 a 31 do Código Tributário Nacional (Lei 5172, de 25 de outubro de 1966), e pela Lei 9393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o ITR.

O Estatuto da Terra, Lei 4504, de 30 de novembro de 1964, incluiu a conservação dos recursos naturais entre os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade (art. 2º) e destacou a importância extrafiscal deste tributo. Contemporaneamente, amparado pelo art. 186 da CF, que define os quatro critérios simultâneos para que a função social da propriedade rural seja cumprida, enumera dois com repercussões ambientais (os incisos I -

aproveitamento racional e adequado; e o II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente). Para poder calcular a área tributável foram excluídos da área total do imóvel, dentre outras, as áreas de preservação permanente e de Reserva Legal.

A Reserva Legal é um importante instrumento de preservação ambiental. São espaços de cobertura arbórea protegidos de maneira especial, onde é proibida a derrubada de todas as árvores deixando o solo sem cobertura vegetal (corte raso). É permitido seu uso direto por meio de manejo devidamente autorizado pelo órgão ambiental. Foi introduzida pelo Código Florestal de 1965 (artigo 16).<sup>3</sup> Sucessivas modificações legislativas alteraram as porcentagens das áreas a serem protegidas, que hoje são estabelecidas de acordo com a região e o bioma onde se localiza o imóvel rural, mantendo sua importância como instrumento de proteção ambiental (Lei 12651/2012 arts. 3º, III; 12 e 14). Ela incide indistintamente sobre o domínio, a posse ou a ocupação de um imóvel.<sup>4</sup> Esse espaço natural legalmente protegido deve ser considerado como uma das características intrínsecas da propriedade rural ou posse, constituindo uma limitação administrativa diretamente vinculada ao princípio da função socioecológica da propriedade (MEIRELLES, 2001; DI PIETRO, 1998).

Diferentemente da área de preservação permanente cuja localização é facilmente verificável (proximidade de uma corrente d'água ou declívios de terreno), a determinação da Reserva Legal não é topográfica, daí a necessidade de definir a sua localização.<sup>5</sup> Se a “especialização não está em lugar algum, é

<sup>3</sup> A importância da preservação das florestas não é uma preocupação recente, já em 1847 a Exposição de Motivos do Código Florestal francês dizia: “A conservação das florestas é um dos primeiros interesses das sociedades e, portanto, um dos primeiros deveres do governo” (OSÓRIO, 1937:255). José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1821, no exercício da vice-presidência da Junta Governativa de São Paulo, propôs que “Em todas as vendas que se fizerem e sesmarias que se derem, porá a condição que os donos e sesmeiros deixem, para matos e arvoredos, *a sexta parte do terreno*, que nunca poderá ser derrubada e queimada sem que se faça nova plantação de bosques, para que nunca falem as lenhas e madeiras necessárias” (PADUA, 2004) (grifo nosso). A vedação legal de realizar o corte raso da floresta e vegetação nativas no imóvel rural é prevista desde o Código Florestal de 1934, ao determinar no artigo 23 que “Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de *três quartas partes* da vegetação existente” (grifo nosso).

<sup>4</sup> A Lei nº 4771/65, no art. 16, § 8º, previa que “A área de Reserva Legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código (Incluído pela Medida Provisória 2166-67, de 2001)”.

<sup>5</sup> A especialização está contida no princípio do Direito Registral, que se materializa com a individualização e descrição que se lança no registro imobiliário para determinar a Reserva Legal. Um dos objetivos principais de averbar a Reserva Legal é assegurar a publicidade e a sua especificação (especializar), demarcando-a e gravando o imóvel.

corpo incerto e, por conseguinte, juridicamente ineficaz” (STJ, ERESP 218781/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, Dje 23.2.2012).<sup>6</sup>

A obrigação da averbação da Reserva Legal foi introduzida no Código Florestal de 1965 pela Lei 7803, de 18 de julho de 1989, e posteriormente confirmada pelo art. 85 da Lei 11284, de 02 de março de 2006 (cria o sistema de gestão de florestas públicas para o desenvolvimento sustentável), que alterou o inciso II do caput do art. 167 da Lei 6015/73 e pela Lei 11428, de 22 de dezembro de 2006 (regulamenta a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica).

A isenção do pagamento do imposto foi inicialmente prevista pelo artigo 104 da Lei 8171, de 17 de janeiro de 1991 (dispõe sobre a política agrícola) e foi mantida no artigo 10, §1º, II, alínea “a” da Lei 9393, de 19 de dezembro de 1996 (regulamenta o ITR). Os diferentes dispositivos acima consolidam a função ambiental da propriedade não tão somente como um mero elemento de limitação de uso da propriedade, mas como componente constitutivo do direito de propriedade (art. 5º, XXIII; art. 170, III e art. 186, II e 255 da Constituição Federal).<sup>7</sup>

As modificações introduzidas pelo novo Código Florestal de 2012 acabaram criando dois sistemas de registro público sobre a Reserva Legal, de estreita convivência e complementariedade. Um administrativo cujo objetivo

<sup>6</sup> Nesta linha de posicionamento ver REsp 831.212/MG, Rel. Min. Nancy Andrichi, Dje 22/09/2009; REsp 1125632/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Dje 31.8.2009; EREsp 1.310.871/PR, Rel. Min. Ari Pargendler, Dje 04/11/2013; AgRg no REsp 1.310.871/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Dje 14/09/2012. AgRg no REsp 1.243.685 – PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Dje: 16/12/2013. AgRg no REsp 1.366.179 – SC. Rel. Min. Og Fernandes, Dje: 20/03/2014; AgRg nos EDcl no REsp 1.342.161/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Dje 10/2/2014. EDcl no AgRg no REsp 1.315.220 – MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Dje: 08/05/2014. AgRg nos EDcl no Agravo em REsp 510.529 – PR, Rel. Min. Humberto Martins, Dje: 06/10/2014; AgRg no Agravo Em REsp 555.893 – SC, Rel. Min. Humberto Martins, Dje: 13/10/2014; AgRg no AREsp 450.574/SC, Rel. Min. Og Fernandes, Dje 24/03/2014. Debatendo a questão da indenização da Reserva Legal em ações de desapropriação, o Supremo Tribunal Federal concluiu que se a Reserva Legal não se encontrar individualizada na sua averbação, não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriado para efeito de cálculo da produtividade (MS 24924-DF, Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. para Acórdão Min. Joaquim Barbosa, Julgado em 24/02/2011, DJ 07/11/2011; MS 24113-DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Julgado em 19/03/2003, DJ 23/05/2003).

<sup>7</sup> A exigência legal de averbação está prevista para quando ocorrer qualquer ato referente ao imóvel com implicações registrarias, tais como a alienação, desmembramento, retificação de área, instituição de servidão etc. A isenção do imposto ressalta sua dimensão extrafiscal como instrumento de intervenção estatal na vida econômica e social, é um bônus que estimula a adoção de instrumentos destinados a promover a proteção do meio ambiente.

principal é a gestão ambiental do imóvel rural, o Cadastro Ambiental Rural - CAR (art. 18, Lei 12651/2012).<sup>8</sup> O outro registral, que busca regularidade perante o fisco (Número 22, inciso II, art. 167, Lei 6015/1973).<sup>9</sup>

Portanto, o registro não pode ser confundido com cadastro. O registro cuida do direito constitucional da propriedade privada e os demais direitos ligados ao bem imóvel, e é a forma que o nosso sistema jurídico encontrou de constituir os direitos reais. Já o cadastro tem interesse específico de inventariar dados e informações. Sua finalidade é político-administrativa para atingir objetivos que melhorem a forma de ordenamento territorial, com atribuição ao poder executivo.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro administrativo público de abrangência nacional, criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA) sendo regulamentado pelo Decreto 7830, de 17 de outubro de 2012. É “obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (art. 29 da Lei 12651/2012). Sem esse cadastro as atividades desenvolvidas no imóvel não podem ser licenciadas (Licença Ambiental Rural - LAR). Outro objetivo é dar segurança para os agentes financeiros (bancos públicos e privados) na liberação de recursos para os imóveis cadastrados, com isso os produtores rurais ficam habilitados a vender a sua produção e obter financiamento junto a instituições de crédito públicas ou privadas, pois torna o imóvel rural com regularidade ambiental (Resolução Conselho Monetário Nacional 3545, de 28 de fevereiro de 2008). No CAR estão identificadas a área de Reserva Legal, área de preservação permanente e a área de uso alternativo existentes na propriedade, como também as áreas com passivo ambiental, que precisam ser recuperadas.

<sup>9</sup> O registro de imóveis é um serviço público, de organização técnica e administrativa, exercido em caráter privado, por delegação do poder Público, com atribuição de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos direitos reais e de alguns direitos pessoais incidentes sobre a propriedade imobiliária. É a instituição garantidora do direito de propriedade. O registro é realizado através da matrícula que contém a descrição física do imóvel, o nome do proprietário e outras informações sobre o imóvel (Lei 6015/1973 e Lei 8935/1994 – Trata dos serviços notariais e de registro).

<sup>10</sup> Atualmente no Brasil temos vários cadastros com finalidades distintas, apesar que em algumas situações a base de informação seja a mesma. Estão sendo adotadas algumas medidas para a unificação de duas importantes bases de dados de imóveis rurais, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA e do Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal (Cafir), com a assinatura de Portaria conjunta da Receita Federal e INCRA, em 21 de dezembro de 2011, objetivando a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A unificação está prevista na Lei 10267, de 28 de agosto de 2001. Os cadastros existentes são os seguintes: Receita Federal: Cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR (Lei 9393/1996 – ITR); INCRA: Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (Lei 10.267/2001); IBAMA: Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR (Lei 12651/2012); Secretaria de Patrimônio da União (SPU): Várzea, terreno de marinha, ilhas federais, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum (Lei 9636/1998); FUNAI: áreas indígenas (Lei 5371, de 5 de dezembro de 1967); Cadastros Ambientais Rurais estaduais – CAR (Decreto e/ou lei estadual); Cadastros estaduais de terras públicas.

O próprio Código Florestal faz essa distinção, entende a complementariedade de informações, e não extingue a obrigatoriedade de averbar a Reserva Legal na matrícula da propriedade rural, quando afirma que “(...) no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação [da Reserva Legal na matrícula do imóvel] terá direito à gratuidade deste ato” (parte final do § 4º, art. 18, Lei 12651/2012). Em outro artigo desta mesma lei é taxativo ao prever que

Art. 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Somente com a especificação da Reserva Legal nos dois sistemas – à margem da inscrição da matrícula do imóvel ou registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR – é que se pode considerar a regularidade ambiental da área protegida.<sup>11</sup>

A conclusão a que se chega, após uma análise sistêmica da legislação que trata da averbação da Reserva Legal e suas implicações jurídicas, é a de que o § 4º, art. 18, Lei 12651/2012, ao prever que “O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis...”, está referindo-se somente as situações de *gestão do imóvel rural*, e não às relacionadas aos direitos reais e tributária que incidem bem privado. Em outras palavras, para aprovar o manejo florestal ou suprimir a vegetação nativa existente no imóvel, comprovar a regularidade ambiental, não há necessidade da averbação prévia da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel, basta fazer o CAR.<sup>12</sup>

Além das situações previstas na Lei de Registro Público para a averbação da Reserva Legal (inalterabilidade da área nos casos de transmissão do

<sup>11</sup> A especificação da Reserva Legal na matrícula da propriedade ocorre com o georreferenciamento. Com a Lei 10267/2001 tornou-se obrigatório o georreferenciamento do imóvel rural para inclusão no CNIR. O georreferenciamento consiste na descrição do imóvel rural em seus limites, características e confrontações (através de memorial descritivo), bem como o levantamento das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (Art. 176, § 4º, da Lei 6015/1973). É condição necessária para que se realize qualquer alteração cartorial da propriedade rural.

<sup>12</sup> Essa regra não é absoluta, pois o Código Florestal prevê situações em que deve ocorrer averbação registrária, que é o caso da constituição da servidão ambiental no imóvel rural (§ 2º, art. 15; Inciso I, art. 44, Lei 12651/2012).

imóvel a qualquer título – compra e venda, doação, permuta, incorporação, desmembramento –, seja *inter vivos* ou causa *mortis*, retificação, servidão florestal etc.), ela dá segurança ao adquirente em saber a situação dos direitos reais que incidem no imóvel, como também sobre a existência de irregularidade ambiental, pois o novo proprietário tem legitimidade passiva para responder pelos danos ambientais existentes, como é a conclusão da jurisprudência pacífica do STJ<sup>13</sup>. Logo a Reserva Legal consiste “em obrigação *propter rem*, gravando o bem respectivo independentemente da adesão voluntária do(s) proprietário(s)” (VIANNA, 2002:107).

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais que verificar a literalidade das normas, precisam ser averiguados quais são os valores em discussão. O debate sobre a obrigatoriedade da averbação da Reserva Legal representa muito mais que o cumprimento de uma obrigação formal, trata-se de verificar se a sociedade e o poder público podem dispor de instrumentos eficazes de fiscalização e defesa do meio ambiente. Considerando o valor conferido pelo art. 225 da CF, “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” como direito intergeracional, eventuais interesses particulares não podem colocar em risco o direito de todos.

Portanto é a averbação registrária um instrumento eficaz de se provar que o contribuinte cumpriu as obrigações ambientais, haja vista a finalidade extrafiscal da concessão da isenção. O princípio hermenêutico a ser adotado na ausência de certeza é *in dubio pro natura*, priorizando a interpretação que melhor atenda à proteção do meio ambiente.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antonio Herman. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, 2011, pp. 79-96.

---

<sup>13</sup> RESP 222349-PR, Rel. Ministro José Delgado, D.J. 02/05/2000; RESP 264173-PR, Rel. Ministro José Delgado, D.J. 02/04/2001; RESP 282781-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, D.J. 27/05/2002; RESP 237690-MS, Rel. Ministro Paulo Medina, D.J. 13/05/2002; RESP 327254-PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, D.J. 19/12/2002; RESP 263383-PR, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, D.J. 22/08/2005; RESP 343741-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, D.J. 07/10/2002; RESP 453875-PR, Rel. Min. Herman Benjamin, D.J. 11/11/2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 23ª Ed., 2015.

OSÓRIO, Joaquim Luis. *Direito Rural*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia Editores. 1937.

ROCHA, Ibraim, TRECCANI, Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder, HABER, Lilian Mendes, CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte Minas Gerais: Fórum, 2015, 2ª Edição.

PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zar Ed., 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. *As Áreas de Reserva Legal e a de Reflorestamento pelo novo adquirente*. In: *Jurisprudência Brasileira Criminal*, vol. 44, Curitiba, Juruá, 2002.



---

**RECURSO ESPECIAL N. 263.383-PR (2000/0059400-8)**

---

Relator: Ministro João Otávio de Noronha

Recorrente: Agropecuária Sacchelli Ltda

Advogado: Alir Ratacheski

Recorrido: Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringa -  
ADEAM

Advogado: Alberto Contar

---

**EMENTA**

Administrativo e Processual Civil. Reserva florestal. Novo proprietário. Responsabilidade objetiva.

1. A responsabilidade por eventual dano ambiental ocorrido em reserva florestal legal é objetiva, devendo o proprietário das terras onde se situa tal faixa territorial, ao tempo em que conclamado para cumprir obrigação de reparação ambiental e restauração da cobertura vegetal, responder por ela.

2. A reserva legal que compõe parte de terras de domínio privado constitui verdadeira restrição do direito de propriedade. Assim, a aquisição da propriedade rural sem a delimitação da reserva legal não exime o novo adquirente da obrigação de recompor tal reserva.

3. Recurso especial conhecido e improvido.

---

**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, por unanimidade, negar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Francisco Peçanha Martins e Franciulli Netto votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Eliana Calmon.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Franciulli Netto.

Brasília (DF), 16 de junho de 2005 (data do julgamento).

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Tratam os autos de ação civil pública na qual a autora, *Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá (Adeam)*, requereu fosse a *Agropecuária Sacchelli Ltda.* condenada a separar de suas terras parte destinada a reserva legal para regeneração natural ou reflorestar 1/3 dessa área de reserva, além da faixa que margeia o curso das águas, a fim de preservar as matas ciliares.

A ação foi julgada parcialmente procedente, determinando-se o seguinte:

(...) à ré, *Agropecuária Sacchelli Ltda.*, já qualificada, que no prazo de cento e oitenta (180) dias, contados da intimação do trânsito em julgado desta sentença, sob pena de multa diária que arbitro no valor de R\$ 100,00 (cem reais), com fulcro no artigo 11 da Lei n. 7.347/1985, faça reserva nos imóveis de sua propriedade e descritos às fls. 10-18, uma área correspondente a 20% (vinte por cento) de toda a extensão do imóvel, protegendo-a através de cercas que impeçam o acesso do gado, garantindo o seu crescimento natural, a título de reserva legal, entregando tal área a regeneração natural.

A Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por maioria, confirmou a sentença. Interpostos embargos infringentes pela empresa agropecuária, os integrantes do Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça mantiveram, também por maioria, o acórdão embargado. O julgado restou assim ementado:

Embargos infringentes. Ação civil pública por danos ao meio ambiente, cumulada com obrigação de fazer. Ilegitimidade passiva "ad causam". Inocorrência. Interesse processual da "Adeam". Reserva legal. Dever do proprietário de reparar o dano. Artigo 29 do Código Florestal.

Recurso provido. Decisão unânime [na verdade, a decisão não foi unânime].

- O proprietário é sempre o responsável por danos perpetrados contra o patrimônio florestal, por atos próprios ou de seus prepostos e até de terceiros (art. 29 do Código Florestal).

- Há interesse processual da embargada, eis que é uma conceituada associação, instituída há mais de um ano, com objetivo à defesa do meio ambiente.

Considerou-se, no acórdão vergastado, que a empresa demandada é parte legítima para responder à ação, uma vez que: a) a “área destinada a reserva legal possui caráter de ‘propter rem’, isto é, obrigação que se transfere do alienante ao adquirente”, fato que é corroborado pelas disposições do art. 29 do Código Florestal; b) “a reserva de 20% do total da área é uma restrição ao direito de propriedade, e, portanto, deve ser respeitada”; c) a parte ré, mesmo que tenha adquirido as terras sem a reserva legal da mata nativa, não poderia utilizar-se dela sem separar os 20% estabelecidos na lei; e d) estava caracterizada, ante o preenchimento dos requisitos previstos no art. 5º, II, da Lei n. 7.347/1985, a legitimidade ativa da associação autora, Adeam.

Então, a ré, Agropecuária Sacchelli Ltda., aviou recurso especial fundado na alínea c do permissivo constitucional, indicando como paradigma divergente acórdão deste Tribunal, proferido no Recurso Especial n. 156.899, da relatoria do Ministro Garcia Vieira. Fez ainda algumas considerações a respeito da obrigação de reparar dano ambiental por quem não o provocou.

As contra-razões foram apresentadas às fls. 348-359.

O Ministério Público Federal, às fls. 243-250, opinou pelo improvimento do recurso especial, informando que o paradigma utilizado pela recorrente encontra-se superado por novel entendimento desta Corte.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Conheço do recurso ante a divergência demonstrada com relação ao Recurso Especial n. 156.899-PR (relator Ministro Garcia Vieira), cujo acórdão foi publicado no DJ de 4.5.1998.

A controvérsia cinge-se a eventual existência de responsabilidade do novo proprietário de terras rurais para responder por dano ambiental, culminando na obrigação de fazer referente à separação de parte de suas terras para a constituição de reserva florestal legal, na forma dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) e do parágrafo 2º, III, do art. 225 da Constituição Federal. Como a questão aqui suscitada é, ressalvada algumas particularidades, semelhante à que foi decidida no julgamento do Recurso Especial n. 195.274-

PR, do qual fui relator, sirvo-me do voto que nele proferi, acrescido de algumas considerações:

Segundo o que dispõe a Medida Provisória n. 2.166/68, de 2001, que modificou diversos dispositivos do Código Florestal, a reserva legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas.

A legislação que determina a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal advém de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuado sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, leva à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras. Como afirmou Paulo Affonso Leme Machado, "*usa-se menos a propriedade, para usar-se sempre.*"

Esse doutrinador sustentou o seguinte:

O proprietário de uma Reserva olha para seu imóvel como um investimento de curto, médio e longo prazos. A Reserva Legal Florestal deve ser adequada à tríplice função da propriedade: econômica, social e ambiental. Usa-se menos a propriedade, para usar-se sempre. A existência de uma Reserva Florestal, mais do que uma imposição legal, é um ato de amor a si mesmo e a seus descendentes. (*In* Direito Ambiental Brasileiro, 12ª edição, p. 717.)

A reserva legal compõe parte de terras de domínio privado e constitui verdadeira restrição do direito de propriedade, não sendo, portanto, indenizável. A Lei n. 4.771/1965 não deixa dúvidas de que o proprietário é o responsável por danos ocorridos em seus domínios, não havendo distinção entre danos praticados por atos próprios ou por terceiros. Disso conclui-se que a aquisição da propriedade sem a delimitação da reserva legal não exime o adquirente da obrigação de recompor tal reserva.

Isso mais se enfatiza diante do comando contido no art. 99 da Lei n. 8.171/1999, que confere, objetivamente, a obrigação de o proprietário rural arborizar, ao longo dos anos, a faixa destinada à reserva legal em suas terras. Esse é o entendimento que tem sido perfilhado neste Tribunal. Observe-se:

Embargos de declaração contra acórdão proferido em agravo regimental. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade. Adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas.

1. A Medida Provisória n. 1.736-33 de 11.2.1999, que revogou o art. 99 da Lei n. 8.171/1991, foi revogada pela MP n. 2.080-58, de 17.12.2000.

2. Em matéria de dano ambiental a responsabilidade é objetiva. O adquirente das terras rurais é responsável pela recomposição das matas nativas.

3. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente".

4. A Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores. Na verdade, a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo.

5. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para negar provimento ao Recurso Especial (EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, relator Ministro Luiz Fux, DJ de 22.4.2003).

Não há, portanto, por que se falar em ilegitimidade passiva *ad causam* do adquirente do imóvel para responder a ação civil pública mediante a qual se busca proteger a área de reserva florestal legal no domínio privado, uma vez que é sua a responsabilidade pela ocorrência de danos ambientais. Em outras palavras, é o proprietário, ao tempo da exigência do cumprimento da obrigação de reparação ambiental, que deve responder por ela, visto que adquiriu a propriedade na vigência da legislação impositiva de restrição ao seu uso, além de que, se assim não fosse, jamais as reservas legais no domínio privado seriam recompostas, o que abalaria o objetivo da legislação de assegurar a preservação e equilíbrio ambientais.

A respeito da legitimidade passiva do proprietário da terra para responder à ação, já decidiu este Tribunal feito similar ao presente, inclusive proposto pela Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá (ADEAM), ora recorrente. Confira-se:

Administrativo. Reserva florestal. Novo proprietário. Legitimidade passiva.

1. O novo adquirente do imóvel é parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditas pela Lei Federal.

2. Recurso provido (REsp n. 264.173-PR, relator Ministro José Delgado, DJ de 2.4.2001).

Ante todo o exposto, observa-se que Ministério Público tem razão ao dizer, em seu parecer, que a divergência citada no recurso especial já está superada, uma vez que este Tribunal vem perfilhando o entendimento da responsabilidade objetiva do proprietário do imóvel quanto aos danos ambientais verificados em sua propriedade, ainda mais quando a aquisição da propriedade tenha-se dado na vigência de legislação que impõe restrição a seu uso.

Há ainda outro ponto a ser considerado. Não obstante tenha a recorrente aviado o recurso apenas com relação à alínea **c** do permissivo constitucional, no qual as questões suscitadas foram resolvidas nas linhas volvidas, chegou a fazer algumas considerações no sentido de que, na região, não teria ela de recompor florestas porque “supõe” que ali existem, há “milhares de anos”, ervas rasteiras. Afirmou também que a associação autora não comprovou que existiram florestas que deveriam ser recompostas.

Primeiramente, a lei, ao fazer menção à “Reserva Legal Florestal”, quis proteger a vegetação nativa local e, por isso, não atribuiu à palavra “floresta” a idéia de ambiente constituído por árvores frondosas e por vegetação fechada. Cito, como exemplo, o Mapa de Biomas e Vegetação do território nacional traçado pelo IBGE, no qual se incluem os biomas Caatinga e Pampa, donde se infere que os campos gerais também são protegidos pela lei ambiental.

Quanto ao Paraná, sabe-se que, há mais de um século, esse Estado sofreu desmatamento generalizado em razão da extração madeireira e do desbastamento de áreas para plantação de café e cana-de-açúcar, seguidos, ao longo do tempo, da plantação de outros tipos de lavoura, tais como soja, além de pastagens para gado, estes dois últimos centrados também na região do Município de Loanda, onde se situa a propriedade em questão. Até então, o território constituído pelo Estado do Paraná era coberto por florestas de araucária e pela Mata Atlântica, regiões onde se encontravam perobas e outras espécies de madeiras de lei, além das chamadas florestas estacionais semidecíduais.

Diante de tal quadro, supondo que a hipótese vertente não fosse de responsabilidade objetiva e considerando ainda a vegetação que cobria o território do Estado em questão, conclui-se que, se a ré pretendia demonstrar que o equilíbrio ecológico regional não fora afetado pelas pastagens para gado existentes no local e que estas, como afirmou, compõem a região como se fossem delas naturais, o ônus de prova, a toda evidencia, é dela, não só por opor-se ao pedido do autor sob novos fatos, como pelo que dispõe o art. 334, IV do CPC.

Deve-se considerar, finalmente, que, em se tratando de responsabilidade objetiva, a realização de tal prova, se fosse positiva, fulminaria a ação, porque estaria a ré comprovando a inexistência de dano, pressuposto específico para a configuração da existência de obrigação de reparar. Todavia, nada disso foi feito, tanto que, nas razões do recurso especial, a recorrente apenas trouxe a questão sob o estigma da suposição.

Diante de todo o exposto, *conheço do recurso especial, mas nego-lhe provimento.*

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Paulo Affonso Brum Vaz*

### 1 Síntese do caso

Trata-se de Recurso Especial, de relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, debatendo, em resumo, sobre a responsabilidade por dano contra o patrimônio florestal perpetrado por terceiro, no caso, pelo antigo proprietário de determinada área.

Afirmou-se, na ocasião, que, em se tratando de responsabilidade objetiva, “é o proprietário, ao tempo da exigência do cumprimento da obrigação de reparação ambiental, que deve responder por ela”.

Constou da ementa o quanto segue:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RESERVA FLORESTAL. NOVO PROPRIETÁRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.

1. A responsabilidade por eventual dano ambiental ocorrido em reserva florestal legal é objetiva, devendo o proprietário das terras onde se situa tal faixa territorial, ao tempo em que conclamado para cumprir obrigação de reparação ambiental e restauração da cobertura vegetal, responder por ela.

2. A reserva legal que compõe parte de terras de domínio privado constitui verdadeira restrição do direito de propriedade. Assim, a aquisição da propriedade rural sem a delimitação da reserva legal não exime o novo adquirente da obrigação de recompor tal reserva.

3. Recurso especial conhecido e improvido.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> REsp. 263.383/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, julgado em 16/06/2005.

## 2 Discussão

Registro, inicialmente, que, à época do julgamento – 2005 –, encontrava-se em vigor a Lei 4.771/65, Código Florestal, com as alterações promovidas pela Medida Provisória 2.166-67/01. Nesse diploma legal, constava a definição de reserva legal (art. 1º, § 2º, III), os respectivos limites mínimos de preservação (art. 16), indicando, finalmente, a responsabilidade pelas penalidades (art. 29).

O Superior Tribunal de Justiça, em um primeiro momento, asseverou que “não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, a particular que adquiriu a terra já desmatada”<sup>2</sup>, posição essa que foi objeto de intenso debate pela doutrina da época<sup>3</sup>.

Na sequência, e evoluindo esse entendimento, o Tribunal da Cidadania reconheceu, no julgamento do REsp. 343.741-PR, Rel. Min. Franciulli Netto, sessão do dia 04/06/02, que “a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”.

Em 25/08/2009, no REsp. n. 1.056.540/GO, relatado pela Ministra Eliana Calmon, o STJ assentou que “não há como se eximir a adquirente desta obrigação legal, indistintamente endereçada a todos membros de uma coletividade, por serem estes, em última análise, os beneficiários da regra, máxime ao se considerar a função social da propriedade”.

Em acórdão de 15/06/2010, no REsp. n. 1.179.316/SP, relatado pelo Ministro Teori Zavascki, a 1ª Turma do STJ reconheceu que obrigação de restaurar área de reserva legal configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência de domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito da boa-fé do

<sup>2</sup> REsp. 218120-PR, Rel. Ministro Garcia Vieira, julgado em 24/08/99. De acordo com pesquisa realizada no sítio do STJ, o precursor desse entendimento foi o REsp. 156899-PR, também da Relatoria do Ministro Garcia Vieira, levado a julgamento em 17/03/98.

<sup>3</sup> Cito, como exemplo, Paulo de Bessa Antunes (Poder judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. In: **Revista de Direito Ambiental**. a. 6 jan./mar. 2001 v. 21. São Paulo: RT, p. 103 e seguintes), que, em sua conclusão, pontua o seguinte: “a título de conclusão é possível constatar que as decisões do Superior Tribunal de Justiça, que acabaram de ser comentadas, são decisões que se contrapõem, frontalmente, à legislação específica sobre a matéria que define a reserva legal como obrigação *propter rem* e que, em tal condição, acompanham a propriedade e dela não se afastam em hipótese alguma”.



adquirente ou de outro nexa causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio”.

Pois bem.

O Recurso Especial objeto de análise parte de dois pressupostos: *o primeiro*, de que a responsabilidade por dano ambiental é, nesses casos, objetiva e, *o segundo*, de que se trata, a reserva legal, de uma “verdadeira restrição do direito de propriedade”<sup>4</sup>.

Ainda que nesse julgado não se tenha feito referência à assim chamada obrigação *propter rem*, tomada de empréstimo que foi do direito civil, a consequência é similar: obriga o novo proprietário a reparar o dano ambiental pela ausência de reserva florestal legal<sup>5</sup>.

Seja como for, o fato é que o novo Código Florestal, instituído pela Lei 12.651/12, não deixa mais dúvida sobre a existência de uma obrigação *propter rem*, tal qual previsto no art. 2º, § 2º, *verbis*: “as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transmissão de domínio ou posse do imóvel rural”. Veja-se a doutrina:

O § 2º reconheceu o que já vem sendo sustentado doutrinária e judicialmente, que é o caráter *propter rem* das obrigações relativas à propriedade rural ou florestal, no que se refere à manutenção das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal (...).<sup>6</sup>

A obrigação, portanto, independe do fato de ter sido o proprietário ou possuidor anterior autor da degradação ambiental, pois se liga ao título de domínio ou posse. Um ônus real ao direito de propriedade transmitida ao sucessor.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> REsp. n. 263.383-PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgamento em 16/06/05. Sobre a função socioambiental da propriedade, vide Yuri Lopes de Mello (Reserva legal: fundamento constitucional e políticas públicas. In: **Revista de Direito Ambiental**. a. 15. out./dez. 2010 v. 60. São Paulo: RT. p. 123/148).

<sup>5</sup> A expressão “reserva florestal legal”, em detrimento de “reserva legal”, é preferida por Édís Milaré (**Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 2013, p. 1300).

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. São Paulo: Altas, 2014. p. 67.

<sup>7</sup> LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Ispere Nassif. **Código Florestal**. Rio de Janeiro: Forense. p. 24. Na mesma linha, conferir Antonio de Azevedo Sodré (**Novo Código Florestal Comentado**. Leme: J H Mizuno. 2013, p. 71 e Guilherme José Purvin de Figueiredo (Comentário ao art. 2º. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs). **Novo Código Florestal**. São Paulo: RT, 2012. p. 44).

A obrigação de reparar o dano ao meio ambiente é *propter rem*, ou seja, acompanha a coisa, em virtude de lei, mas, também, do reconhecimento, no Código Civil (art. 1228) e no texto da Constituição (art. 5º, XXIII), da função social da propriedade, que impõe ao proprietário não só abstenções e limites ao direito de propriedade, mas, também, atitudes positivas no exercício de seu direito, para que a propriedade concretamente se coloque a serviço da preservação do ambiente, cumprindo sua função social.

Especificamente quanto às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a obrigação de reparar o dano na área degradada independe de ter sido a alienação onerosa ou gratuita, com fundamento nos princípios do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade, tendo em vista que a reparação do dano é fundamental para o cumprimento do mandado constitucional de conservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações.

No REsp. n. 948.921, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, julgado em 23/10/2007, ficou assentado que a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal são passíveis obrigatoriamente de reparação, não importando saber a origem do domínio/posse ou da propriedade. A intenção de se impor a cláusula *propter rem*, para se reparar os danos causados nessa espécie de vegetação, decorre do simples dever de cumprir o princípio da função social da propriedade, a fim de manter o equilíbrio ecológico.

A obrigação *propter rem* ganha reforço enquanto corolário da natureza objetiva da responsabilidade por dano ao meio ambiente, tal como dispõe o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, impondo o dever de reparação independente de culpa.

No campo penal, já tive oportunidade de consignar que o crime do art. 48 da Lei 9.605/98<sup>8</sup> “constitui crime permanente, de forma que a prática omissiva do réu, consistente em manter as condições estruturais que obstam a recuperação vegetal, configurou ilicitude desde o momento em que se tornou o titular do domínio sobre tais obras”, detendo, o atual possuidor, domínio do fato delitivo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Art. 48: impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação.

<sup>9</sup> TRF4, Apelação Criminal Nº 2005.72.00.000298-0/SC, Relator Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, julgada em 11/05/2011.

### 3 Considerações finais

Seja com base na antiga legislação, seja com suporte no atual Código Florestal, o certo é que não se pode considerar lúdima a transmissão de propriedade que não se faça acompanhada dos deveres para com o meio-ambiente, notadamente daqueles referentes à reserva legal florestal, sob pena de desvio de sua finalidade, qual seja, a proteção do ecossistema equilibrado.

### Referência bibliográfica

ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. In: **Revista de Direito Ambiental**. a. 6 jan./mar. 2001 v. 21. São Paulo: RT. p. 103-131.

\_\_\_\_\_. **Comentários ao Novo Código Florestal**. São Paulo: Altas, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 263.383/PR. Relator: Ministro João Otávio Noronha. Julgado em: 16/06/2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 156.899-PR. Relator: Ministro Garcia Vieira. Julgado em 17/03/98.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 218.120-PR. Relator: Ministro Garcia Vieira. Julgado em 24/08/99.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. n. 843.036/PR. Rel. Ministro José Delgado. Julgado em 17/10/2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. n. 948.921/SP. Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 23/10/2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. n. 1.056.540/GO. Rel. Ministra Eliana Calmon. julgado em 25/08/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. n. 1.179.316/SP. Relator Ministro Teori Zavascki, Julgado em 15/06/2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Criminal n. 2005.72.00.000298-0/SC. Relator: Paulo Afonso Brum Vaz. julgada em 11/05/2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Comentário ao art. 2º. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs). **Novo Código Florestal**. São Paulo: RT, 2012. p. 40-45.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Ispier Nassif. **Código Florestal**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MELLO, Yuri Lopes de. Reserva legal: fundamento constitucional e políticas públicas. In: **Revista de Direito Ambiental**. a. 15. out./dez. 2010, v. 60. São Paulo: RT. p. 123/148.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2013.

SODRÉ, Antonio de Azevedo. **Novo Código Florestal Comentado**. Leme: J. H. Mizuno, 2013.

---

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 18.301-MG  
(2004/0075380-0)**

---

Relator: Ministro João Otávio de Noronha  
Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais  
T. Origem: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais  
Impetrado: Juiz de Direito de Andrelândia - MG

---

**EMENTA**

Administrativo e Processual Civil. Recurso ordinário. Averbação de reserva florestal. Exigência. Código Florestal. Interpretação.

1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.

2. Desborda do mencionado regramento constitucional portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

3. Recurso ordinário 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, por unanimidade, dar provimento ao recurso ordinário nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins e Franciulli Netto.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

Brasília (DF), 24 de agosto de 2005 (data do julgamento).

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Tratam os autos de mandado de segurança impetrado pelo *Ministério Público do Estado de Minas Gerais* contra ato normativo do *Juiz de Direito da Comarca de Andrelândia*, visando a decretação da nulidade da Portaria n. 001/2003, que permitia a transcrição de títulos aquisitivos de imóveis sem a respectiva averbação da reserva legal instituída pela Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal).

O Tribunal de Justiça local denegou a segurança ao fundamento de que a portaria constitui ato administrativo inerente ao exercício de função do magistrado, atendo à sua competência, estando formalmente regular. Sustentou ainda que a portaria estava embasada em interpretação razoável da lei, não permitindo, portanto, a interferência do tribunal para torná-lo ineficaz. Citou precedente no sentido de que a averbação da reserva florestal somente era exigível no caso de existir área de floresta no imóvel e que o pedido, por ser controvertido, não comportava análise via mandado de segurança.

Inconformado, o Ministério Público aviou recurso ordinário sustentando o seguinte:

a) o ato normativo em que consiste a portaria impugnada é vinculado, não havendo por que falar em “mérito administrativo”;

b) a complexidade da matéria não atinge a liquidez e certeza do direito, uma vez que o pedido restringiu-se à nulidade de uma portaria de conteúdo dissonante dos comandos contidos no Código Florestal; e

c) a interpretação dada aos arts. 16 e 44 do Código Florestal não atendem o melhor direito, divergindo, inclusive, do art. 225, § 1º, da Constituição Federal.

À fl. 135, foi certificado que não se abriu vista para contra-razões, uma vez que o feito prescinde do pólo passivo.

O Ministério Público Federal, às fls. 141-143, exarou parecer pelo provimento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): A controvérsia cinge-se à correta interpretação dos arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), visto que, por meio da Portaria n. 01/2003, a qual o Ministério Público pretende anular, novos proprietários de imóveis rurais foram dispensados de averbar reserva legal florestal na matrícula do imóvel.

Os dispositivos legais tinham as seguintes redações:

Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

(...)

*§ 2º A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área. (Incluído pela Lei n. 7.803 de 18.7.1989)*

Art. 44. Na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste enquanto não for estabelecido o decreto de que trata o artigo 15, a exploração a corte raso só é permitível desde que permaneça com cobertura arbórea, pelo menos 50% da área de cada propriedade.

*Parágrafo único. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área. (Incluído pela Lei n. 7.803, de 18.7.1989)*

Com o advento da Medida Provisória n. 2.166-67, passaram a contar com o seguinte texto, no que interessa:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

(...)

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

(...)

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.

§ 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário.

O art. 44 foi modificado para determinar-se a recomposição das reservas florestais, e sobre o averbamento, previu o seguinte:

*Art. 44-A.* O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente.

(...)

§ 2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

Como se deduz dos dispositivos transcritos, mormente o § 8º do art. 16, há determinação de que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel. Mencionada determinação existe desde o advento do Código Florestal. Todavia, é bem verdade que a lei não esclarece a oportunidade em que deva se dar tal averbação. Daí a discussão acerca da legalidade da portaria instituída pelo magistrado de Andrelândia que dispensou a averbação quando da transcrição de títulos aquisitivos de imóveis efetivadas naquele município.

Nas informações prestadas por aquele magistrado, deixou ele explicitado seu entendimento de que a portaria editada para dar interpretação à norma em questão, resultou de seu entendimento de que a averbação somente seria obrigatória nos casos em que houvesse exploração ou supressão de florestas nativas.



Diante de tais fatos, a solução da controvérsia reclama análise da lei em questão, considerando o bem jurídico que visa proteger. Pois bem, segundo o que dispõe a Medida Provisória n. 2.166/68, de 2001, que modificou diversos dispositivos do Código Florestal, a reserva legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas.

Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, leva à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras.

O que se tem presente é o interesse público prevalecendo sobre o privado, interesse coletivo este que inclusive afeta o proprietário da terra reservada, no sentido de que também será beneficiado com um meio ambiente estável e equilibrado. Assim, a reserva legal compõe parte de terras de domínio privado e constitui verdadeira restrição do direito de propriedade.

Observa-se, inclusive, que o legislador responsabilizou o proprietário das terras quanto à recomposição da reserva, que deverá ser feita ao longo dos anos, na forma estabelecida no art. 99 da Lei n. 8.171/1999.

Trata-se portanto, indubitavelmente, de legislação impositiva de restrição ao uso da propriedade particular, considerando que, assim não fosse, jamais as reservas legais, no domínio privado, seriam recompostas, o que abalaria o objetivo da legislação de assegurar a preservação e equilíbrio ambientais.

Esse é o entendimento que tem sido perfilhado neste Tribunal. Confira-se:

Embargos de declaração contra acórdão proferido em agravo regimental. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade. Adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas.

1. A Medida Provisória n. 1.736-33 de 11.2.1999, que revogou o art. 99 da Lei n. 8.171/1999, foi revogada pela MP n. 2.080-58, de 17.12.2000.

2. Em matéria de dano ambiental a responsabilidade é objetiva. O adquirente das terras rurais é responsável pela recomposição das matas nativas.

3. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

4. A Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores. Na verdade, a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo.

5. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para negar provimento ao Recurso Especial. (EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, relator Ministro Luiz Fux, DJ de 22.4.2003.)

O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado à categoria de dogma constitucional como um direito de todos (art. 225 da CF), visando as presentes e futuras gerações. Todavia, ainda há uma parcela considerável de pessoas que resistem ao pensamento coletivo, mirando-se apenas em seus interesses imediatos.

Nesse sentido, desobrigar os proprietários da averbação é o mesmo que esvaziar a lei de seu conteúdo. O mesmo se dá quanto ao adquirente, por qualquer título, no ato do registro da propriedade. Não há nenhum sentido em desobrigá-lo das respectivas averbações, porquanto a reserva legal é regra restritiva do direito de propriedade, tratando-se de situação jurídica estabelecida desde 1965. Nesse sentido, ressalto que a mencionada restrição completará 40 anos em setembro próximo, tempo suficiente à incorporação cultural, não se justificando que, atualmente, haja proprietários resistentes à mencionada reserva.

Assim, entendo que não agiu o magistrado com acerto ao baixar uma portaria, com base em interpretação da Lei n. 4.177/1965, que desconsiderou o bem jurídico por ela protegido, como se averbação na lei referida tratasse-se de ato notorial condicionado, e não obrigação legal.

Assim posto, dou provimento ao recurso ordinário apenas para decretar a nulidade da Portaria n. 01/2003.

Todavia, a nulidade aqui decretada está privada do efeito *ex tunc* ante o seguinte:

a) o número de transcrições de títulos aquisitivos efetivados sob a égide da mencionada portaria é indeterminado, não se podendo, também, precisar os sujeitos relacionados aos respectivos atos;

b) não se está em sede de ação coletiva com efeitos *erga omnes*;

c) o Código Florestal não dispôs expressamente sobre o prazo de averbação, de forma que, a exemplo da exigência cartorial de averbação para a frente, também os efeitos dessa decisão dar-se-ão a partir de seu trânsito em julgado.

Acrescento também que os atos constitutivos feitos sob a égide da Portaria n. 01/2003 são regulares. As averbações de que cuida os presentes autos poderão ser feitas na forma do art. 217 da Lei n. 6.015/1973, por meio da qual é permitido a qualquer pessoa, incluindo-se aí o Ministério Público, proceder a averbações, observadas as exigências legais para os casos da espécie.

Ante todo o exposto, *provejo o recurso ordinário*.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Gilberto Passos de Freitas<sup>1</sup>*

### **1. Breves apontamentos acerca dos fatos e das questões jurídicas abordadas no Acórdão**

O caso que deu ensejo ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 18.301-MG, iniciou-se por Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, contra ato normativo do Juiz de Direito da Comarca de Andrelândia, visando a anulação da Portaria nº 001/2003, que permitia a transcrição de títulos aquisitivos de imóveis sem a respectiva averbação da reserva legal instituída pela Lei n. 4.771/65 (Código Florestal).

O Tribunal de Justiça denegou a segurança ao fundamento de que a portaria constitui ato administrativo inerente ao exercício de funções do magistrado, estando formalmente regular. Sustentou ainda que a portaria estava embasada em interpretação razoável de lei e que o pedido, por ser controvertido, não comportava análise na via mandamental.

---

<sup>1</sup> Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Professor Universitário.

Inconformado, o Ministério Público ingressou com recurso ordinário, sustentando, em resumo, que o ato normativo em que consiste a portaria é vinculado, não havendo por que falar em mérito administrativo, que a complexidade da matéria não atinge a liquidez e certeza do direito e que a interpretação dada aos arts. 16 e 44 do Código Florestal não atende o melhor direito.

Por unanimidade, os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça deram provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Ministro João Otávio de Noronha, Relator, que fundamentou seu voto, basicamente, nos seguintes argumentos: a) da interpretação dos artigos 16 e 44 da Lei n. 4.771/65 e art.16 da Medida Provisória n. 2.166/67, há determinação de que a área de reserva legal seja averbada à margens da inscrição da matrícula do imóvel; b) que o entendimento adotado pelo Magistrado, no sentido de que a averbação somente seria obrigatória nos casos em que houvesse exploração ou supressão de florestas nativas, não pode ser aceito; c) que a reserva legal, regra restritiva do direito de propriedade, se constitui num instrumento de grande relevância na manutenção da qualidade de vida e no equilíbrio ecológico, tendo o Magistrado desconsiderado o bem jurídico a ser protegido, entendendo a averbação como um ato notarial e não obrigação legal.

## 2. Análise teórica e dogmática dos fundamentos do Acórdão

A proposta deste trabalho é analisar o Acórdão de início mencionado, destacando a importância da Reserva Legal como instrumento de manutenção da qualidade de vida e do equilíbrio ecológico.

Pela leitura da ementa e da fundamentação do Acórdão, constata-se a preocupação do Ministro Relator com a preservação do meio ambiente e a importância da Reserva Legal para a sua preservação, quando deixa consignado que:

“O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.”

E, na fundamentação do acórdão, falando sobre a importância da Reserva Legal afirma: “Essa legislação, ao determinar a separação de parte das

propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuado sem limites pelo homem. Tais consequências nefastas paulatinamente, leva à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras.”

Realmente, pela leitura do conceito de Reserva Legal, dado pelo inciso III, do art. 1º da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), constata-se a sua importância para o meio ambiente, quando afirma que a Reserva Legal é a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;”.

Realmente, como bem assinalou o Ministro Herman Benjamin: “O Código Florestal, ao ser promulgado em 1965, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o mínimo ecológico na exploração da terra – patamar básico esse que confere efetividade à preservação e à restauração dos “processos ecológicos essenciais” e da “diversidade e integridade do patrimônio genético do País” (Constituição Federal, art. 2235, § 1º, I e II) -, tem na Reserva Legal e nas Áreas de Preservação Permanente dois de seus principais instrumentos de realização, pois, nos termos de tranquila jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cumprem a meritória função de propiciar que os recursos naturais sejam “utilizados como equilíbrio” e conservados em favor da “boa qualidade de vida” das gerações presentes e vindouras...”<sup>2</sup>

No mesmo sentido a lição de Paulo Bessa Antunes: “A reserva legal se justifica como instituto jurídico aplicável ao solo com vocação agrícola, pois como se depreende de sua definição normativa é área que obrigatoriamente, deve ser mantida hígida com vistas a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e à reabilitação dos processos ecológicos nas áreas que foram desflorestadas com vistas à implantação de atividades agrícolas ou rurais.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> STJ. Embargos de Divergência em RESP nº 218.781-PR, j. 9.12.2009.

<sup>3</sup> Da área de reserva legal. In Novo Código Florestal Comentado. Coord. Edis Milaré e Paulo Affonso Leme Machado, p. 243.

A preocupação do legislador não é nova, se considerarmos que a Reserva Florestal, entre nós, teve origem por proposta de José Bonifácio de Andrada e Silva, no sentido de que condicionava a concessão de terras a particulares à reserva de 1/6 de parte do terreno, onde seria proibido o desmatamento.<sup>4</sup>

Portanto, quando o Magistrado baixou Portaria dispensando adquirentes de propriedades rurais de averbar áreas de reserva florestal na matrícula do imóvel, por entender que a averbação somente seria obrigatória nos casos em que houvesse exploração ou supressão de florestas, conforme bem entendeu o Ministro Relator, não agiu com acerto, uma vez que “desconsiderou o bem jurídico protegido”.

E, mais ainda, como concluiu o Ministro: “...desobrigar os proprietários da averbação é o mesmo que esvaziar a lei de seu conteúdo. O mesmo se dá quanto ao adquirente, por qualquer título, no ato do registro da propriedade. Não há nenhum sentido em desobrigá-lo das respectivas averbações porquanto a reserva legal é regra restritiva do direito de propriedade, tratando-se de situação jurídica estabelecida desde 1965.”

Aliás, reforçando tal entendimento, o Superior Tribunal de Justiça já sob a égide do novo Código Florestal, decidiu no mesmo sentido: “Recurso Especial. Civil e Ambiental. Usucapião. Imóvel rural sem matrícula. Registro da sentença. Necessidade de delimitação da reserva legal ambiental. Registro no Cadastro Ambiental Rural – CAR. Novo Código Florestal. 1. Controvérsia acerca da possibilidade de se condicionar o registro da sentença de usucapião de imóvel sem matrícula à averbação de reserva legal ambiental. 2. É possível extrair do art. 16 § 8º, do Código Florestal que a averbação da reserva florestal é condição para a prática de qualquer ato que implique transmissão, desmembramento ou retificação de área de imóvel sujeito à disciplina da Lei 4.771/65 (REsp. 831.212/MG, DJe 22/09/2009). 3. Extensão desse entendimento para a hipótese de aquisição originária por usucapião, aplicando-se o princípio da hermenêutica “in dubio pro natura”. 4. Substituição da averbação no Cartório de Registro de Imóveis pelo registro no Cadastro Ambiental Rural – CAR, por força do novo Código Floresta. 5. Adaptação do entendimento desta Corte Superior à nova realidade normativa, mantida a eficácia da norma protetiva ambiental. 6. Necessidade de prévio registro da reserva legal no CAR, como condição para o

<sup>4</sup> Sergio Ahrens. Sobre reserva legal: origens, histórias e fundamentos técnico-conceituais, in Congresso Internacional de Direito Ambiental, 11, 2007, São Paulo. Meio Ambiente e Acesso à Justiça, flora, Reserva Legal e APP. (SP): Instituto o direito por um planeta verde, 2007, v. 1, p. 693.

registro da sentença de usucapião no Cartório de registro de imóveis. 7. Recurso especial provido.”<sup>5</sup>

Por outro lado, considerando que o julgamento do recurso, cujo Acórdão ora é analisado ocorreu aos 24.08.2005, quando ainda estava em vigor o antigo Código Florestal (Lei 4.771/65) e que o novo Código (Lei n. 12.651, de 25.05.2012), deu outro tratamento ao instituto, parece-nos que algumas observações devem ser feitas.

Cumprе assinalar, em primeiro lugar, que o conceito dado pelo inciso III, do art. 3º, do Código em vigor é um pouco mais abrangente que o do Código anterior, conforme transcrevemos: “Reserva legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar na conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa.”

Em segundo lugar, embora o novo diploma tenha mantido a Reserva Legal<sup>6</sup>, ela não mais será averbada no Registro de Imóveis e sim registrada no órgão ambiental competente.<sup>7</sup> Este registro será feito por meio de inscrição no CAR – Cadastro Ambiental rural, que é parte do Sistema Nacional de Informação sobre meio Ambiente – SISNIMA, que consiste no registro público eletrônico de âmbito nacional obrigatório.

Em suma, os fundamentos do Acórdão ora analisados, embora tenham por base legislação revogada, continuam atuais e perfeitamente aplicáveis, principalmente pelo seu componente pedagógico ao enfatizar a importância da Reserva Legal na proteção do meio ambiente e servindo de orientação para

<sup>5</sup> Recurso Especial n. 1.356.207-SP, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, j.28.4.2015.

<sup>6</sup> “Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Proteção Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel.”

<sup>7</sup> “Art. 18. A Área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CVAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei. (...) § 4º. O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.”

a necessidade da averbação no caso de não implementação do CAR ou o seu registro neste sistema.<sup>8</sup>

### 3. Considerações finais

A decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso de Mandado de Segurança n. 18.301-MG, relatada pelo Ministro João Otávio Noronha se constitui em importante referência no sentido de consolidar a interpretação da jurisprudência sobre a importância da averbação e hoje do registro da Reserva Florestal Legal.

O fundamento da referida decisão é o reconhecimento de que a Reserva Legal se constitui num importante instrumento na preservação da qualidade de vida e do equilíbrio ecológico.

### Referências Bibliográficas

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Reserva legal florestal obrigatória. *Direito Ambiental. Revista do Advogado. AASP, São Paulo, Ano XXIX, nº 102, março 2009.*

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na Tutela da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente. *Anais do 2º Congresso Internacional do Direito Ambiental: 5 anos após a ECO 92, volume ' , instituto por um Planeta verde, 1997.*

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Coord. *Novo Código Florestal. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2013.*

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. Reserva Legal. In Figueiredo, Guilherme José Purvin de; Machado, Paulo Affonso Leme. *Revista de Direitos Difusos, volume 32, - Código Florestal: 40 anos (II). Julho – Agosto de 2005. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil.*

---

<sup>8</sup> TJSC. Mandado de segurança (...).Averbação de área de reserva legal na matrícula de imóvel determinada por ofício-circular da Corregedoria Geral de Justiça, abolida pelo novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12), mas condicionada ao registro em Cadastro Ambiental Rural (art. 18, caput e § 4º). Não implementação do CAR, ainda, em Santa Catarina. Subsistência, por isso, da obrigação anterior. Precedente desta Corte. Ordem denegada (...). Subsiste, portanto, a obrigação constante da Lei n. 6.015, de 1973. (CNJ, 22.201013.2.00.0000, rel. Cons. Neves Amorim, j. 19.4.2013).(TJSC, Mandado de segurança n. 2013.048414-1, da Capital, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 14.5.2014)



MANTOVANI, Mario. Reserva Legal à Luz da Media Provisória 1.736, Revista de Direito Ambiental, Editora Revista dos Tribunais, ano 04, nº 16, outubro-dezembro 1999.

MILARÉ, Édis. Coord. Novo Código Florestal. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, André Ricardo de, Aspectos jurídicos da reserva florestal legal. Revista Nacional de Direito e Jurisprudência, v. 3, n. 28, p.36-30, abr. 2002.

### 3.4. Queimadas

---

#### **EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL N. 418.565-SP (2009/0043549-3)**

---

Relator: Ministro Teori Albino Zavascki

Embargante: Conquista Agropecuária Ltda

Advogado: Rui Geraldo Camargo Viana e outro(s)

Embargado: Ministério Público do Estado de São Paulo

---

#### **EMENTA**

Processual Civil e Ambiental. Embargos de divergência. Queimada da palha de cana-de-açúcar. Proibição. Aplicação do art. 27 do Código Florestal.

1. “Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/1985, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem” (REsp n. 439.456-SP, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 26.3.2007). Indispensável considerar que “[as] queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz” (REsp n. 1.000.731, 2ª Turma, Min. Herman Benjamin, DJ de 8.9.2009).

2. Assim, a palha da cana-de açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto n. 2.661/1998, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros.

3. Embargos de Divergência improvidos.

### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer dos embargos, mas lhes negar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Sustentou, oralmente, a Dra. Fernanda Bonilha Daoud, pela embargante.

Brasília (DF), 29 de setembro de 2010 (data do julgamento).

Ministro Teori Albino Zavascki, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: Trata-se de embargos de divergência (fs. 1.282-1.328) contra acórdão da 2ª Turma cuja ementa é a seguinte:

Administrativo e Processual Civil. Ação civil pública. Art. 27 do Código Florestal. Fundamentos insuficientes para reformar a decisão agravada. Ausência de prequestionamento do art. 462 do CPC. Falta de impugnação específica do Decreto n. 2.661/1998. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade no

julgado. Queimada de palha de cana-de-açúcar. Proibição. Pedido de provimento jurisdicional que garanta o seu direito de realizar a queimada de palha da cana-de-açúcar se obtiver licença ambiental para tal. Inovação recursal. Impossibilidade.

1. A agravante não trouxe argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada, razão que enseja a negativa do provimento ao agravo regimental.

2. A alegada violação ao art. 462 do CPC está calcada na pretensa violação do Decreto n. 2.661/1998. No entanto, a violação deste decreto não pôde ser conhecida, por falta de impugnação específica, incidindo a Súmula n. 284 do STF, de sorte que não há como alterar a conclusão do julgamento monocrático quanto a este ponto, ficando latente a falta de prequestionamento do art. 462 do CPC.

3. Por via de conseqüência, a respeito da alegada violação do art. 535 do CPC, também não procede a ilação apresentada pela agravante, uma vez que o art. 462 do CPC não foi conhecido, em decorrência da falta de impugnação específica do Decreto n. 2.661/1998. O art. 535 não foi violado.

4. Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/1985, é proibido o uso de fogo em florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem.

5. Extrapola os limites do recurso especial o pedido de provimento jurisdicional que garanta o seu direito de realizar a queimada de palha da cana-de-açúcar se obtiver licença ambiental para tal, nos termos da jurisprudência desta Corte, uma vez que a questão somente foi deduzida no presente agravo regimental, cuidando-se de inovação recursal, incabível de apreciação.

Agravo regimental improvido. (fl. 1.231)

Sustenta a embargante que o acórdão recorrido dissentiu da orientação firmada pela 1ª Turma (REsp n. 294.925-SP, Rel. p/ acórdão Min. José Delgado, DJ de 28.10.2003) no sentido de que o artigo 27, parágrafo único, do Código Florestal proíbe apenas a queimada de floresta e de vegetação nativa e não da palha da cana-de-açúcar. Pretende que sejam analisadas as seguintes divergências: (a) “inclusão ou não da cultura renovável da cana-de-açúcar na proibição inserta no artigo 27 da Lei n. 4.771/1985” (fl. 1.299); (b) “aplicação ou não do direito novo e superveniente, principalmente em relação à proibição perpétua da queima da palha de cana-de-açúcar, ainda que os réus das ações civis públicas obtenham as respectivas licenças ambientais” (fl. 1.300).

Em impugnação (fls. 1.337-1.348), o recorrido postula a manutenção do julgado.

É o relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (Relator): 1. Os embargos reúnem os requisitos de admissibilidade. Há identidade entre as teses confrontadas, pois, tanto no acórdão embargado quanto no paradigma, o ponto central da controvérsia diz respeito à proibição ou não, art. 27 do Código Florestal, da queimada da palha da cana-de-açúcar. O acórdão embargado decidiu pela proibição do “uso de fogo em florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis” (fl. 1.231). O paradigma, por sua vez, entendeu que “a proibição atinge tão-somente as florestas e demais formas de vegetação nativa, não havendo como inserir a cultura da cana-de-açúcar (cultura regular renovável), no conceito de floresta ou ainda de vegetação nativa, de modo que resta permitida, pela lei federal, a queima da cana-de-açúcar, em qualquer extensão” (fl. 1.296). Conheço, portanto, dos embargos de divergência no ponto.

2. No mérito, não assiste razão à embargante. Dispõe o art. 27 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal):

Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação.

Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.

A proibição, como se percebe, abrange todas as formas de vegetação, inclusive, portanto, as renováveis, como as referentes à cana-de-açúcar produzida no âmbito da atividade agrícola. Não procede o argumento de que a palha não pode ser considerada “vegetação”. Com efeito, não se está tratando aqui de palha recolhida do campo e transportada para a queima em forno ou outro equipamento equivalente. Trata-se, isto sim, de queimada da palha de cana-de-açúcar em seu *habitat* natural, ao longo da lavoura, e nessas circunstâncias ela é vegetação como qualquer outra.

O regulamento do art. 27 do Código Florestal, constante do Decreto n. 2.661/1998, inclui as práticas agropastoris e florestais como suscetíveis de “queima controlada”, mediante prévia autorização e nas condições ali estabelecidas. Dispõem, a propósito, os artigos 2º e 3º do Decreto:

Art. 2º. Observadas as normas e condições estabelecidas por este Decreto, é permitido o emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais, mediante Queima Controlada.

Parágrafo único. Considera-se Queima Controlada o emprego do fogo como fator de produção e manejo em atividades agropastoris ou florestais, e para fins de pesquisa científica e tecnológica, em áreas com limites físicos previamente definidos.

Art. 3º. O emprego do fogo mediante Queima Controlada depende de prévia autorização, a ser obtida pelo interessado junto ao órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, com atuação na área onde se realizará a operação.

Especificamente sobre cana-de-açúcar, prevê o Decreto a eliminação gradativa do emprego do fogo, nos seguintes termos:

Art. 16. O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se mecanizável a área na qual está situada a lavoura de cana-de-açúcar, cuja declividade seja inferior a doze por cento.

§ 2º O conceito de que trata o parágrafo anterior deverá ser revisto periodicamente para adequar-se à evolução tecnológica na colheita de cana-de-açúcar, oportunidade em que serão ponderados os efeitos sócio-econômicos decorrentes da incorporação de novas áreas ao processo de colheita mecanizada.

§ 3º As novas áreas incorporadas ao processo de colheita mecanizada, nos termos do parágrafo anterior, terão a redução gradativa do emprego do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar conforme o caput deste artigo, contada a partir da publicação do novo conceito de área mecanizável.

§ 4º As lavouras de até cento e cinquenta hectares, fundadas em cada propriedade, não estarão sujeitas à redução gradativa do emprego do fogo de que trata este artigo.

Art. 17. A cada cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto, será realizada, pelos órgãos competentes, avaliação das conseqüências sócio-econômicas decorrentes da proibição do emprego do fogo para promover os ajustes necessários nas medidas impostas.

Assim, não obstante a existência de antigo precedente da 1ª Turma em sentido contrário, deve ser prestigiado o entendimento da 2ª Turma, segundo o qual a proibição de que trata o art. 27 do Código Florestal aplica-se também à palha de cana-de-açúcar, cuja queima “fica na pendência de autorização dos órgãos ambientais competentes” (AgRg no REsp n. 1.038.813-SP, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 10.9.2009). Nesse sentido também os precedentes: AgRg no REsp n. 738.031-SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJe de 13.2.2009; REsp n. 439.456-SP, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 26.3.2007, esse último assim ementado:

Direito Ambiental. Lavoura de cana-de-açúcar. Queimadas. Código Florestal. Art. 27.

1. Tratando-se de atividade produtiva, mormente as oriundas dos setores primário e secundário, o legislador tem buscado, por meio da edição de leis e normas que possibilitem a viabilização do desenvolvimento sustentado, conciliar os interesses do segmento produtivo com os da população, que tem direito ao meio ambiente equilibrado.

2. Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/1985, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem.

3. Tendo sido realizadas queimadas de palhas de cana-de-açúcar sem a respectiva licença ambiental, e sendo certo que tais queimadas poluem a atmosfera terrestre, evidencia-se a ilicitude do ato, o que impõe a condenação à obrigação de não fazer, consubstanciada na abstenção de tal prática. Todavia, a condenação à indenização em espécie a ser revertida ao “Fundo Estadual para Reparação de Interesses Difusos” depende da efetiva comprovação do dano, mormente em situações como a verificada nos autos, em que a queimada foi realizada em apenas 5 hectares de terras, porção ínfima frente ao universo regional (Ribeirão Preto em São Paulo), onde as culturas são de inúmeros hectares a mais.

4. Recurso especial parcialmente provido.

Ainda sobre o tema, a 2ª Turma decidiu o seguinte:

Ambiental. Direito Florestal. Ação civil pública. Cana-de-açúcar. Queimadas. Artigo 21, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) e Decreto Federal n. 2.661/1998. Dano ao meio ambiente. Existência de regra expressa proibitiva da queima da palha de cana. Exceção existente somente para preservar peculiaridades locais ou regionais relacionadas à identidade cultural. Viabilidade de substituição das queimadas pelo uso de tecnologias modernas. Prevalência do interesse econômico no presente caso. Impossibilidade.

1. Os estudos acadêmicos ilustram que a queima da palha da cana-de-açúcar causa grandes danos ambientais e que, considerando o desenvolvimento sustentado, há instrumentos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica.

2. A exceção do parágrafo único do artigo 27 da Lei n. 4.771/1965 deve ser interpretada com base nos postulados jurídicos e nos modernos instrumentos de linguística, inclusive com observância – na valoração dos signos (semiótica) – da semântica, da sintaxe e da pragmática.

3. A exceção apresentada (*peculiaridades locais ou regionais*) tem como objetivo a compatibilização de dois valores protegidos na Constituição Federal/1988: o meio ambiente e a cultura (*modos de fazer*). Assim, a sua interpretação não pode abranger atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ante a impossibilidade de prevalência do interesse econômico sobre a proteção ambiental quando há formas menos lesivas de exploração.

Agravo regimental improvido. (AgRg nos EDcl no REsp n. 1.094.873, Min. Humberto Martins, DJ de 4.8.2009).

É preciso considerar, ainda, que as “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente” (Lei n. 6.938/1981, art. 5º, parágrafo único), Política essa que deve observar, dentre outros objetivos, a “preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (art. 4º, VI), bem como os princípios gerais típicos da tutela ambiental, como o da precaução, do poluidor-pagador e da não-regressão. Daí a grave advertência lançada pelo Ministro Herman Benjamin, relator do REsp n. 1.000.731, 2ª Turma, DJ de 8.9.2009, que concorre para a conclusão adotada no caso em exame, no sentido da excepcionalidade das queimadas:

(...)

3. As queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do



meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz.

3. Nessas condições, afirma-se o entendimento do acórdão recorrido, no sentido de que a palha da cana-de-açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual a sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto n. 2.661/1998, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros.

4. Ante o exposto, nego provimento ao recurso. É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Luiz Fernando Rocha<sup>1</sup>*

### 1. BREVE DESCRIÇÃO DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

O acórdão em exame tem origem em embargos de divergência contra acórdão da Segunda Turma do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, interposto pela empresa Conquista Agropecuária Ltda., em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, através da qual se pretendia impedir a queimada de palha de cana-de-açúcar, praticada pela empresa embargante.

A r. decisão rechaçada decidiu pela proibição do “uso de fogo em florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis”.

Em seu inconformismo, aduz a embargante que o acórdão recorrido dissentiu da orientação firmada pela Primeira Turma do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (REsp 294.925/SP, Rel. p/ acórdão Min. José Delgado, DJ de 28.10.2003), no qual se decidiu que o artigo 27, parágrafo único, do

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça no Estado de São Paulo

Código Florestal (Lei nº 4.771/65)<sup>2</sup>, proíbe apenas a queimada de floresta e de vegetação nativa, não incluindo em nenhuma destas hipóteses a queimada da palha da cana-de-açúcar. Desta forma, o r. acórdão paradigmático, entendeu que “a proibição atinge tão-somente as florestas e demais formas de vegetação nativa, não havendo como inserir a cultura da cana-de-açúcar (cultura regular renovável), no conceito de floresta ou ainda de vegetação nativa, de modo que resta permitida, pela lei federal, a queima da cana-de-açúcar, em qualquer extensão”.

Em razão do dissenso jurisprudencial, a embargante pleiteia a tutela jurisdicional, através da via recursal, para ver garantida sua pretensão de realizar a queimada da palha da cana-de-açúcar, suscitando as seguintes divergências: (a) “inclusão ou não da cultura renovável da cana-de-açúcar na proibição inserta no artigo 27 da Lei 4.771/65”; (b) “aplicação ou não do direito novo e superveniente, principalmente em relação à proibição perpétua da queima da palha de cana-de-açúcar, ainda que os réus das ações civis públicas obtenham as respectivas licenças ambientais”.

O inconformismo da suplicante foi admitido em face da identidade das teses confrontantes, vez que tanto no acórdão embargado quanto no paradigma, o ponto da discórdia refere-se à proibição ou não da incidência do artigo 27, parágrafo único, do Código Florestal (Lei nº 4.771/65), em casos de utilização de fogo (queimada) da palha da cana-de-açúcar.

O Ministro relator referendou os argumentos expostos no r. acórdão impugnado e apresentou voto mantendo seu voto e reconhecendo, como principal argumento, que a proibição constante no artigo 27 da Lei 4.771/65<sup>3</sup> abrange todas as formas de vegetação, inclusive as renováveis, como as de cana-de-açúcar, produzida no âmbito das atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, em seu *habitat* natural, ao longo da lavoura, pois que, incompatíveis com a proteção ambiental.

Afirmou, também o relator, a incidência do Decreto nº 2.661/98<sup>4</sup>, regulamentador do art. 27, do Código Florestal, salientando que inclui, em seus

<sup>2</sup> Revogado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

<sup>3</sup> Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação. Parágrafo único. Se as peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.

<sup>4</sup> Revogado tacitamente pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a qual dispôs, em seus artigos 38/40, expressamente, sobre a proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios.

artigos 3º e 4º, as práticas agropastoris e florestais como suscetíveis de “queima controlada”, mediante prévia autorização e nas condições ali estabelecidas, e, em seu artigo 16, prevê, especificamente para os casos de queimada de cana-de-açúcar, as condições para a eliminação gradativa do emprego de fogo.

Ancorado em precedentes da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, da lavra, principalmente, dos Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Humberto Martins e João Otávio de Noronha, o acórdão trouxe à colação, além da incompatibilidade das queimadas, mormente as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, com os objetivos de proteção ambiental, estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais, as consequências de sua utilização, notadamente no que tange à poluição do ar atmosférico e às mudanças climáticas, destacando a necessidade de controle e fiscalização do Poder Público, principalmente através do licenciamento adequado.

Enfatizou a necessidade de compatibilização e equilíbrio entre as atividades empresariais de qualquer espécie, sejam públicas ou privadas, e as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81, art. 5º, parágrafo único), a qual deve observar, dentre outros objetivos, a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (art. 4º, VI), bem como os princípios gerais típicos da tutela ambiental, como o da precaução, do poluidor-pagador e da não-regressão.

Ao realçar a excepcionalidade das queimadas, além dos já citados argumentos, o relator ainda utilizou-se da manifestação lançada pelo Ministro Humberto Martins, no AgRg nos EDcl no REsp 1.094.873, DJ de 04/08/09, na qual o aludido Ministro ressaltou que em razão dos grandes danos ambientais provocados, segundo os estudos acadêmicos, a queima da palha da cana-de-açúcar deve ser considerada à luz do princípio do desenvolvimento sustentado, uma vez que existem mecanismos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica, devendo, portanto, a exceção do art. 27, do Código Florestal, ser interpretada de modo a compatibilizar os dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura. Em face da existência de formas menos lesivas à exploração, não pode o interesse econômico prevalecer sobre a proteção do meio ambiente.

Deste modo, o Ministro relator encerra seu voto, concluindo que a palha da cana-de-açúcar está sujeita ao regime jurídico do art. 27 e seu parágrafo, do

Código Florestal, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, e do disposto no Decreto 2.661/98, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros, o que foi acolhido, por unanimidade, pelos demais Ministros que compõem a Egrégia Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA DOGMÁTICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Como é do conhecimento geral, desde o início da colonização o Brasil vem conhecendo a degradação ambiental decorrente do cultivo da cana-de-açúcar, sempre associado às queimadas, o que levou o historiador Eduardo Bueno a afirmar que “o longo e rendoso reinado do açúcar em terras brasileiras – iniciado em 1532 e ainda sem data para acabar – trouxe consequências amargas para o país.”<sup>5</sup>

O interesse econômico sempre foi o propulsor do cultivo da cana-de-açúcar no país: nos primórdios, impulsionado pelo interesse na exportação de açúcar e, a partir da década de 70, motivado pela obtenção de combustível mais barato do que os derivados de petróleo. Apesar de a aceleração descontrolada do cultivo da cana evidenciar-se como atividade tipicamente poluidora (que fez com o que o CONAMA editasse a Resolução nº 408, de 14 de abril de 2009, exigindo Estudo de Impacto Ambiental como condição ao uso do fogo nas lavouras canavieiras)<sup>6</sup>, não havia grande preocupação com os danos ambientais dela decorrentes.

Porém, já no final do séc. XX, com a entrada do novo milênio, o fundamento econômico que outrora se mostrava como exclusivo impulsionador do plantio da cana foi relegado a um segundo plano e passou a ser camuflado por outro motivo propulsor do seu cultivo: a proteção ambiental.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> BUENO, Eduardo. Brasil: uma História - A incrível saga de um país. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 44.

<sup>6</sup> Posteriormente revogada pela Resolução 409, de 04 de maio de 2009.

<sup>7</sup> BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. Subseção Judiciária de Ourinhos. Ação Civil Pública nº 0000768-78.2008.403.6125. Juiz: Mauro Spalding. Julgado em: 20/11/2013.

A degradação ambiental foi um dos problemas mais graves e de maiores preocupações do século XX, em face da importância que ele representa para a vida e para a sobrevivência do Homem: “A destruição do meio ambiente constitui, sem nenhuma dúvida, um dos mais ingentes problemas que a humanidade tem deparado nesta segunda metade do século XX, cuja gravidade é de todos conhecida, pelo que representa para a vida e para a própria sobrevivência do homem. No passar dos últimos anos, poucas questões suscitaram tão ampla e heterogênea preocupação. A luta pela defesa do patrimônio comum ecológico – de cunho verdadeiramente ecumênico – se converteu em um novo humanismo.”<sup>8</sup>

Em que pesem as discussões e dissensos fomentados pelo poder econômico, interessado na supremacia do princípio econômico sobre a proteção ambiental, não há dúvidas de que a utilização de fogo na palha da cana-de-açúcar como método preparador e facilitador da colheita, as denominadas queimadas, consistem em atividade tipicamente poluidora.

Com efeito, nos termos do art. 3º, inciso III, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – conceitua-se como atividade poluidora aquela que “[...] direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos’.<sup>9</sup>

As queimadas, de uma maneira geral, e, por conseguinte, as queimadas da palha da cana-de-açúcar, provocam: a) perda da biodiversidade – afetam a fauna e a flora, provocando a morte de animais, insetos e microorganismos; atingem áreas de vegetação natural e de preservação permanente; b) lançamento de gases tóxicos na baixa atmosfera (troposfera) – o aumento da concentração troposférica desses gases afeta a saúde humana (doenças respiratórias e câncer), provoca prejuízos para a agricultura (o aumento do ozônio interfere negativamente na fotossíntese) e causa danos nas florestas (afeta o crescimento florestal); c) efeito estufa artificial – os gases lançados artificialmente na baixa atmosfera pelas queimadas absorvem a radiação solar e operam como fontes

<sup>8</sup> PRADO, Luiz Regis. Crimes contra o ambiente: anotações à Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998: doutrina, jurisprudência, legislação. – 2 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 16.

<sup>9</sup> BRASIL, Lei no. 6.938/81. Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_3/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/leis/l6938.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

secundárias de calor, provocando o aumento da temperatura e uma série de problemas ambientais decorrentes desse aumento (alterações climáticas, subida do nível dos mares; queda da produção agrícola; disfunções no desenvolvimento das florestas; mudanças do regime de chuvas, déficit no suprimento de água potável, etc.)<sup>10</sup>.

A poluição atmosférica é de tal forma, que a produção de partículas visíveis, conhecidas por *carvãozinho*, é tão significativa, que causa incômodos à população e contribui para a piora da qualidade do ar.

A contribuição de tal atividade degradadora para piorar o denominado “efeito estufa”, e, assim, diretamente influenciar nas “mudanças climáticas”, fenômenos com o qual o Brasil e o mundo têm se debruçando, não só no panorama nacional, mas também internacional, é incontestável.

À luz dos dispositivos constitucionais de proteção ambiental, especialmente os que garantem a efetividade de um *meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...] para as presentes e futuras gerações*, direito reconhecidamente fundamental individual, social e intergeracional (art. 225, *caput*, da CF)<sup>11</sup>, bem como dos princípios gerais típicos da tutela ambiental, como o da precaução, do poluidor-pagador, da não-regressão, do desenvolvimento sustentado, dentre outros, sem desprezar as normas ambientais infraconstitucionais, especialmente a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), e seus corolários, a jurisprudência brasileira passou a demonstrar a preocupação dos magistrados com os efeitos degradantes da queimada da palha da cana-de-açúcar, notadamente no que tange à poluição do ar atmosférico e às mudanças climáticas<sup>12</sup>.

Neste cenário, o acórdão em comentário, no âmbito da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, utilizando-se de uma interpretação teleológica, pacificou o entendimento segundo o qual a queimada de palha de cana-de-

<sup>10</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Queima da palha de cana-de-açúcar. In: Manual Prática da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, pp. 413-424.

<sup>11</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

<sup>12</sup> OBSERVATÓRIO ECO. Direito Ambiental. Justiça brasileira avança no debate sobre o clima. 07/12/2010. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/index.php/2010/12/justica-brasileira-avanca-no-debate-sobre-mudancas-climaticas/>. Acesso em 22/03/2015.

açúcar causa danos ao meio ambiente, motivo pelo qual sua realização fica na pendência de autorização dos órgãos ambientais competentes, ou seja, reconheceu a ilegalidade da queima da palha da cana-de-açúcar não autorizada.

Note-se que na aplicação do art. 27, do revogado Código Florestal (Lei n 7.771/65), firmou-se o entendimento de que o termo “vegetação”, em razão dos argumentos acima mencionados, abrange todas as formas de vegetação, inclusive as renováveis, como as de cana-de-açúcar, produzida no âmbito das atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, em seu *habitat* natural, ao longo da lavoura, pois que, incompatíveis com a proteção ambiental, incidindo, ainda, o disposto no Decreto 2.661/98, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do artigo 27 suso mencionado.

Trata-se, portanto, da denominada “queimada controlada”, caso de utilização do fogo na palha da cana-de-açúcar, como método preparador e facilitador da colheita, que somente pode ser efetivada com a autorização dos órgãos ambientais competentes, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros, consoante exposto no acórdão.

Buscou-se ressaltar a necessidade de equilíbrio na aplicação do princípio do desenvolvimento sustentado, enfatizando-se a necessidade de proteção ambiental sem inviabilizar a atividade econômica, interpretando-se a exceção do art. 27, do então Código Florestal, de forma a compatibilizar o interesse econômico com as normas de proteção ambiental, devendo estas prevalecerem quando há formas de exploração menos lesivas ao meio ambiente.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O Brasil é considerado o país que mais queima biomassa no mundo. Dentre os países que realizam queimadas na América Tropical, contribui com 50%, das realizadas na região tropical do Planeta, contribui com 20%, razão pela qual, segundo Kirchhoff (1992) ele é considerado “o campeão mundial de queimadas”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Obra citada.

As primeiras dificuldades enfrentadas juridicamente contra a queimada da palha da cana-de-açúcar referem-se à falta de prova científica dos danos por ela provocados, uma vez que até o final dos anos 80 não havia estudo científico comprovando os efeitos negativos das queimadas ao meio ambiente e à saúde pública, dificultando a prova do nexo causal.<sup>14</sup>

A partir dos anos 90, porém, surgiram vários estudos científicos, comprovando os efeitos nocivos dessa atividade degradadora, o que começou a ser utilizado pelos autores das ações civis públicas, notadamente pelo Ministério Público.

Ademais, mesmo se restassem dúvidas quanto à atividade poluidora, o julgamento também deveria ser de procedência das ações, em face, principalmente, do princípio da precaução<sup>15</sup>, que informa o direito ambiental.<sup>16</sup>

O objetivo do princípio da precaução é orientar o desenvolvimento e a aplicação do direito ambiental nos casos de incerteza jurídica.<sup>17</sup> A aplicação do princípio da precaução resulta na inversão do ônus da prova, podendo o autor da ação, portanto, exigir a imediata paralisação da queimada da palha da cana-de-açúcar quando o responsável não tiver provas da ausência de dano ambiental.

Contudo, o acórdão em exame também reconheceu os graves danos ambientais provocados pela queima da palha da cana-de-açúcar, segundo os estudos científicos existentes sobre a matéria, afastando a celeuma da ausência de dano provocado por tal atividade.

Lado outro, mesmo tendo reconhecido o efeito negativo das queimadas para o meio ambiente, prevaleceu o interesse econômico, pois nem toda atividade poluidora do meio ambiente pode ser proibida, sem que isso provoque uma possível paralisação do modo produtivo econômico praticado pela sociedade

<sup>14</sup> KOMMER, Steffen. Interesses difusos e a queima da palha da cana-de-açúcar. Uma avaliação da atuação do Ministério Público. In: Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 12, fevereiro/2012, p. 171-183.

<sup>15</sup> Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

<sup>16</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Obra citada.

<sup>17</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.



moderna, permitindo-se a denominada “queimada controlada”, em prejuízo do disposto no art. 225, da CF/88.

Antes das revoluções agrícola e industrial, os seres humanos eram caçadores e coletores, viviam do que podiam matar ou colher dos sistemas naturais. A moderna sociedade urbano-industrial não só afeta e modifica os sistemas naturais de suporte à vida, como também vem criando um arranjo totalmente novo, diante de novos paradigmas que privilegiam o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento sustentável, do equilíbrio ecológico.

A necessidade de mudança de paradigma para atuação nesta seara é imprescindível, afastando-se o meramente econômico, que considera o “desenvolvimento sustentável”<sup>18</sup> exclusivamente do ponto de vista econômico, devendo ser considerado parte deste, adotando-se um paradigma de proteção ambiental, visando a possibilidade de restauração do ecossistema, em razão da ação humana.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, notadamente o acórdão em comentário, pode ser considerada como um sucesso parcial da atuação daqueles que lutam contra a degradação ambiental provocada pela utilização de fogo na palha da cana-de-açúcar como método preparador e facilitador da colheita, uma vez que esta prática de autorização de queimadas foi considerada ilegal e até mesmo inconstitucional pelo Ministério Público.

Com efeito, ele contraria o Código Florestal em seu art. 27, parágrafo único, que, apesar da interpretação dada pelo acórdão examinado, posicionando-se pela legalidade de seu Decreto regulamentador (nº 2.661/98), a autorização de uso de fogo somente poderia ser permitida em razão de determinada peculiaridade regional. Tais autorizações sequer exigem eventuais medidas compensatórias (como por exemplo, a indenização), as quais deveriam ser estabelecidas anteriormente à permissão da queima controlada, uma vez que também esta, reconhecidamente no acórdão, se constitui em poluição ambiental, conforme art. 3º, inciso I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), afastando-se, assim, o instituto da responsabilidade objetiva prevista no art. 14, § 1º, da mesma Lei.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada pela ONU em 1992, consagra no Princípio 4, a seguinte diretiva: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste”.

<sup>19</sup> KOMMER, Steffen. Obra citada.

Anote-se, por oportuno, um trecho da lavra do Ministro Herman Benjamin, mencionado pelo próprio relator no acórdão em exame:

“[...] Daí a grave advertência lançada pelo Ministro Herman Benjamin, relator do REsp 1000731, 2a. Turma, DJ de 08.09.09, que concorre para a conclusão adotada no caso em exame, no sentido da excepcionalidade das queimadas: (...) 3. As queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz.”

Por fim, em que pese o reconhecido avanço da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, representando pelo acórdão comentado, em face do disposto no art. 225, da Constituição Federal de 1988, as normas que permitem a autorização da queima controlada devem ser declaradas inconstitucionais, conforme exposto pelo Ministro Hermann Benjamin, o qual constatou *obiter dictum*, que as queimadas são incompatíveis com os objetivos de proteção ao meio ambiente, estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, Eduardo. Brasil: uma História - A incrível saga de um país. São Paulo: Editora Ática, 2002.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. Subseção Judiciária de Ourinhos. Ação Civil Pública nº 0000768-78.2008.403.6125. Juiz: Mauro Spalding. Julgado em: 20/11/2013.

BRASIL, Lei n. 6.938/81. Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.gov.br/ccivil\\_3/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.gov.br/ccivil_3/leis/l6938.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 418.565 - SP (2009/0043549-3). Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em: 20/09/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1000731. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 08/09/09.

GOULART, Marcelo Pedroso. Queima da palha de cana-de-açúcar. In: Manual Prática da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, pp. 413-424.

KIRCHHOFF, V.W.J.H. Queimadas na amazônia e efeito estufa. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Editora Contexto, 1992.

KOMMER, Steffen. Interesses difusos e a queima da palha da cana-de-açúcar. Uma avaliação da atuação do Ministério Público. In: Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 12, fevereiro/2012, p. 171-183.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

OBSERVATÓRIO ECO. Direito Ambiental. Justiça brasileira avança no debate sobre o clima. 07/12/2010. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/index.php/2010/12/justica-brasileira-avanca-no-debate-sobre-mudancas-climaticas/>. Acesso em 22/03/2015.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.285.463-SP (2011/0190433-2)**

---

Relator: Ministro Humberto Martins

Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo

Recorrido: Associação dos Plantadores de Cana da Região de Jaú

Advogado: Luís Henrique da Costa Pires e outro(s)

Recorrido: Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental  
CETESB

Advogado: Rui Santini e outro(s)

Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo

Procurador: Silvio Ferracini e outro(s)

---

**EMENTA**

Direito Ambiental. Ação civil pública. Cana-de-açúcar. Queimadas. Art. 21, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965. Dano ao meio ambiente. Princípio da precaução. Queima da palha de cana. Existência de regra expressa proibitiva. Exceção existente somente para preservar peculiaridades locais ou regionais relacionadas à identidade cultural. Inaplicabilidade às atividades agrícolas industriais.

1. O princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92 (ratificada pelo Brasil), a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente.

2. A situação de tensão entre princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes. Em face dos princípios democráticos e da Separação dos Poderes, é o Poder Legislativo quem possui a primazia no processo de ponderação, de modo que o Judiciário deve intervir apenas no caso de ausência ou desproporcionalidade da opção adotada pelo legislador.

3. O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o uso do fogo no processo produtivo agrícola, quando prescreveu no art. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/1965 que o Poder Público poderia

autoriza-lo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.

4. Buscou-se, com isso, compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário à sobrevivência dos pequenos produtores que retiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.

5. A interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente. Precedente: (AgRg nos EDcl no REsp n. 1.094.873-SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 4.8.2009, DJe 17.8.2009).

6. Ademais, ainda que se entenda que é possível à administração pública autorizar a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, a permissão deve ser específica, precedida de estudo de impacto ambiental e licenciamento, com a implementação de medidas que viabilizem amenizar os danos e a recuperar o ambiente, Tudo isso em respeito ao art. 10 da Lei n. 6.938/1981. Precedente: (EResp n. 418.565-SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 29.9.2010, DJe 13.10.2010).

Recurso especial 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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco.” Os Srs. Ministros Herman Benjamin (Presidente), Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 28 de fevereiro de 2012 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo*, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea **a**, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado:

I - Embargos infringentes. Ação Civil Pública Ambiental. Queimada de cana-de-açúcar. Recentes estudos feitos pelos institutos avançados demonstram que a fuligem da cana-de-açúcar não ocasiona o surgimento de qualquer tipo de processo cancerígeno.

II - Inexistindo dado científico concreto, o Judiciário não pode paralisar a atividade canavieira do Estado que dá, pelo menos, 15 milhões de empregos diretos e indiretos, especialmente nesta quadra em que o desemprego do Estado já alcança 6,4% da população economicamente ativa.

III - Embargos rejeitados. (e-STJ fls. 1.095)

Rejeitados os embargos de declaração opostos (e-STJ fls. 1.148).

No presente recurso especial, o recorrente alega que o acórdão estadual contrariou as disposições contidas nos arts. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/1965, 3º, I, II, III e IV, 4º, I e VII e 14, § 1º da Lei n. 6.938/1981, arts. 1º, IV e 21 da Lei Federal n. 7.347/1985, 6º, VIII da Lei Federal n. 8.078/1990 e aos arts. 2º, I, 3º, IV e 4º, IV da Lei Federal n. 8.171/1991.

O recorrente interpôs o simultâneo recurso extraordinário (fls. 1.210-1.232).

Apresentadas as contrarrazões (e-STJ fls. 1.186-1.208 e 1.236-1.240), sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem (e-STJ fls. 1.240-1.241).

Este Relator houve por bem dar provimento ao agravo de instrumento para determinar a subida do presente recurso especial (e-STJ fls. 1.262).

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator):

DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

O recurso especial comporta conhecimento, porquanto atende os pressupostos recursais.

### DA ALEGADA VIOLAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL

Consta dos autos que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública com o objetivo de impedir a queima da palha da cana de açúcar na região do Município de Jaú, tendo em vista que tal prática acarretaria intensos danos ao meio ambiente.

Ao julgar o recurso de apelação e, posteriormente, os embargos infringentes, entendeu o Tribunal de origem que:

2. A queimada da cana não causa os danos descritos no recurso. A indústria sucro-alcóoleira, ao contrário do alegado, resolve questão econômico-social porque a introdução das colheitadeiras e o reescalonamento da mão-de-obra afeta tanto o interesse público no plano do desemprego do que a proteção do meio ambiente.

3. A queima da folhagem seca da cana não é proibida. A Lei Política Nacional do Meio Ambiente propôs diretrizes gerais sobre proteção a ele, não estabelecendo com relação às queimadas qualquer tipo de vedação em culturas regulares renovadas, como, aliás, observou o que foi decidido no julgamento da Apelação n. 45.503.5/3...

4. Na verdade, o Pró-Álcool trouxe ao meio ambiente enormes benefícios. Diminuiu os índices de chumbo na atmosfera paulista (de 1,2 micrograma em 1978 para 0,2 micrograma em 1987) e de dióxido de enxofre (de 130 de microgramas em 1977 para 60 microgramas em 1989). A par disso ocorreu diminuição da produção de monóxido de carbono ou da produção alternativa para substituição de um combustível fóssil.

5. Demais disso, cumpre ressaltar que, enquanto o carbono da cana é cíclico, indo para a atmosfera quando de sua queima, seja como álcool ou como palha, é ainda reabsorvido pela planta ao crescer e o carbono do combustível fóssil, ao ser liberado para a atmosfera, não voltará a fossilizar-se.

6. Conclui-se daí que a fuligem que cai tem somente efeitos de incômodo e de estética, quando as casas são recentemente pintadas.

7. Quanto ao câncer, toda fumaça é prejudicial, mas a pior delas é a derivada dos combustíveis fósseis.

8. Analisando sob o aspecto de custo/benefício, verifica-se que a cultura da cana-de-açúcar, mesmo com a queima da palha, é preferível à utilização de combustíveis fósseis, sem considerar os inúmeros derramamentos de petróleo na plataforma marítima.

(...)

10. Mais a mais, o Decreto n. 47.700, de 11 de março de 2003, regulamenta a Lei n. 11.241/2002, que dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar, dispondo em seus arts. 1º e 2º, que a eliminação do uso do fogo para a queima será feita de forma gradativa, observadas tabelas definidoras do ano/percentual da área onde deverá haver a eliminação, determinando um programa iniciado em 2002 com 20% de eliminação, até o ano de 2021 com 100% de eliminação (para área mecanizável) e um programa a ser iniciado em 2011 com 10% de eliminação, até o ano 2031 com 100% de eliminação da queima (para área não mecanizável). (fls. 1.096-1.103)

O acórdão merece reforma.

Conforme se observa, o Tribunal de origem faz considerações de ordem fática, no sentido de que a queima da palha da cana de açúcar é quase que um mal necessário, pois o álcool combustível trouxe mais benefício ao meio ambiente que o combustível fóssil, bem como, resolve questão econômico social.

O cerne da questão não é o benefício produzido ao meio ambiente pelo combustível verde. Isto está fora de dúvidas. Também não se discute nos autos qual a política energética que deve ser adotada pelo país, principalmente no Estado de São Paulo. O que deve ser analisado é se o método da queima da palha da cana de açúcar, inserido no processo de produção, deve ser vedado, por causar danos ambientais.

Delimitado o objeto que deve ser apreciado, colhe-se do acórdão que inexistente dado científico concreto de que a queima da palha e a fuligem da cana-de-açúcar ocasionem danos ambientais ou o surgimento de qualquer tipo de processo cancerígeno.

À primeira vista, pode parecer que infirmar esta conclusão enseje violação da Súmula n. 7 desta Corte Superior. Todavia, não é isso que acontece. Não é preciso revisar as provas e dados fáticos constantes no acórdão para sentenciar que a proteção ao meio ambiente é incondicionada a certezas científicas.

Segundo o princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente.

Eis o teor do Princípio n. 15 da Declaração do Rio de Janeiro:



De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. **Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.** (Grifei)

Vale destacar que a Convenção do Rio de Janeiro teve sua ratificação autorizada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 2, de 3.2.1994, tendo entrado em vigor para o Brasil em 29 de maio de 1994 e promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16.3.1998.

Há ainda outro tratado internacional, ao qual o Brasil aderiu (Decreto Legislativo n. 1, de 3.2.1994), que consagra o princípio da precaução. Trata-se da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima que, em seu art. 3º dispõe que “As partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. **Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar essas medidas (...)**” (Grifei)

Em doutrina, diz-se que “no mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa justamente a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se” (Nicolas Treich e Gremaq, *apud* MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 64)

Portanto, a ausência de certeza científica, longe de justificar uma ação possivelmente degradante do meio ambiente, deveria incitar o julgador a mais prudência.

Tudo isso, obviamente, deve harmonizar-se com o desenvolvimento sócio-econômico, não podendo obstá-lo de modo irremediável. Deve-se, aqui, buscar uma solução para o que parece ser uma tensão entre postulados constitucionais.

Ensina-nos a moderna teoria constitucional que a situação de tensão de princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes. Leciona também que, em face dos princípios democrático e da Separação dos Poderes, é o Poder Legislativo quem possui a primazia no

processo de ponderação, de modo que o Judiciário deve intervir apenas no caso de ausência ou desproporcionalidade da opção adotada pelo legislador.

O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o uso do fogo no processo produtivo agrícola, quando previu, no art. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/1965 que:

Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação.

Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução

Observe-se que a lei prevê a permissão para o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.

Busca-se, com isso, compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário à sobrevivência dos pequenos produtores que retiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.

Conforme já me posicionei em decisão anterior, a interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente.

Neste sentido:

Ambiental. Direito Florestal. Ação civil pública. Cana-de-açúcar. Queimadas. Artigo 21, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) e Decreto Federal n. 2.661/1998. Dano ao meio ambiente. Existência de regra expressa proibitiva da queima da palha de cana. Exceção existente somente para preservar peculiaridades locais ou regionais relacionadas à identidade cultural. Viabilidade de substituição das queimadas pelo uso de tecnologias modernas. Prevalência do interesse econômico no presente caso. Impossibilidade.

1. Os estudos acadêmicos ilustram que a queima da palha da cana-de-açúcar causa grandes danos ambientais e que, considerando o desenvolvimento sustentado, há instrumentos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica.

2. A exceção do parágrafo único do artigo 27 da Lei n. 4.771/1965 deve ser interpretada com base nos postulados jurídicos e nos modernos instrumentos de

linguística, inclusive com observância – na valoração dos signos (semiótica) – da semântica, da sintaxe e da pragmática.

3. A exceção apresentada (peculiaridades locais ou regionais) tem como objetivo a compatibilização de dois valores protegidos na Constituição Federal/1988: o meio ambiente e a cultura (modos de fazer). Assim, a sua interpretação não pode abranger atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ante a impossibilidade de prevalência do interesse econômico sobre a proteção ambiental quando há formas menos lesivas de exploração.

Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EDcl no REsp n. 1.094.873-SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 4.8.2009, DJe 17.8.2009)

Portanto, as atividades agroindustriais, ante o seu poder econômico, não podem valer-se da autorização constante no art. 27, parágrafo único do Código Florestal para realizar queimadas, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente. Em tais situações, estaria vedado ao Poder Público emitir essas autorizações.

Ademais, aqui em *obiter dictum*, ainda que se entenda que é possível à administração pública autorizar a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, a permissão deve ser específica, precedida de estudo de impacto ambiental e o licenciamento, com a implementação de medidas que viabilizem amenizar os danos e a recuperar o ambiente.

Tudo isso em respeito ao art. 10 da Lei n. 6.938/1981, segundo o qual, “a construção, instalação, ampliação e **funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.**” (Grifei)

Neste sentido:

Ambiental. Agravo regimental. Queima de palha de cana-de-açúcar. Prática que causa danos ao meio ambiente. Necessidade de prévia autorização dos órgãos públicos competentes.

1. Discute-se nos autos se a queimada de palha de cana-de-açúcar é medida que, em tese, pode causar danos ao meio ambiente e se se trata de prática possível a luz do ordenamento jurídico vigente.

2. Em decisão monocrática, foi dado provimento ao recurso especial do Ministério Público, interposto com fundamento nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, tendo sido (i) fixado que a queimada de palhas de cana-de-açúcar

causa danos ao meio ambiente e, por isso, só pode ser realizada com a chancela do Poder Público e (ii) determinada a remessa dos autos à origem para que lá seja apreciada a causa com base nos elementos fixados na jurisprudência do STJ, vale dizer, levando-se em consideração a existência ou não de autorização do Poder Público, na forma do art. 27, p. ún., do Código Florestal.

3. No regimental, sustenta a agravante (i) a impossibilidade de julgamento da lide pelo art. 557 do Código de Processo Civil - CPC, (ii) a inexistência de prequestionamento dos dispositivos legais apontados no especial e a ausência de demonstração do dissídio jurisprudencial, (iii) a incidência da Súmula n. 7 desta Corte Superior, (iv) o não-cabimento de recurso especial, uma vez que a origem validou lei local em face da Constituição da República vigente (cabimento de recurso extraordinário), (v) a existência de lei local autorizando a prática da queimada.

4. Não assiste razão à parte agravante, sob qualquer perspectiva.

5. Em primeiro lugar, no âmbito da Segunda Turma desta Corte Superior, pacificou-se o entendimento segundo o qual a queimada de palha de cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente, motivo pelo qual sua realização fica na pendência de autorização dos órgãos ambientais competentes, sendo perfeitamente possível, portanto, o julgamento da lide com base no art. 557 do CPC. A título de exemplo, v. REsp n. 439.456-SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJU 26.3.2007. Não fosse isso bastante, a apreciação do agravo regimental pela Turma convalida eventual vício.

6. Em segundo lugar, a instância ordinária enfrentou a questão da queima de palha de cana-de-açúcar e suas conseqüências ambientais, motivo pelo qual não cabe falar em ausência de prequestionamento do art. 27 do Código Florestal - que trata justamente dessa temática no âmbito da legislação infraconstitucional federal. O enfrentamento da tese basta para o cumprimento do requisito constitucional.

7. Em terceiro lugar, não encontra óbice na Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça o provimento que assevera, em tese, quais são o entendimento da Corte Superior a respeito do tema e qual a norma aplicável à espécie, remetendo os autos à origem para que lá sejam reanalisados os fatos e as provas dos autos em cotejo com a jurisprudência do STJ. Inclusive, quando do julgamento monocrático, ficou asseverado que “não há menção, no acórdão recorrido, acerca da (in)existência de autorização ambiental própria no caso em comento, sendo vedado a esta Corte Superior a análise do conjunto fático-probatório (incidência da Súmula n. 7)”. Por isso, foi determinada a remessa dos autos à origem para que lá venha a ser apreciada a causa levando-se em consideração a existência ou não de autorização do Poder Público, na forma do art. 27, p. ún., do Código Florestal.

8. Em quarto lugar, a origem, em momento algum, enfrentou a controvérsia dos autos confrontando a validade de lei local com a Constituição da República. Ao contrário, discutindo dispositivos de leis estaduais, chegou à conclusão de que

a queima de palha de cana-de-açúcar era viável e não causava danos ao meio ambiente. Não há que se falar, portanto, em cabimento de recurso extraordinário, no lugar de recurso especial.

9. Em quinto e último lugar, a existência de lei estadual que prevê, genericamente, o uso do fogo como método despalhador desde que atendidos certos requisitos não é suficiente para afastar a exigência prevista em legislação federal, que é a existência específica de autorização dos órgãos competentes. Não custa lembrar que a licença ambiental está inserida na esfera de competência do Executivo, e não do Legislativo (sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes).

10. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp n. 1.038.813-SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20.8.2009, DJe 10.9.2009)

Processual Civil e Ambiental. Embargos de divergência. Queimada da palha de cana-de-açúcar. Proibição. Aplicação do art. 27 do Código Florestal.

1. “Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/1985, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem” (REsp n. 439.456-SP, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 26.3.2007). Indispensável considerar que “[as] queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz” (REsp n. 1.000.731, 2ª. Turma, Min. Herman Benjamin, DJ de 8.9.2009).

2. Assim, a palha da cana-de açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto n. 2.661/1998, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros.

3. Embargos de Divergência improvidos.

(REsp n. 418.565-SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 29.9.2010, DJe 13.10.2010)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Ana Paula Rengel Gonçalves<sup>1</sup>*

Trata-se de *Recurso Especial* interposto pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo* (MPSP) em face da *Associação dos Plantadores de Cana da Região de Jaú*, da *Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental CETESB* e da *Fazenda do Estado de São Paulo*, em decorrência do acórdão proferido pelo *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, que rejeitou os Embargos Infringentes e manteve a decisão de primeiro grau, deixando, assim, de paralisar a atividade canavieira, a qual, no entendimento do Tribunal, não ocasiona qualquer tipo de processo cancerígeno e afeta o interesse público no plano do desemprego.

Destaca-se que os autos do processo dizem respeito, na origem, à Ação Civil Pública, ajuizada pelo MPSP em face das recorridas, relativa à queima da palha de cana de açúcar na região do Município de Jaú, sob a alegação de que tal prática causa profundos danos ambientais. Aqui se trata de degradação ao meio ambiente, causada tanto pela queimada quanto pela fuligem da cana-de-açúcar, ou o surgimento de processos cancerígenos. Da decisão negativa de Primeiro Grau o MPSP interpôs embargos infringentes, os quais foram rejeitados.

Pontua-se que o MPSP também interpôs embargos de declaração, que foram rejeitados. O recorrente interpôs simultâneo recurso extraordinário e, após apresentadas as contrarrazões, sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem. O Ministro Relator deu provimento ao agravo de instrumento ministerial, determinando, dessa maneira, a subida do presente Recurso Especial.

Inconformado com o acórdão proferido pelo TJSP, o recorrente interpôs o Recurso Especial, ora analisado, no qual alegou que a decisão de Segundo Grau

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista do CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC.

de jurisdição estava contrária às disposições contidas nos artigos 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/1965, 3º, I, II, III e IV, 4º, I e VII e 14, parágrafo primeiro da Lei n. 6.938/1981, artigos 1º, IV e 21 da Lei Federal n. 7.347/1985, 6º, VIII da Lei Federal n. 8.078/1990 e aos artigos 2º, I, 3º, IV e 4º, IV, da Lei Federal n. 8.171/1991.

Em face do apresentado, a Segunda Turma do *Superior Tribunal de Justiça* (STJ), após o voto do Ministro Humberto Martins, decidiu por unanimidade conhecer o Recurso Especial e dar-lhe provimento nos termos do voto do Ministro Relator, sem destaque e em bloco.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Ressalta-se que o Recurso Especial em apreço trata especialmente sobre a queima da palha da cana-de-açúcar e a fuligem da mesma, analisando seu possível dano ambiental, sobretudo a partir do exame do que se emana do princípio da precaução.

No ordenamento jurídico brasileiro, o dano ambiental é tratado de forma não expressa no artigo 3º, I, da Lei 6.938/1981, que diz que o agente que provoca a poluição deve reparar os danos que causou ao meio ambiente e a terceiros. No que tange a degradação ambiental, o legislador entendeu que é “*a alteração adversa das características do meio ambiente*”, segundo o artigo 3º, II, da Lei 6.938/1981. Essa definição vaga requer maior análise, sendo que primeiramente se denota que a poluição resulta da degradação, mas questiona-se quando surge a quebra do equilíbrio da qualidade ambiental.

De acordo com Leite e Ayala<sup>2</sup>, por dano ao meio ambiente entende-se *toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.*

Nesse momento, cabe salientar que o dano ambiental não é igual ao dano tradicional, vez que se trata de um bem incorpóreo, imaterial, autônomo, de interesse da coletividade. Ademais, a lesão ao meio ambiente pode ser incerta e

<sup>2</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014p. 107-108.

muitas vezes de difícil constatação chamando, assim, a incidência do cuidado e da prudência.<sup>3</sup>

No que importa ao princípio da precaução é inegável a sua importância no caso em tela, pois se discute a incerteza científica dos danos da ação dos recorridos. O princípio da precaução está abarcado em diversos documentos internacionais que tratam do direito à liberdade e segurança, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, e a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, de 1992, dentre outros.

De acordo com Derani<sup>4</sup>, o princípio da precaução está intimamente ligado à ideia de cuidado, assim, sua intenção é afastar o perigo e trazer segurança para as futuras gerações, bem como assegurar sustentabilidade ambiental nas atividades e da integridade da vida humana. Para a autora o princípio é tão relevante pois evidencia a necessidade de considerar o risco iminente e o riscos futuros decorrente de qualquer atividade.

Com efeito, lembra-se da lição de Aragão<sup>5</sup>, que entende que, em matéria ambiental, o princípio da precaução só intervém em situações de riscos ambientais e incertezas científicas. Desta forma, difere do princípio da prevenção. A precaução visa limitar riscos incertos e potenciais, a prevenção, por sua vez, destina-se a controlar os riscos comprovados. A autora ressalta que o princípio da precaução é proativo e atenua a insegurança jurídica na gestão de risco.

Nas palavras de Aragão: “*o princípio da precaução não é motivo de estagnação ou bloqueio do desenvolvimento científico, mas, ao contrário, é uma fonte de progresso científico*”<sup>6</sup>. A dúvida, portanto, requer que se coloque em prática tudo o que permita a melhor ação, na medida em que o princípio da precaução objetiva uma evolução da gestão preventiva, pois exige a regulação urgente de riscos hipotéticos, ainda não comprovados. Aragão afirma que *na falta de certezas absolutas, o Direito tem que bastar-se com certezas probabilísticas, as quais não deixam de ser também certezas científicas.*<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Ibidem. P. 103-104.

<sup>4</sup> DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 167.

<sup>5</sup> ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: Manual de instruções. Coimbra: Revista Cedoua, 2015. P. 14.

<sup>6</sup> Ibidem. P. 15.

<sup>7</sup> ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: Manual de instruções. Coimbra: Revista Cedoua, 2015. P. 31.



Sobre o emprego do fogo nos cultivos da cana-de-açúcar, oportuno é a explicação de Ayala, Ferreira e Ferreira<sup>8</sup>:

[...] a queima da palha da cana-de-açúcar, uma técnica tradicionalmente empregada em todo o Brasil para reduzir os custos do setor sucroalcooleiro com a colheita, é outro problema ambiental a ser considerado. Dentre os impactos decorrentes desse processo, cita-se: a liberação de gases do efeito estufa na atmosfera; a degradação do solo; a volatilização das substâncias necessárias à nutrição das plantas; a eliminação dos predadores naturais de algumas pragas; a sustentabilidade da própria agricultura; a destruição de remanescentes de vegetação nativa; a redução ou perda da diversidade biológica; a deterioração das condições de trabalho do cortador da cana; e o surgimento de problemas respiratórios.

No Recurso Especial examinado, se observa que a problemática gira em torno do o processo produtivo em questão, que envolve a queima da palha da cana-de-açúcar, e se este fato causa danos ambientais. Verifica-se que apesar de muitos estudos serem elaborados, inexistente informação científica cabal que comprove que a queima da palha da cana-de-açúcar e a fuligem da mesma acarretam danos ao meio ambiente ou o surgimento de processo de câncer.

Como visto, não é preciso dados fáticos concretos, pois o dano ambiental é mais complexo que o dano clássico, por diversos motivos já explicitados, de forma que se aplica o princípio da precaução, ou seja, nas palavras do Ministro Relator: *a proteção do meio ambiente é incondicionada a certezas científicas.*<sup>9</sup>

Sobre a queima da palha da cana, ainda, importa mencionar que a Lei n. 4.771/1995, proíbe expressamente o “uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação”. O Poder Público, entretanto, pode permitir o emprego do fogo em práticas conectadas a questões peculiares do local ou região. Conforme o disposto no voto do Recurso Especial em exame, a exceção criada pelo legislador não abrange o caso dos autos vez que é exercida empresarialmente.

Destaca-se a existência de precedentes sobre o cultivo da cana-de-açúcar no Superior Tribunal de Justiça, como a decisão do Recurso Especial n. 1094873/SP, em que o Ministro Relator Humberto Martins ressalta a existência

<sup>8</sup> AYALA, Patryck Araújo; FERREIRA, Helene. Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Mudanças climáticas e biodiversidade: a vulnerabilidade da Floresta Amazônica em face da crescente demanda por etanol. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, v. 1, p. 105.

<sup>9</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. REsp 1285463/SP. Relator Ministro Humberto Martins. Julgado em 28/02/2012. Publicado em 06/03/2012. Página 06.

de estudos científicos que informam que a queima da palha da cana-de-açúcar acarreta danos ambientais e que o desenvolvimento sustentado reclama por instrumentos e tecnologias modernos – que já existem – os quais podem substituir essa prática, não inviabilizando a atividade econômica. Esse mesmo entendimento está presente nas decisões referentes aos Recursos Especiais n. 1038813/SP e n. 418.565/SP, com relatoria elaborada pelo Ministro Mauro Campbell Marques e Ministro Teori Albino Zavascki, respectivamente.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob esse enfoque, conclui-se que o STJ, por ocasião do julgamento desse Recurso Especial, é uma Corte de vanguarda, reconhecendo que as queimadas desrespeitam o sistema normativo e ferem especialmente o princípio da precaução, os quais objetivam a proteção do meio ambiente, assim como quer a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

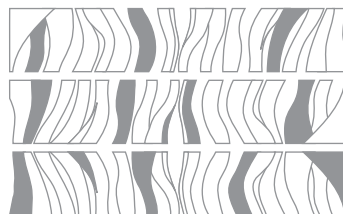
### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: Manual de instruções. Coimbra: Revista Cedoua, 2015.

AYALA, Patryck Araújo; FERREIRA, Helene. Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Mudanças climáticas e biodiversidade: a vulnerabilidade da Floresta Amazônica em face da crescente demanda por etanol. Revista Internacional de Direito e Cidadania, v. 1, p. 121-144, 2011.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial : teoria e prática. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.



---

## **4. Licenciamento Ambiental e Estudo Prévio de Impacto Ambiental**



## 4.1. Competência Licenciadora

---

### RECURSO ESPECIAL N. 588.022-SC (2003/0159754-5)

---

Relator: Ministro José Delgado

Recorrente: Superintendência do Porto de Itajaí

Advogado: Ivan Luiz Macagnan e outros

Recorrente: Fundação do Meio Ambiente - FATMA

Advogado: Victor Eduardo Gevaerd

Recorrido: Ministério Público Federal

Interessado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

Procurador: Milton Soares e outros

---

### EMENTA

Administrativo e Ambiental. Ação civil pública. Desassoreamento do Rio Itajaí-Açu. Licenciamento. Competência do IBAMA. Interesse nacional.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas.

Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento aos recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Denise Arruda votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2004 (data do julgamento).

Ministro José Delgado, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro José Delgado: Em exame dois recursos especiais interpostos pela *Superintendência do Porto de Itajaí* (fls. 435-445) e *Fundação do Meio Ambiente - FATMA* (fls. 447-458) que almejam a reforma de aresto proferido pela 3ª Turma do TRF da 4ª Região assim ementado (fl. 430):

Administrativo. Ação civil pública. Desassoreamento do Rio Itajaí-Açu. Competência para licenciamento da atividade. Preliminares de cerceamento de defesa e carência de ação.

1. A apelação do IBAMA não deve ser conhecida porquanto não apresenta de forma clara as razões pelas quais o *decisum* merece reforma, limitando-se à sinopse fática e à alegação de que teria competência supletiva para licenciar as atividades que levaram ao ajuizamento do feito.

2. Não há que se falar em cerceamento de defesa na espécie dos autos, em primeiro lugar porque não houve postulação específica, na contestação, pela produção de prova pericial, bem como porque, caso reconhecida a competência do IBAMA para o licenciamento, será automaticamente iniciado o processo de verificação da existência ou inexistência de perigo de dano ao meio ambiente decorrente da atividade de desassoreamento do rio Itajaí-Açu com a realização do EIA-RIMA.

3. Rejeitada a preliminar de carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido porquanto ao Judiciário cabe a correta hermenêutica da lei.

4. Afastada a preliminar de carência de ação em razão da matéria e do procedimento escolhido, uma vez que a ação civil pública tem como um de seus fins a defesa do meio ambiente.

5. O interesse da União se justifica porque rio Itajaí-Açu é rio federal, que sofre influência das marés e tem em sua foz uma formação estuarina que abriga vegetação típica de manguezal; a exploração da atividade portuária também é de competência exclusiva da União; e, se eventualmente viessem a ocorrer os alegados danos ambientais, eles se revelariam sobre o mar territorial, que é bem da União.

6. Apelação do IBAMA não conhecida. Apelações da Superintendência do Porto de Itajaí e do FATMA improvidas.

Tratam os autos de ação civil pública ajuizada pelo *Ministério Público Federal* em face do IBAMA, *FATMA - Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente*, *Município de Itajaí* e *ADHOC - Administradora Hidroviária Docas Catarinense* objetivando (fls. 03-04):

1. A presente demanda tem por objetivo a defesa do Meio Ambiente, no caso do Rio Itajaí-Açu, rio federal que sofre influência das marés e da Zona Costeira (mar territorial, mangue e sistema estuarino do Rio Itajaí-Açu) que estão sendo constantemente agredidos pelas atividades de dragagem do Canal do Porto de Itajaí, de dragagem de local denominado "Saco da Fazenda", localizado nas proximidades da foz do Rio Itajaí-Açu, e pelas atividades de recuperação do Talude e Plataforma da Estrutura do Molhe Sul, construído na foz do Rio Itajaí-Açu.

2. A presente ação objetiva, ainda, a defesa da ordem jurídica constitucional na medida em que as atividades acima elencadas estão sendo desenvolvidas sem a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e sem apresentação do Relatório de Impacto Ambiental, inobstante disposição constitucional expressa nesse sentido, além de terem sido licenciadas pelo Órgão Ambiental Estadual, FATMA - Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente, quando deveriam ter sido licenciadas, e estar sendo fiscalizadas, pelo Órgão Ambiental Federal - IBAMA, único com atribuição legal e constitucional para atuar nesse sentido.

3. Sendo assim, o prejuízo ambiental que está sendo atualmente causado é incalculável e de repercussão em âmbito regional e até mesmo nacional, razão pela qual se interpõe a presente ação em defesa do meio ambiente, constitucionalmente defendido, e em defesa da Constituição Federal.

O pedido ficou circunscrito ao seguinte (fls. 29-31):

a) a confirmação de tudo o quanto requerido a título de liminar, no título VIII acima;

b) a determinação de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para realização das atividades de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí, de desassoreamento do “Saco da Fazenda”, de recuperação do molhe sul, devendo o referido estudo abordar todo o período de realização das atividades, devendo ser complementado, caso seja necessário;

c) o reconhecimento do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, como Órgão Ambiental competente para licenciar e fiscalizar as atividades de desassoreamento do canal de acesso ao Porto de Itajaí, de desassoreamento do “Saco da Fazenda”, de recuperação do molhe sul, e de qualquer outra atividade que envolva os serviços portuários ou que atinja a Zona Costeira (art. 225, § 4º, da Constituição Federal) ou bens da União Federal;

d) a condenação dos réus a recuperarem os danos ambientais já causados pelas atividades que vêm desenvolvendo, através da elaboração de projeto de educação ambiental a ser desenvolvido em Escolas Municipais de 1º Grau pelo período de cinco anos, devendo, na ocasião, informar que o projeto faz parte de condenação em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal de Itajaí;

e) a condenação dos réus a colocarem cinco placas de um metro por um metro e meio ao longo do Porto de Itajaí, no caso de procedência desta ação, informando que a elaboração de EIA-RIMA para as atividades de desassoreamento e de recuperação dos molhes foram realizadas em virtude de determinação judicial decorrente desta ação, informando o número da ação;

f) a condenação dos réus a desfazerem as obras de recuperação do molhe sul, por terem sido realizadas sem o respectivo EIA-RIMA, e em razão dos prejuízos que



causam à Zona Costeira, ao Meio Ambiente e ao Porto de Itajaí, nessa condição de obras realizadas sem o necessário estudo de impacto ambiental;

g) A condenação dos réus ao patrocínio em jornal de divulgação regional e nacional, da publicação da sentença a ser prolatada nesta ação, em caso de procedência;

h) a condenação dos réus ao pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), em caso de descumprimento de qualquer das determinações constantes dessa ação, seja em fase liminar ou após a prolação de sentença definitiva;

i) a citação dos réus para contestarem a presente ação, com as advertências de praxe, inclusive quanto à confissão da matéria de fato, em caso de revelia, e para produzirem a prova que quiserem, e se verem processar até a condenação final, na forma do pedido abaixo especificado;

j) A condenação dos réus ao pagamento das custas processuais;

l) Protesta-se, derradeiramente, pela produção de todo o gênero de provas admitidas em direitos.

m) Dá-se à causa o valor de R\$ 605.000,00 (seiscentos e cinco mil reais) (fl. 11).

A liminar foi indeferida (fls. 203-207), tendo o magistrado obstado a citação do Município de Itajaí por entender que a ADHOC (atual Superintendência do Porto) é a única e exclusiva responsável pela administração do Porto de Itajaí.

Em primeiro grau, julgou-se o pedido parcialmente procedente para o fim de (fl. 321):

1) declarar a competência do IBAMA para o licenciamento das atividades de desassoreamento no rio Itajaí-Açu, com fulcro no art. 10, § 4º da Lei n. 6.938/1981;

2) declarar a necessidade de apresentação pela ADHOC de prévio Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental ao IBAMA para licenciamento dos trabalhos de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do "Saco da Fazenda" visando a manutenção e/ou expansão da atividade portuária;

3) condenar a ADHOC a apresentar Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental ao IBAMA, relativos aos trabalhos de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do "Saco da Fazenda" que colimem a manutenção e/ou expansão da atividade portuária, no prazo de 24 meses, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

4) ordenar ao IBAMA que se abstenha de licenciar trabalhos de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do "Saco da Fazenda", sem que haja prévia apresentação pela ADHOC de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, uma vez decorrido o prazo de 24 meses;

5) condenar os réus nas custas processuais *pro rata*.

Embargos de declaração foram manejados e rejeitados (fl. 328).

Inconformadas, as rés apelaram e a Terceira Turma do TRF/4ª Região, por unanimidade, não conheceu da apelação do IBAMA e negou provimento às apelações da Superintendência do Porto de Itajaí e da FATMA, conforme os termos da ementa supratranscrita.

Neste momento, recursos especiais são manejados.

O primeiro recorrente - *Superintendência do Porto de Itajaí* - apresenta o seu inconformismo (fls. 435-445) com fulcro no art. 105, III, a, da Constituição Federal por ofensa do seguinte dispositivo legal:

. art. 10 da Lei n. 6.938/1981 ("A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis") (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 18.7.1989).

Sustenta, em síntese, que:

a) pelos termos do Convênio de Municipalização do Porto de Itajaí, firmado entre o Município e a União através do Ministério dos Transportes, o Porto de Itajaí passou a ser Municipal;

b) o rio em cujo leito está instalado o Porto é exclusivamente Catarinense. Nasce no território de Santa Catarina e desemboca no oceano, dentro do mesmo Estado, e não com qualquer outro país para transferir a competência sobre licenciamento ambiental para o IBAMA;

c) em toda a zona costeira nacional, os organismos ambientais estaduais é que são competentes para proceder aos licenciamentos. O IBAMA só é acionado quando não há órgão estadual ou quando este é omissos;

d) decidir ao contrário, fixando a competência do IBAMA, é criar um precedente nacional, contrário a todo o sistema jurídico de proteção ao meio-ambiente já instalado, suprimindo competências dos organismos estaduais e criando grave e irrecuperável confusão na fixação das competências ambientais, numa afronta direta ao *caput* do art. 10 da Lei Federal n. 6.938/1981, que estabelece a competência do órgão estadual;

e) mesmo na zona costeira e no mar territorial que a integra, a competência segue a regra do art. 10 da Lei Federal n. 6.938/1981, no caso, do órgão estadual. A competência dos Estados Federados, como regra para o licenciamento ambiental de atividades com influência no meio ambiente, é a opinião unânime dos juristas ambientalistas, em razão, inclusive, das regulamentações cada vez mais explícitas da competência estadual, onde o órgão federal IBAMA só deve intervir supletivamente, na inexistência de órgão estadual de meio ambiente - OEMA. Não é diferente na zona costeira. Embora a dragagem de acesso ao Porto já seja realizada há muitos anos, nunca produziu nenhuma alteração em sua conformação nem gerou impacto negativo sobre o meio ambiente;

f) por se situar na foz do Rio Itajaí-Açu necessita de dragagem permanente, à vista que a atividade humana à montante remete à foz do rio detritos e adjetos que precisam ser removidos do canal de acesso para a garantia da atividade portuária. Tal atividade de dragagem não pode ser suspensa, sob pena de inviabilizar o próprio Porto, que necessita manter um calado de 33 pés, por volta de 10 metros, para poder receber os navios;

g) a dragagem está plenamente licenciada pelo organismo ambiental Estadual, a FATMA, que, inclusive, monitora todas as atividades quase que diariamente;

h) a Lei Federal n. 6.938/1981, inciso II, do art. 3º conceitua o que é degradação ambiental e lista as atividades potencialmente ofensivas – não referenciando em nenhum momento a atividade de dragagem em questão;

i) equivocada a decisão que modifica esta competência sem autorização legal e sem a menor prova nos autos de que:

i.1.) a dragagem de manutenção do calado do Porto tenha significativo impacto ambiental;

i.2) o eventual dano decorrente da dragagem tenha repercussão nacional ou regional;

i.3) não tenha a apelante cumprido as exigências das licenças de operação;

i.4) não tenha o organismo ambiental Estadual cumprido com suas funções, inclusive de fiscalização;

i.5) que o novo sistema de dragagem seja ou não menos agressivo que o anterior;

i.6) que o novo sistema por método natural de condução do material depositado no leito do rio, tido como ecologicamente mais sustentado, agrida as áreas de mangues e de praia.

O segundo especial, da autoria da *Fundação do Meio Ambiente - FATMA* (fls. 447-458), fundamenta-se nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, alegando infringência ao mesmo dispositivo legal indicado pelo primeiro recorrente (art. 10 da Lei n. 6.938/1981) e à Resolução CONAMA n. 237/97.

Sustenta:

a) que é o órgão responsável, em todo o Estado de Santa Catarina, pelo licenciamento ambiental das atividades destacadas, conforme preceitua o art. 10 da Lei n. 6.938/1981 e o art. 3º da Lei n. 5.793/1980 e seu Decreto Regulamentador n. 14.280/1981 (Legislação Ambiental do Estado);

b) o art. 10 da Lei n. 6.938/1981 estabelece a atuação do IBAMA apenas de forma supletiva, conforme definido na Resolução CONAMA n. 237/97;

c) no caso presente não incorreu em inércia ou omissão, exercendo sua competência de licenciamento das atividades do Porto de Itajaí exigindo os devidos controles ambientais;

d) a dragagem/desassoreamento do canal de acesso ao Porto é procedimento rotineiro dentre os portuários, cujo objetivo principal é oferecer segurança ao desenvolvimento das manobras de atracação dos navios para poderem acessar suas instalações e proceder a carga e descarga das mercadorias, sem o risco de encalharem ou ocorrer algum acidente que coloque em risco vidas humanas e provoque danos ambientais de suma importância;

e) requer, ao final, seja o presente recurso conhecido e provido para o fim de restabelecer a Fundação do Meio Ambiente como órgão ambiental competente para licenciar as obras/atividades de dragagem e desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do Saco da Fazenda, bem como aquelas relativas à recuperação do talude e plataforma da estrutura do molhe sul.

O Ministério Público ofereceu contra-razões aos dois especiais (fls. 473-482), defendendo:

a) que não houve prequestionamento em relação à Resolução n. 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, além desta não guardar autonomia em relação ao direito ambiental legislado, resumindo-se em detalhar normas e padrões técnicos relativos a dispositivos da Lei n. 6.938/1981 e do Decreto n. 99.274/1990, sendo esse segundo diploma o regulamento da Política

Nacional do Meio Ambiente, não abrindo ensejo, portanto, a que o recurso especial seja admitido para discussão dessa norma;

b) não apresentou a recorrente FATMA o entendimento jurisprudencial divergente do assumido pelo acórdão de segunda instância, deixando de cumprir as exigências dos dispositivos do RISTJ;

c) quanto ao mérito, nenhum recurso merece vingar. O Porto em questão localiza-se em rio federal (CF/1988, art. 20, III), na zona costeira (CF/1988, art. 225, § 4º), área classificada como patrimônio nacional; as atividades desenvolvidas no local atingem manguezais na costa (bens da União, art. 2º, II, do DL n. 2.490/1940) e praias, com impacto direto no mar territorial (art. 20, VI), sendo que a atividade desenvolvida (portuária) é competência exclusiva da União, que pode delegá-la a terceiros (CF/1988, art. 21, XII, f).

Recurso extraordinário foi interposto concomitantemente pela FATMA, às fls. 459-470, tendo sido contra-arrazoado às fls. 483-492.

Juízo de prelibação (fls. 503-505) negando-se seguimento ao Extraordinário e às fls. 498-502 admitindo ambos os Especiais.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro José Delgado (Relator): O panorama retratado nos autos demonstra uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal tendo por objeto as atividades de dragagem e desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do local denominado Saco da Fazenda, e as obras de recuperação do talude e plataforma da estrutura do molhe sul. Defende o *Parquet* a tese de que a competência para o licenciamento das obras/atividades declinadas é do IBAMA e que há necessidade de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para o licenciamento das mesmas.

Pela via dos presentes recursos especiais, os recorrentes almejam a reforma do acórdão do TRF da 4ª Região que, mantendo a decisão de primeiro grau, definiu a competência do IBAMA para o licenciamento das obras/atividades, bem como determinou a necessidade de apresentação do EIA/RIMA.

Traçadas tais linhas, quanto ao conhecimento dos apelos, verifica-se que o apresentado pela FATMA, quando fundamentado na alínea c do permissivo

constitucional, não cumpriu as exigências para a sua admissibilidade: não foi feita a indicação de qualquer julgado com interpretação divergente da esposada pelo acórdão de 2º grau. Nesse passo, é do recurso ser conhecido parcialmente, apenas pela letra **a**.

Assim, é de se admitir ambos os especiais baseados na alínea **a** pela alegada vulneração ao art. 10 da Lei n. 6.938/1981. Há prequestionamento da matéria jurídica discutida.

Em primeiro grau, consignou o i. magistrado que estão diretamente afetados pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a premente necessidade de prévios EIA/RIMA, mormente porque é órgão afastado das pressões locais para o deferimento de licenças, sendo a atividade da FATMA, *in casu*, supletiva.

Os fundamentos da sentença estão assim postos e merecem destaque (fls. 317-321):

*Preliminarmente*, a ação civil pública é instrumento adequado à defesa do meio ambiente, a teor da Lei n. 7.347/1985.

De seu turno, o IBAMA é parte passiva legítima quando há interesse nacional em questão relativa ao meio ambiente. Desta forma, consoante inteligência do § 4º do art. 225 da CF, o qual classifica como patrimônio nacional a Zona Costeira, presente o interesse da União nas obras a serem desenvolvidas no Porto de Itajaí e adjacências (mangues e praias), mormente se considerarmos que a Constituição Federal atribuiu à União a propriedade do mar territorial (art. 20, VI), diretamente afetado quando do depósito dos materiais retirados do rio Itajaí-Açu, que, por sua vez, sofre influência das marés.

*No mérito*, a Constituição remeteu à lei ordinária tanto a exigência de Relatório de Impacto Ambiental (art. 225, IV), quanto o licenciamento para a construção em Zona Costeira (art. 225, § 4º).

A Lei n. 7.661/1988 silenciou sobre qual órgão teria a atribuição de conceder a licença, remetendo à Lei n. 6.938/1981 tal tarefa:

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

O impacto ambiental é incontroverso, tanto que nenhuma das partes o contesta, ainda mais que a ADHOC afirma:

2. Atualmente estamos realizando a dragagem de manutenção do calado do Porto de Itajaí a fim de remoção de mais de 1.000.000 m<sup>3</sup> de material sedimentado desde a última dragagem realizada no final de 1997 e início de 1998, ou seja, cerca de 7 meses depois somente.

É valioso ressaltar que em menos de um ano foi dragado perto de 3.000.000 m<sup>3</sup> no canal de acesso, canal interno e bacia de evolução do Porto de Itajaí, tudo com recursos próprios.

3. Para a realização da dragagem de 1997, a ADHOC obteve a licença competente do Órgão Estadual do Meio Ambiente, a FATMA, conforme cópia anexa, cuja licença, a LAP, tem validade pelo prazo de 2 anos, ou seja, até agosto de 1999 e suas condições pedem somente a realização de trabalho de monitoramento das águas de retirada e depósito do material dragado. (fl. 36).

A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente com o rio, mas, principalmente, com o mar territorial. Imaginem o impacto sobre o ecossistema marinho que o depósito abrupto de mais de três milhões de metros cúbicos, em menos de um ano, pode causar.

O que a natureza levaria milhares de anos o homem faz em meses e, por isso mesmo, devem ser aferidas as melhores condições para que tal trabalho seja desenvolvido.

Como disse o i. Procurador da República, Dr. Cláudio Valentim Cristani:

Aliás, um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental teriam a importante e primordial função de trazer diretrizes para a continuidade da atividade portuária em questão, além de trazer todo o conhecimento possível para, em futuras intervenções, aumentar-se a possibilidade de serem tomadas as decisões mais acertadas. (fl. 253).

Outrossim, a atividade de desassoreamento tem natureza perpétua, ou seja, enquanto existir porto existirá dragagem e depósito de milhões de toneladas de detritos no mar.

É inescandível a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental e de Relatório de Impacto Ambiental, pois:

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* (Constituição Federal, artigo 225).

É dever constitucionalmente imposto ao Estado dar uma resposta à altura do anseio da coletividade, que, por seu representante, não expressa ambição individual, mas coletiva, da atual para as futuras gerações, que terão por herança o que lhes for deixado. Cabe a nós, portanto, refletirmos a respeito do que haveremos de legar aos nossos filhos.

Concluindo, está diretamente afetada pelas obras de dragagem do rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA, mormente porque afastado das pressões locais para o deferimento de licenças. A atividade da FATMA, in casu, é supletiva.

Por derradeiro, somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nesta região.

*. Dispositivo*

*Julgo* procedente em parte o pedido, para o fim de:

- 1) declarar a competência do IBAMA para o licenciamento das atividades de desassoreamento no rio Itajaí-Açu, com fulcro no art. 10, § 4º da Lei n. 6.938/1981;
- 2) declarar a necessidade de apresentação pela ADHOC de prévio Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental ao IBAMA para licenciamento dos trabalhos de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do “Saco da Fazenda” visando a manutenção e/ou expansão da atividade portuária;
- 3) condenar a ADHOC a apresentar Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental ao IBAMA, relativos aos trabalhos de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do “Saco da Fazenda” que colimem a manutenção e/ou expansão da atividade portuária, no prazo de 24 meses, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- 4) ordenar ao IBAMA que se abstenha de licenciar trabalhos de desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do “Saco da Fazenda”, sem que haja prévia apresentação pela ADHOC de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, uma vez decorrido o prazo de 24 meses;
- 5) condenar os réus nas custas processuais *pro rata*.



As assertivas lançadas pelo aresto recorrido, por sua vez, encontram justificativa no interesse da União por o Rio Itajaí-Açu ser federal, sofrendo influência das marés e possuindo em sua foz uma formação estuarina, que abriga vegetação típica de manguezal. Além disso, a exploração da atividade portuária também é de competência exclusiva da União e, se eventualmente viessem a ocorrer os danos ambientais apontados, eles se revelariam sobre o mar territorial, que é bem da União. Eis o seu teor quanto ao mérito (fls. 424-428):

No mérito, a sentença deve ser mantida, e por diversas razões.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 225:

'Art. 225 - 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

1- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

E, conforme entendimento desta Corte, a apresentação do EIA/RIMA se inclui entre os procedimentos tendentes à preservação do meio ambiente:

Processual Civil. Agravo de instrumento. Liminar. Dano ambiental. Corte de árvores. EIA/RIMA.

O Estudo de Impacto Ambiental é decorrência direta do mandamento constitucional que preocupou-se com a preservação e não com a restauração do meio ambiente.

(...)

Agravo improvido.

(AG no 96.04.52226-4/SC, 4ª Turma, Rel. Exmo. Juiz José Luiz B. Germano da Silva, j. 24.6.1997, DJ 13.8.1997, p. 62.924).

Assim dispõem os arts. 3º e 10 da Lei n. 6.938/1981:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

(...)

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

(...)

§ 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no "caput" deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

O Rio Itajaí-Açu é rio federal, que sofre influência das marés e tem em sua foz uma formação estuarina que abriga vegetação típica de manguezal, integrante da Zona Costeira, o que justifica o interesse da União na área.

O Estudo da Influência das Atividades do Porto de Itajaí na Qualidade da Água do Estuário do Rio Itajaí-Açu e da Região Marinha Adjacente (fls. 46-49), realizado pelo CTTMar/UNIVALI, demonstrou que o Rio Itajaí-Açu sofre influências das marés.

O art. 1º do Decreto-Lei n. 9.760/1946, que foi recepcionado pelas Constituições posteriores a sua edição, inclusive pela atual, por não ter sido expressamente derogado por ela nem encontrar-se em discordância com qualquer de seus dispositivos, elenca os imóveis que são de propriedade da União:

Art. 1º - Incluem-se entre os bens imóveis da União:

- a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;
- c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas, na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;

- d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares;
- e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;
- f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais;
- g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas, oficinas e fazendas nacionais;
- h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares;
- i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, fortificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial;
- j) os que foram do domínio da Coroa;
- k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal;
- l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

São terrenos de marinha, segundo conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, em conformidade com o art. 2º, parágrafo único do Decreto-Lei acima referido, "as faixas de terra de 33 metros de profundidade, contados horizontalmente, a partir da linha do preamar médio de 1831, para o interior das terras banhadas pelo mar - sejam continentais, costeiras ou de ilhas -, ou pelos rios e lagos que sofram a influência das marés, entendendo-se como tal a oscilação periódica em seu nível de águas, em qualquer época do ano, desde que não inferior a 5 centímetros, e decorrentes da ação das marés".

O Decreto-Lei n. 2.490/1940 demonstra que os terrenos de mangue da costa são bens da União:

Art. 2º. Excetuados os terrenos necessários aos serviços da União e aos logradouros públicos, subordinam-se ao regime de aforamento, concedido pelo Governo Federal unicamente a brasileiros natos ou naturalizados;

I - os terrenos de marinha e seus acrescidos, em terra firme e nas ilhas de propriedade da União;

II - os terrenos de mangue na costa;

(...)

Esta Turma já decidiu sobre a responsabilidade da União nas questões ambientais, conforme precedentes que trago à colação:

Agravo de instrumento. Construção. Complexo penitenciário. Danos ambientais. Zona de Mata Atlântica. Autorização. Órgão federal e estadual.

1. As questões ambientais são da responsabilidade dos Estados-Membros e, principalmente, da União Federal.

(...)

(AG n. 97.04.37718-5/SC, Rel. Exma. Juíza Luiza Dias Cassales, j. 27.11.1997, DJ 4.2.1998, p. 222)

Administrativo. Processo Civil. Ação declaratória. Estudo de Impacto Ambiental. Realização de perícia. Terrenos de marinha. Interesse processual da União Federal. Realização de perícia. Prevalência da preservação do meio ambiente.

1. Apesar de vedado o caráter condenatório da ação declaratória, se o autor deduz sua pretensão de maneira clara e inequívoca, ainda que erre ao nominar a ação, não há razão para negar-lhe a prestação jurisdicional.

2. Tratando-se de empreendimento que envolve terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como cobertura vegetal densa, além de manguezais, cujos ecossistemas restariam completamente destruídos, não há que se falar em falta de interesse processual da União Federal.

3. O interesse em proteger e preservar o meio ambiente, previsto na Constituição Federal em seu Capítulo VI, Título VIII, deve prevalecer sobre qualquer tipo de interesse de empresas ou indivíduos, motivo pelo qual não há razão para ser indeferida a realização de perícia antes da aprovação de projeto ecológico pelo IBAMA.

4. Agravo regimental improvido.

(AGA n. 2000.04.01.135442-2/SC, Rel. Exma. Juíza Luiza Dias Cassales, j. 30.11.2000, DJU 21.3.2001, p. 389)

A exploração da atividade portuária também é de competência exclusiva da União, que pode delegá-la a terceiros, conforme previsão do art. 21, XII, f, da Constituição Federal. A degradação do meio ambiente em decorrência da atividade portuária, portanto, é de claro interesse federal.

Registre-se que a própria Lei n. 6.938/1981, em seu anexo VIII, arrola como atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, em nível alto, as de marinas, portos e aeroportos.

Ademais, se eventualmente viessem a ocorrer os alegados danos ambientais, eles se revelariam sobre o mar territorial, que é bem da União conforme art. 20, VI, da Constituição Federal. Segundo apontou o Ministério Público Federal, com base no estudo realizado pelo CTTMar/UNIVALI, antes referido, onde consta o seguinte:

(...) A dragagem do canal de acesso ao Porto de Itajaí pode ser interpretada como um processo erosivo (...). A atividade de dragagem e despejo do material dragado causam impactos ambientais em escalas locais (...) e não locais (...) uma vez que os sedimentos remobilizados podem ser deslocados dezenas de quilômetros antes de sedimentarem novamente. Os impactos também podem ser distinguidos como de curto e longo período, em função do retorno das condições ambientais prévias ao início da dragagem. (...) Um outro impacto mais drástico, do ponto de vista ambiental, é a remobilização de poluentes concentrados nos sedimentos de fundo. (...) Isto faz com que a concentração desses poluentes nos sedimentos de fundo de estuários apresentem concentração muitas vezes superiores aos valores encontrados na coluna de água. (...) A influência marinha sobre o estuário do Rio Itajaí-Açu dá-se basicamente em função das massas de água costeira presentes no litoral centro norte de Santa Catarina, e pelas oscilações do nível do mar causadas por efeitos astronômicos ou meteorológicos.

Por fim, importante consignar que o órgão ambiental estadual FATMA, através de sua procuradoria jurídica, emitiu parecer, cuja cópia consta de fls. 197-199, no sentido de que seria indispensável a anuência prévia do órgão ambiental federal para concessão de licença para instalação do projeto de dragagem e desassoreamento do Rio Itajaí-Açu, no "Saco da Fazenda", Município de Itajaí. Ademais disso, a Licença Ambiental Prévia - LAP n. 038/99, concedida pela FATMA, para dragagem do canal do porto do Rio Itajaí e do 'Saco da Fazenda', datada de 17.4.1999 e com validade de doze meses, prévia, como requisito indispensável para a continuidade do processo, a apresentação da anuência prévia do IBAMA (fl. 64).

Em face do exposto, voto no sentido de não conhecer da apelação do IBAMA e de conhecer das apelações da Superintendência do Porto de Itajaí e do FATMA para negar-lhes provimento.

Irretocáveis tais apontamentos.

O Direito Ambiental integra a terceira geração de direitos fundamentais, ao lado do direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e do direito de comunicação.

A análise desses princípios e o alargamento dos seus efeitos permitem que, com base nas suas mensagens, possamos elencar que o Direito Ambiental tem as seguintes características:

a) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, com dimensões objetivas e subjetivas;

b) inexistem limites para o exercício do direito fundamental ao meio ambiente quando a sua aplicação está dirigida diretamente a alcançar os seus objetivos;

c) o confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra;

d) o seu objetivo central é proteger o patrimônio que pertence à humanidade;

e) a sua filosofia é de integração internacional e baseada na cooperação, “para que o direito de todos os povos ao desenvolvimento seja alcançado e, simultaneamente, sejam garantidas as condições de afirmação dos direitos humanos fundamentais e de proteção do meio ambiente global” (Chris Wold, em ‘Introdução ao Estudo dos Princípios de Direito Internacional’, capítulo do livro “Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada”, Ed. Del Rey, p. 12).

Os instrumentos utilizados pela política nacional do meio ambiente para que os princípios e normas a ele relativos sejam cumpridos são, entre outros, os seguintes:

- a) procedimentos administrativos;
- b) processos informativos ambientais;
- c) estabelecimento de zoneamento ambiental;
- d) fixação de zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição;
- e) estudos de impacto ambiental;
- f) participação do público em estudos de impacto ambiental para fins de projetos industriais, comerciais, rurais, etc;
- g) licenciamento ambiental;
- h) auditoria ambiental;
- i) punição das infrações administrativas ambientais;
- j) busca de recursos para o financiamento de reconstituição de áreas atingidas por danos ambientais;
- k) fixação de responsabilidade civil com aplicação de multas e reparação do dano ecológico;

- l) parcelamento do solo urbano;
- m) apuração dos crimes ambientais.

Após quinze anos de vigência da Constituição Federal, o que preocupa a sociedade brasileira é esse sistema nacional de proteção ao meio ambiente, não obstante os melhores princípios e regras que estão presentes na nossa legislação, não ter conseguido alcançar, com o êxito necessário, um estágio de eficácia e efetividade.

Não se pode ignorar quão tem sido valiosa a contribuição doutrinária para o aperfeiçoamento dos princípios e normas que protegem o meio ambiente. Os autores têm apresentado sugestões que se voltam para uma compreensão integral dos valores ecológicos e que alcançam os propósitos de valorização da cidadania e da dignidade humana.

A sociedade testemunha, contudo, que há, ainda, uma apatia do Estado com relação ao problema e uma ausência de conscientização educacional para a valorização do meio ambiente.

Do quadro legal que dispõe, percebe-se que o Brasil está preparado para aplicar os efeitos desse direito fundamental: o de proteção ao meio ambiente em prol de uma melhor qualidade de vida.

O Poder Judiciário assume, portanto, uma gradual e intensificada responsabilidade para que os propósitos do Direito Ambiental vigente alcançados. Cumpre-lhe a missão de, com apoio na valorização dos princípios aplicados a esse ramo da ciência jurídica, fazer com que as suas regras alcancem o que a cidadania merece e está exigindo: um meio ambiente equilibrado convivendo em harmonia com o necessário desenvolvimento econômico.

A Constituição define o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial ao futuro da humanidade. Estabelece direitos e deveres para a sociedade civil e para o Estado. Podemos dizer que o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado não é só um direito, mas também um dever de todos. Desse modo, tem obrigação de defender o ambiente não só o Estado, mas, igualmente, a comunidade.

Todo País deve ter uma política ambiental. A nossa “Política Nacional do Meio Ambiente” foi instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulando as ações e condutas em defesa do meio ambiente e o procedimento de licenciamento ambiental, constituindo ainda o SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente e o Cadastro de Defesa Ambiental. Além dela, a

Constituição Federal, conforme já anteriormente exposto, dispôs seus princípios e diversas as resoluções e decretos regulamentadores existentes a respeito.

Devem ser acrescentados também o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), os quais, relacionados, formam procedimentos e instrumentos administrativos de controle prévios dos mais importantes para a proteção do meio ambiente.

O CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997, definiu os empreendimentos e atividades que estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Esse licenciamento deve ser efetuado em um nível de competência, repartindo-se harmonicamente as atribuições entre o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, em nível federal, e os órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar o empreendimento.

As alegativas de afronta ao teor do art. 10, da Lei n. 6.938/1981, desencadeadas pelos recorrentes, parecem afetar, à primeira vista, o debate ao esclarecimento da questão sobre ser o Rio Itajaí-Açu federal ou estadual, advindo dessa constatação a definição do órgão responsável pelo licenciamento das obras/atividades de dragagem e desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e do local denominado Saco da Fazenda.

Inobstante o alongado arrazoado sobre o reconhecimento do mesmo ser estadual e da sentença e acórdão afirmarem o caráter federal da questão, tenho que, sob essa ótica, não merece grande relevo a discussão. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais.

Como exposto na sentença, a preocupação que motiva a presente causa não é unicamente com o rio, mas, principalmente, com o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

Os empreendimentos e atividades considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente dependem de *licença ambiental*, geralmente precedida de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), com a publicidade necessária para garantir a participação popular nas audiências públicas, obedecendo ao princípio da informação.



“O licenciamento ambiental compreende um conjunto de atos realizados pelo administrador e pela Administração e culmina na prática de ato administrativo pelo órgão ambiental competente” (Luciana de Moraes Ferreira no artigo “A força vinculatória do licenciamento ambiental”, *in* Revista de Direito Administrativo, RJ, vol. 209, jul/set 97, pp. 109-119).

É necessário elaborar uma previsão dos eventuais impactos ao meio ambiente, diagnosticando danos potenciais. Feita a previsão, deverá haver a indicação no EIA das medidas que possam ser mitigadoras dos impactos previamente previstos, bem como a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento destes.

“Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) as atividades sócio-econômicas; c) a biota; d) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e) a qualidade dos recursos ambientais” (Edna Cardozo Dias, *in* ‘Manual de Crimes Ambientais’, Belo Horizonte, Mandamentos Livraria e Editora, 1999, p. 41)

A respeito, colho valiosas colaborações de renomados juristas sobre o tema em análise:

- Elida Séguin, “Licenciamento Ambiental e ISSO – Instrumentos de Preservação Ambiental”, *in* Boletim de Direito Administrativo, Ed. NDJ, 2001:

O licenciamento ambiental, instrumento de grande importância na política ambiental e concedido por prazo determinado, é um procedimento administrativo de controle preventivo de atividades potencialmente poluidoras, previsto no art. 10 da Lei n. 6.938/1981. Nele o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores e daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O licenciamento, obedecendo às normas vigentes, condiciona a exploração ou uso de um bem ambiental ao cumprimento de requisitos de proteção/prevenção, dentro de padrões de qualidade. A sua falta implica a interdição da atividade e corte de financiamento ou de isenção fiscal concedida (Lei n. 6.938/1981 e art. 23 do Dec. n. 99.274/1990).

O licenciamento abrange três fases: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). O órgão ambiental pode estabelecer prazos

de análise diferenciados para cada modalidade de licença, em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento.

A LP é concedida como uma fase preliminar, quando são realizados os estudos e planejamentos para provar a viabilidade do empreendimento ou atividade. A LP de um empreendimento aprova sua localização e concepção, atesta a viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas etapas de implementação e licenciamento. Nela ocorre, quando necessário, a elaboração e discussão do EPIA/RIMA e a realização de audiência pública. A expedição da LP não permite o início de obras para instalação das atividades, apenas declara que os planos são viáveis. O prazo de validade da LP deve ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a cinco anos.

Após obtida a LP, o empresário solicita a LI, que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes previstos na LP, da qual constituem motivo determinante. Nesta fase do licenciamento, a indústria realiza obras que permitem sua futura instalação no local, mas não o começo da fase produtiva, o que só acontece com a expedição da LO. O prazo de validade da LI deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis anos.

É a LO que finalmente autoriza o início das operações ou da atividade do empreendimento. Ela só é concedida por prazo determinado de, no mínimo, quatro anos e no máximo, dez anos, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências formuladas nas licenças anteriores, que são como pressupostos para constatação de que as medidas de controle ambiental e as condicionantes determinantes foram atendidas. Os termos de concessão da LO podem ser revistos sempre que ocorrer:

1. uma mudança na legislação, provocando uma desconformidade legal;
2. situação de vulnerabilidade, tornando prejudicial a continuação da atividade; e
3. desconformidade com o avanço da técnica.

Em tais casos, o Poder Público pode estabelecer um termo de ajustamento em que estipulará prazo para adequação da nova situação. Cento e vinte dias antes do término do prazo previsto na LO inicial, o empresário deve solicitar sua renovação, quando o órgão ambiental pode, mediante decisão motivada, estabelecer prazo de validade diferente do inicial, bem como formular novos estudos, exigências de adaptação às novas técnicas e realidade social local.

Tipos de Licenças	Prévia	Instalação	Operação
<i>Prazo</i>	Até cinco anos	Até seis anos	Mínimo de quatro anos; máximo de dez anos
<i>Possibilidade de renovação</i>	Se foi concedida no prazo máximo, não pode haver renovação	Se foi concedida no prazo máximo, não pode haver renovação	Na renovação podem ser formuladas exigências não previstas na LO anterior
<i>Atividades permitidas/exigidas</i>	Elaboração de estudos, EPIA/RIMA, audiências públicas	Obras necessárias ao funcionamento do empreendimento	Início das atividades

### Direito do Desenvolvimento como um Direito Humano

Os enfoques ambientais extrapolaram os limites territoriais, deixando de ser uma mera questão nacional. Assim, o empresariado almeja mais do que uma simples autorização de funcionamento. Deseja que sua atividade seja reconhecida como uma forma de atender ao desenvolvimento, respeitando os direitos humanos.

O direito à autodeterminação econômica afigura-se como um direito humano subjetivo, que enfatiza a interdependência do direito ao desenvolvimento, correlacionando-o com a observância dos direitos humanos, entre eles o de usufruir de um ambiente ecologicamente equilibrado.

O manejo dos recursos naturais impõe um sistema normativo internacional que discipline os relacionamentos comerciais entre Estados juridicamente iguais e economicamente desiguais, visando a transformação destas relações para proporcionar oportunidades iguais de alcançar o desenvolvimento sustentável.

A mudança no panorama político internacional possibilita agora que o progresso das ciências seja livre e instantaneamente compartilhado entre tecnólogos. Este saber partilhado colabora para o desenvolvimento acelerado e harmônico da humanidade com a natureza.

A divulgação da política ambiental entre empregados e comunidade é primordial para o sucesso do planejamento e do direito do desenvolvimento. As medidas adotadas para minimizar os impactos ambientais, sua natureza e dimensões devem ficar explicitadas de forma acessível a todos. É preciso que fique bem clara a previsão do comprometimento empresarial com a prevenção da

poluição e com o cumprimento da legislação, principalmente em seus aspectos penais.

### **A Comunidade Internacional**

A sociedade internacional, consciente de que os bens ambientais têm natureza transnacional, sente a necessidade de estabelecer normas procedimentais que impeçam a exploração econômica em detrimento da preservação ambiental.

Neste setor a ISO ocupa papel relevante. International Organization for Standardization teve participações internacionais em vários setores, entre elas destacamos:

1. em 1986, o estabelecimento de uma Política de Auditoria Ambiental (EPA) e Diretrizes para Indústria Mundial (ICC);
2. em 1991, Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (Conferência Mundial da Indústria sobre a Gestão Ambiental); e
3. criação do Grupo Estratégico Consultivo sobre Meio Ambiente (SAGE).

Como é de se esperar, a ISO está ligada ao planejamento, pois o imprevisto é incompatível com os princípios da eficiência e da prevenção que regem o direito ambiental.

- Daniel Roberto Fink, Hamilton Alonso Jr e Marcelo Dawalibi, “Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental”, 2ª ed., Forense Universitária, pp. 71-73:

Licenciamento ambiental, por sua vez, vem a ser um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual o Poder Público, mediante controles prévios – licenças –, verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais.

A finalidade do licenciamento ambiental é, grosso modo e em resumo, compatibilizar proteção de recursos naturais com o atendimento às necessidades da sociedade, potencializadas pelo surgimento da chamada sociedade de consumo.

O exercício de controles prévios pelo licenciamento ambiental, contudo, não dispensa os Poderes Públicos do exercício de controles sucessivos e posteriores. Aliás, recomenda-os, posto que a Administração não pode se contentar tão-somente com análises prévias ao exercício da atividade, devendo proceder a verificações periódicas, examinando se está sendo desenvolvida de acordo com os critérios técnicos e legais atendidos no procedimento de licenciamento.

Surgem aqui institutos na defesa do meio ambiente e controle da produção tão importantes quanto o licenciamento ambiental: a fiscalização, que deve ser responsável pela imposição de penalidades das mais diversas ordens em casos de inobservância das normas legais e dos critérios fixados no licenciamento, e o monitoramento, figura por vezes relegada a um plano inferior, mas extremamente importante na verificação do fenômeno resultante do impacto ambiental, resultando até na possibilidade de revisão de certos procedimentos técnicos em caso de erro de avaliação anterior.

O que é certo, porém, é que, tanto na realização de controles prévios – licenças –, como sucessivos – fiscalização –, a Administração os executa com base no exercício do poder de polícia inerente ao Estado.

Enquanto procedimento, o licenciamento comporta direitos e obrigações à Administração e ao administrado.

Do lado da Administração, esta, no exercício do poder de polícia administrativa, ao exigir o cumprimento de regras minimizadoras do impacto negativo causado ao meio ambiente, estará cumprindo o seu dever de zelar pelo bem-estar e interesse da coletividade (grifo nosso).

Como o exercício do poder de polícia decorre de expressa disposição de lei *stricto sensu*, a Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, Instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outras coisas, regula as ações e condutas em defesa do meio ambiente e institui o procedimento de licenciamento ambiental. Já no art. 2º estabelece o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (inc. III) como princípio de desenvolvimento da Política Nacional do Meio Ambiente, elevando o licenciamento ambiental à categoria de instrumento de realização dessa Política (art. 9º, IV).

Mas, é no art. 10 que a instituição do licenciamento ambiental se dá de forma expressa e expressiva, *in verbis*:

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente. integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (grifo nosso).

Esse dispositivo foi regulamentado pela Resolução CONAMA n. 00 1/86, que institui o Estudo de Impacto Ambiental e em seu art. 2º estabelece:

Art. 2º – Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, a serem submetidos à

aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (grifo nosso).

Recentemente, em complemento à Resolução CONAMA n. 001/86, foi editada a Resolução n. 237/97, a qual determina normas para realização do licenciamento ambiental, estabelecendo os casos a ele submetidos, fixando prazos e competências, dentre outras disposições. Ambas coexistem, uma vez que praticamente não se conflitam.

O instituto do licenciamento ambiental se insere no direito positivo brasileiro, portanto, como requisito obrigatório ao exercício de certas atividades.

- Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, “A publicidade e o Direito de Acesso às Informações no Licenciamento Ambiental”, *in* Revista de Direito Ambiental 8, 1997, pp. 22-23:

#### **O licenciamento como instrumento de preservação ambiental**

Atualmente, a preservação ambiental vem imediatamente associada à idéia de desenvolvimento sustentável, que consiste “na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras”.

Embora não implique em estagnação econômica, a conservação ambiental pressupõe limites à atividade produtiva. Justamente por ser tênue o equilíbrio entre estes dois interesses, são conferidas à Administração dos três entes federados proeminentes funções na área ambiental.

Dentre os mecanismos administrativos de prevenção ambiental existentes, merece especial destaque o Licenciamento Ambiental. Denomina-se licença o ato através do qual a Administração Pública, após verificar estarem preenchidos os requisitos estabelecidos em lei, faculta ao solicitante o exercício de determinada atividade. Assim, “a construção, instalação, ampliação, e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis-Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Possui o licenciamento uma função eminentemente preventiva: antes mesmo de se iniciar uma determinada atividade, o Poder Público verifica se a maneira como ela será desenvolvida não contraria os requisitos legais a ela impostos,

evitando-se, assim, futuros danos à coletividade. Por isso, podemos afirmar ser o licenciamento um instrumento de controle ambiental prévio.

Não é correto, porém, afirmar-se que a licença ambiental impõe limites ao exercício da livre iniciativa. Na realidade, estes limites são anteriores à licença, sendo fixados pela Constituição Federal e pela respectiva legislação infraconstitucional. O órgão licenciador apenas verificará se a atividade licencianda cumpre os requisitos estabelecidos em lei, dentre os quais o de não causar significativo impacto ambiental, impossível de ser absorvido pelo meio em que será realizada.

Entretanto, tal constatação não implica na conceituação do ato licenciatório como meramente declaratório, já que é expressamente vedado o desenvolvimento de atividade ou edificação de obra potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente sem a prévia obtenção de licença.

Por outro lado, importante ressaltar que a outorga da licença somente poderá ser concretizada após a realização de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), sempre que a atividade ou obra licencianda for “potencialmente causadora de significativamente degradação do meio ambiente”. O EIA constitui-se em importante instrumento para a tutela ambiental. Por meio dele são oferecidos subsídios técnicos para se avaliar o potencial degradador do projeto ao meio ambiente, bem como alternativas para minorar o impacto do projeto sobre o meio ambiente. Pode ser definido como “um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”.

Antes mesmo da Constituição de 1988, a sua exigência era imposta, através da Resolução n. 01/86 do CONAMA, que determina a realização do estudo prévio de impacto ambiental para o licenciamento de uma série de atividades elencadas em seu art. 2º. Importante ressaltar que a enumeração realizada no diploma em tela é meramente exemplificativa. Desta maneira, qualquer obra ou atividade que possa acarretar significativo impacto ambiental depende, para sua instalação, de outorga de licença precedida de estudo prévio, mesmo que não expressamente elencada na Resolução n. 01/86 do CONAMA.

### **3. Das partes interessadas no licenciamento ambiental**

Seria incorreto afirmarmos que o licenciamento, no campo ambiental, somente envolveria, de um lado, o órgão licenciador e, de outro, o proponente da obra. Ora, não podemos nos esquecer de que o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, definido pela Constituição como bem de uso comum do povo, pertence à coletividade. Desta maneira, nada mais justo que a população tenha o direito tanto de opinar sobre a conveniência de instalação de atividades que impliquem desequilíbrio ambiental, como de discutir as medidas que tais empresas devam tomar, caso instaladas, para minorar os efeitos perniciosos de suas atividades.

Tal conclusão fica ainda mais evidente quando observamos que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado constitui-se em interesse difuso, apresentando, pois, as seguintes notas caracterizadoras: indeterminação dos sujeitos (não existindo, assim, vínculo jurídico entre os sujeitos afetados por tais interesses); indivisibilidade do objeto (sendo os interesses difusos insuscetíveis de partição e atribuição a pessoas ou grupos); intensa litigiosidade interna (derivada do fato de referirem-se a conflitos de grande amplitude, envolvendo situações de massa), natureza efêmera ou contigencial. Tendo em vista que, em última instância, o titular do direito à preservação de tal direito é a comunidade como um todo, fica mais do que óbvia a necessidade de ampla participação da sociedade nas decisões relacionadas a matérias ambientais.

Sem mecanismos para assegurar tal participação, em muito estaria enfraquecida a democracia. Esta, para ser praticada, no campo ambiental, exige a observância de ampla publicidade em todas as etapas previstas para a concessão de licença de obras potencialmente causadoras de impacto ambiental. Demanda, ademais, a prestação de informações ambientais por parte do Poder Público aos interessados. Ausentes tais elementos, em muito ficaria dificultada a participação da coletividade nas decisões concernentes ao meio ambiente.

O art. 10 da Lei n. 6.938/1981, tido por infringido pelos recorrentes, tem o seguinte teor:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis) (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 18.7.1989).

Os recorrentes defendem que, mesmo na zona costeira e no mar territorial que a integra, a competência segue a regra desse dispositivo legal, no caso, do órgão estadual. A competência, portanto, é dos Estados Federados, como regra para o licenciamento ambiental de atividades com influência no meio ambiente, sendo apenas supletiva a intervenção do IBAMA.

É relevante consignar que a Lei n. 7.804/1989 inseriu algumas modificações no texto original da Lei n. 6.938/1981, como o § 4º do art. 10 de teor seguinte:

Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de



atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Destaco a doutrina de Paulo Afonso Leme Machado ao tratar especificamente desta questão (‹Direito Ambiental Brasileiro›, 10ª ed., Malheiros Editores, p. 250-252):

### **3.2 Licenciamento ambiental supletivo pelo IBAMA**

O art. 10, *caput*, da Lei n. 6.938/1981 prevê que o IBAMA licenciará, em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental.

A atuação supletiva do IBAMA, apesar de a lei não indicar os seus parâmetros, deverá ocorrer, principalmente, em duas situações: se o órgão estadual ambiental for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissos.

A ação supletiva do IBAMA, como do órgão existente ao tempo da elaboração da Lei n. 6.938/1981, a SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente, justifica-se pela inexistência de quadros funcionais e para possibilitar que os Estados tomassem à frente a gestão ambiental.

Essa possibilidade de intervenção do IBAMA no licenciamento, diante de seu caráter incerto e subjetivo, não está sendo eficaz para a proteção do meio ambiente.

### **3.3 Licenciamento ambiental pelo IBAMA e interesse nacional e regional**

Na alteração da Lei n. 6.938/1981 efetuada pela Lei n. 7.804/1989, introduziu-se o § 4º no art. 10, do seguinte teor: “Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”.

Procurou-se dar um novo aspecto à presença federal no meio ambiente, deixando o caráter geral de supletividade da atuação do IBAMA. Não se está eliminando a intervenção dos Estados e dos Municípios nos licenciamentos de atividades com impacto ambiental de âmbito nacional e regional.

A modificação feita pela Lei n. 7.804/1989 respeitou a autonomia dos entes federados, mantida essa autonomia pela Lei n. 6.938/1981 ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. Este sistema não foi previsto constitucionalmente, diferentemente do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que foi instituído pela Constituição Federal (art. 21, XIX), podendo, assim, alcançar uma outra dimensão jurídica em matéria de organização dos entes que o integram. No SISNAMA os Estados não estão obrigados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientais da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa.

Existirão atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento. O deferimento ou o indeferimento do licenciamento deverão ser respeitados, aplicando-se, inclusive, as sanções de cada legislação - federal, estadual ou municipal - em caso de desobediência.

A amplitude dos conceitos "nacional" e "regional", contudo, tem deixado incerta a atividade licenciadora do IBAMA.

O interesse nacional está claramente delineado nas atividades e obras que sejam levadas a efeito nas áreas do patrimônio nacional enumeradas pela CF no art. 225, § 4º - "a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira".

O interesse regional é encontrado quando o impacto ambiental do projeto possa atingir mais de um Estado ou uma região geográfica.

Além dos espaços "nacional" e "regional", os impactos ambientais transfronteiriços precisam ser objeto da atuação do IBAMA, mas a lei é omissa nesse sentido.

Concluindo, como bem explanado na sentença, está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva.

Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

Desse modo, é de se manter a competência do IBAMA para o licenciamento das atividades de desassoreamento no Rio Itajaí-Açu, com fulcro no art. 10, § 4º da Lei n. 6.938/1981.

Por conseguinte, irretocáveis as considerações tecidas pelas decisões ordinárias, que merecem plena manutenção.

Fiel ao entendimento supramencionado, *nego provimento* aos recursos especiais examinados.

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Talden Farias\**

*Arícia Fernandes Correia\*\**

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 Relator: Ministro José Augusto Delgado. 3 Cópia da ementa do Acórdão. 4 O contexto histórico da decisão. 5 Análise teórica e dogmática do acórdão. 6 Conclusões. 7 Referências.

### 1 Introdução

É inegável que o jurista contemporâneo deve buscar transcender o mero formalismo jurídico na tentativa de aproximar o “mundo do ser” do “mundo do dever-ser”. Em se tratando do Direito Ambiental essa busca é ainda mais premente, tendo em vista que o seu objetivo é defender o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade dentro de um horizonte de crise ecológica, a qual é definida por José Rubens Morato Leite como o quadro de escassez dos recursos naturais e de desastres ecológicos de repercussão planetária causado pelas atividades humanas<sup>1</sup>. Por essa razão, o estudo dessa modalidade da jurisprudência ganha cada vez mais importância, pois a mesma traduz a forma como tal matéria é interpretada e aplicada nas situações concretas.

O Acórdão do Recurso Especial n. 588.022/SC (2003/0159754-5), relatado pelo então Ministro José Augusto Delgado, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, é uma decisão que marcou época por conta de sua fundamentação e deliberações, tendo sido importante para a afirmação desse ramo da Ciência Jurídica. Em síntese, o que se discute é a competência licenciatória, a exigência de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/

---

(\*) Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com estágio de doutoramento sanduíche em Direito pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne com bolsa CAPES/COFECUB. Advogado e professor da Universidade Federal da Paraíba.

(\*\*) Mestre em Direito da Cidade e doutora em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pós-doutoranda em Direito pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne com bolsa CAPES/COFECUB. Procuradora do Município do Rio de Janeiro e professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 21-22.

RIMA e a visão holística do Direito Ambiental, embora outras questões sejam abordadas de forma pontual. A Procuradoria da República interpôs ação civil pública em face da Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – FATMA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e da Superintendência do Porto de Itajaí – SPI, tendo em vista a dragagem/desassoreamento do canal do Porto de Itajaí e da localidade Saco da Fazenda, bem como a recuperação do talude e plataforma da estrutura do Molhe Sul, com o intuito de declarar a competência licenciatória federal e a obrigatoriedade da exigência do EIA/RIMA.

Isso implica dizer que o objeto precípua do comando judicial, e, por conseguinte, deste breve estudo, é a discussão a respeito da responsabilidade pelo licenciamento ambiental e da relevância da citada avaliação de impactos ambientais. Ao longo do julgado o ministro relator perpassou por questões centrais do Direito Ambiental, a saber, a acepção holística desse ramo da Ciência Jurídica, do conceito de bem ambiental, da configuração do meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana e da relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Apesar de não constituírem o foco principal, tais discussões lançaram as bases para a construção do entendimento final, sendo essa a razão pela qual elas também serão estudadas neste trabalho.

Em virtude disso, o objeto deste trabalho é analisar o citado acórdão, procurando apontar a sua contribuição para o Direito Ambiental brasileiro. O procedimento de investigação consiste na análise dos discursos presentes na decisão no intuito de estabelecer traços de significação entre as condições de produção do conteúdo analisado e o contexto da produção dessa análise<sup>2</sup>. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, que, afora a introdução e a conclusão, consta de perfil bibliográfico do magistrado relator, de cópia da ementa, de análise do contexto da decisão e da avaliação dos seus fundamentos jurídicos e ecológicos.

## 2 Relator: Ministro José Augusto Delgado

José Augusto Delgado nasceu em São José do Campestre/RN no dia 7 de junho de 1983, e atualmente vive entre Brasília/DF e Natal/RN. Em 1964 bacharelou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, onde também especialização em Direito Civil e Comercial em convênio com a

<sup>2</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 109.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1979. Por concurso público, foi Juiz de Direito de 1965 a 1975 e Juiz Federal de 1975 a 1989 no Rio Grande do Norte, quando foi promovido ao cargo do Desembargador do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, corte da qual foi corregedor e vice-presidente. Em 1995 tomou posse como Ministro do STJ, onde atuou até se aposentar em 2008, tendo sido também Ministro do Tribunal Superior Eleitoral. Em paralelo à magistratura, desenvolveu uma vida acadêmica muito profícua. Ensinou com excelência disciplinas variadas como Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Tributário e Processo Civil e foi professor do Centro Universitário de Brasília, da Universidade Católica de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Publicou os livros “Comentários ao novo Código Civil: contratos: tomo I: arts. 757 a 802” (Forense, 2004), “Comentários ao novo Código Civil: contratos: tomo II: arts. 803 a 853” (Forense, 2004) e “Leasing: doutrina e jurisprudência” (2ª. ed. Juruá, 2001), além de ser autor de inúmeros artigos científicos e capítulos de livros.

### 3 Cópia da ementa do Acórdão

Por limitação de espaço, apenas a ementa do Acórdão é reproduzida, facultando-se aos interessados o acesso ao texto na íntegra através da Internet<sup>3</sup>:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente

---

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 588.022/SC (2003/0159754-5). Relator: Ministro José Augusto Delgado. Data do julgamento: 17.fev.2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos.

#### ACÓRDAO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento aos recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Denise Arruda votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília/DF, 17 de fevereiro de 2004 (Data do Julgamento)

Ministro José Delgado

Relator

#### 4 O contexto histórico da decisão

O acórdão em comento teve origem no recurso especial interposto pela FATMA e pela SPI em face do acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que manteve a decisão de primeiro grau, a qual determinou a competência do IBAMA para realizar o licenciamento ambiental da dragagem/dessassoreamento do canal do Porto de Itajaí e da localidade Saco da Fazenda, bem como da recuperação do talude e plataforma da estrutura do Molhe Sul, além de exigir a realização do EIA/RIMA. É importante destacar que quando a matéria foi objeto de apreciação da corte, entre os anos de 2003 e 2004, o Direito Ambiental ainda procurava a sua consolidação.

É que o marco do início do reconhecimento da autonomia desse ramo da Ciência Jurídica no plano nacional foi a Lei n. 6.938/81<sup>4</sup>, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio

---

<sup>4</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 27.

Ambiente, pois somente a partir daí a defesa do meio ambiente começou a ser considerada uma finalidade em si mesma no ordenamento jurídico nacional. Isso abriu margem para a consolidação legislativa da matéria, que passou pela aprovação de leis importantes, a exemplo da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), da Lei dos Agrotóxicos (Lei n. 7.802/89), da Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98), da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n. 9.795/99), da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei n. 9.982/00) e da Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/00), bem como pela alteração de normas anteriores, como o Código Florestal anterior (Lei n. 4.771/65), que ganharam uma conotação mais ecológica.

No entanto, é evidente que o ponto alto desse processo foi realmente a Constituição da República de 1988, que fez várias referências ao assunto ao longo do seu texto, dedicando-lhe também um capítulo inteiro, a ponto de justificar a alcunha de “Constituição verde” ou de “Constituição ambiental”<sup>5</sup>. O cerne da ecologização do texto constitucional é o *caput* do art. 225, verdadeira célula *mater* do Direito Ambiental brasileiro, segundo o qual “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”<sup>6</sup>.

Em vista disso, é possível afirmar que o Direito Ambiental brasileiro já tinha se consolidado no tocante à legislação, tornando-se, inclusive, referência internacional, mas lhe faltava a necessária sedimentação no plano jurisprudencial. É que o fato de estar previsto na norma, seja em nível infralegal, legal ou mesmo constitucional, não tem o condão de assegurar por si só o respeito a esse direito face à adoção dos chamados “modelos normativos de fachada”, tendo em vista a tradição brasileira de se legislar no plano simbólico, o que somente corrobora o papel de destaque da jurisprudência no sistema jurídico brasileiro<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> BELLO FILHO, Ney de Barros. **Teoria do Direito e Ecologia**: Apontamentos para um Direito Ambiental no Século XXI. Estado de Direito Ambiental: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. FERREIRA, Helene Sivini e LEITE, José Rubens Morato. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 105/106, MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 304 e SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 46.

<sup>6</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 58.

<sup>7</sup> NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 30.

O STJ se destaca exatamente como derradeira instância de julgamento das matérias infraconstitucionais, excetuando as questões eleitorais, militares e trabalhistas, nos termos do art. 105 da Lei Fundamental. A missão precípua da “corte cidadã”, cujos efeitos na vida do cidadão comum podem chegar a ser maiores do que o das decisões do Supremo Tribunal Federal, é harmonizar a aplicação do Direito no âmbito dos tribunais de justiça e dos tribunais regionais federais, dando, por conseguinte, uniformidade à jurisprudência.

No caso específico do Direito Ambiental, o STJ tem cumprido bem essa incumbência, tanto que tem se tornado uma referência na área, seja no plano nacional ou internacional, em função dos seus julgados – embora, incontestavelmente, haja ainda uma boa trilha a percorrer<sup>8</sup>. Foi na década de 2000, porém, que o Direito Ambiental se firmou naquela corte, ganhando notoriedade e respeito com o reconhecimento de diversos de seus institutos, como o dano ambiental extrapatrimonial, o princípio da precaução, a responsabilidade objetiva ampla etc.

Com efeito, foram inúmeras as decisões envolvendo o assunto, tendo a maior parte delas o entendimento favorável à proteção do meio ambiente, o que demarcou a consagração definitiva desse ramo da Ciência Jurídica no Poder Judiciário e, por consequência, na ordem jurídica brasileira<sup>9</sup>. Impende dizer que

<sup>8</sup> NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. O STJ e a jurisprudência ambiental: entre avanços e retrocessos. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, v. 18, n. 27, 2014, p. 1-2.

<sup>9</sup> REsp n. 222.349-PR, Rel. Ministro José Delgado, 23 de março 2000, REsp n. 18.567-SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, 16 de jun. 2000, CC n. 29.062-PA, Rel. Ministro Jorge Scartezzini, 27 de set. 2000, HC n. 12.891-SP, REsp n. 264.173-PR, Rel. Ministro José Delgado, 15 de fev. 2001, Rel. Ministro Jorge Scartezzini, 25 de set. 2001, AgRg na MC n. 4.124-PR, Rel. Ministro José Delgado, 04 de dez. 2001, HC n. 18.366-PA, Rel. Ministro Vicente Leal, 05 de março 2002, CC n. 31.758-MG, Rel. Ministro Felix Fischer, 10 de abril 2002, REsp n. 447.639-PR, Rel. Ministro José Delgado, 07 de nov. 2002, MC n. 5.639-SC, Rel. Ministro José Delgado, 13 de maio 2003, REsp n. 588.022- SC, Rel. Ministro José Delgado, 17 de fev. 2004, AgRg na MC n. 7.807-RJ, Rel. Ministro José Delgado, 06 de abril 2004, HC n. 30.852-SP, Rel. Ministro Gilson Dipp, 13 de abril 2004, AgRg na SL n. 96-AM, Rel. Ministro Edson Vidigal, 15 de set. 2004, HC n. 35.203-SP, Rel. Ministra Laurita Vaz, 17 de fev. 2005, REsp n. 604.725-PR, Rel. Ministro Castro Meira, 21 de jun. 2005, Recurso em MS n. 19.535-RJ, Rel. Ministro Franciulli Netto, 1º de set. 2005, AgRg no REsp n. 766.236-PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, 06 de dez. 2005, HC n. 35.203-SP, Rel. Ministra Laurita Vaz, 17 de fev. 2005, REsp n. 818.666-PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, 25 de abril 2006, CC n. 46.953-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, 24 de maio 2006, HC n. 35.203-SP, Rel. Laurita Vaz, 12 de jun. 2006, MS n. 11.292-DF, Rel. Ministro José Delgado, 27 de set. 2006, REsp n. 766.236-PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, 17 de out. 2006, REsp n. 578.878-SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, 22 de maio 2007, ED em REsp n. 439.456-SP, Rel. Ministro José Delgado, 08 de ago. 2007, HC n. 86.145-SP, Rel. Ministro Felix Fischer, 04 de out. 2007, REsp n. 878.939-MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, 13 de nov. 2007, AgRg no REsp n. 852.210, Rel. Ministro Humberto Martins, 13 de nov. 2007, REsp n. 789.481-MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, 27 de nov.



isso representou o começo de uma tendência que, felizmente, se manteve até os dias atuais.

É nesse cenário que o acórdão em tela desponta, sendo uma decisão representativa dessa fase de afirmação e consagração do Direito Ambiental, tendo sido um marco não somente para a jurisprudência, mas para a doutrina também. Decerto isso se deu pela significância dos assuntos abordados, quais sejam, competência licenciatória e EIA/RIMA, certamente dois dos temas mais controvertidos nessa seara.

Entretanto, a forma da abordagem também importou, pois o julgado procurou garantir ao máximo a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, em obediência ao dispositivo constitucional anteriormente transcrito. É como se os operadores do Direito, e, nesse caso, em particular os magistrados, chegassem à compreensão acerca da necessidade do exercício de um certo protagonismo ecológico.

Nesse diapasão, a construção argumentativa foi importante, tendo transitado por discussões centrais desse ramo da Ciência Jurídica, como a acepção holística do Direito Ambiental, a sua configuração constitucional, a noção de bem ambiental e a relação entre desenvolvimento e meio ambiente. É claro que isso também pontuou o debate doutrinário e jurisprudencial, visto que tais contendas ocorriam com enorme frequência.

## 5 Análise teórica e dogmática do acórdão

Na análise do discurso que teceu o acórdão sob comento, é possível identificar as idéias que, na contemporaneidade, integram o núcleo semântico do direito ao meio ambiente equilibrado. É o caso da acepção holística do

---

2007, AgRg n. REsp n. 984.569-PA, Rel. Ministro Francisco Falcão, 04 de dez. 2007, REsp n. 617.409-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, 06 de dez. 2007, REsp n. 766.236-PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, 11 de dez. 2007, REsp n. 905.783-RO, Rel. Ministro Herman Benjamin, 07 de fev. 2008, REsp n. 176.753-SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, 07 de fev. 2008, REsp n. 764.333-TO, Rel. Ministro Herman Benjamin, 26 de fev. 2008, MS n. 12.784-DF, Rel. Ministro Luiz Fux, 11 de jun. 2008, REsp n. 1.011.581-RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, 07 de ago. 2008, REsp n. 910.647-RJ, Rel. Ministra Denise Arruda, 07 de set. 2008, REsp n. 941.110-ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, 09 de set. 2008, RMS n. 22.319-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, 18 de nov. 2008, REsp n. 1.083.816-GO, Rel. Ministro Castro Meira, 19 de março 2009, REsp n. 1.091.486-RO, Rel. Ministra Denise Arruda, 02 de abril 2009, AgRg no REsp n. 711.405-PR, Rel. Ministro Humberto Martins, 28 de abril 2009, RMS n. 25.267-MT, Rel. Ministra Eliana Calmon, 19 de maio 2009, RMS n. 25.488-MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 1º de set. 2009, RMS n. 29.976-PA, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 03 de set. 2009, REsp n. 1.122.909-SC e Rel. Ministro Humberto Martins, 24 de nov. 2009.

Direito Ambiental, do conceito de bem ambiental, da configuração do meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana e da relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Com base nisso, o ministro relator delibera sobre a competência licenciatória e a exigência do EIA/RIMA, que constituem o cerne do processo judicial.

O primeiro aspecto a ser destacado atine à acepção holística do Direito Ambiental. Ao dispor no inciso I do art. 3º que o meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, a Lei n. 6.938/81 marcou o começo da fase holística dessa ramo da Ciência Jurídica no Brasil. Ao passar a ser considerado um todo integrado, em que cada uma de suas partes dialoga e interdepende das demais, a defesa do meio ambiente se tornou uma finalidade em si mesma, independentemente do uso econômico ou social dos seus aspectos, uma vez que a função ecológica ganhou relevância jurídica própria. É possível afirmar que, a partir daí, o Direito abarcou o conceito de ecossistema, que é marcado pela coesão, complexidade e integração, fazendo com que cada recurso natural fosse a ser avaliado a partir da sua relevância para o meio<sup>10</sup>.

Nessa fase a autonomia científica do Direito Ambiental começou a ser reconhecida, com a afirmação doutrinária, jurisprudencial e legislativa dos seus instrumentos, princípios, objetivos e objeto. Um segundo marco normativo dessa fase foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente e consagrou a acepção holística do meio ambiente ao não conceituá-lo, de forma a permitir uma interpretação ampliada e atualizada, inclusive por meio do processo de mutação constitucional. Por isso, a compreensão hodierna do meio ambiente é a mais vasta possível, a ponto de compreender os aspectos naturais, artificiais, culturais e do trabalho<sup>11</sup>. Impende dizer que antes disso a proteção jurídica aos recursos naturais não existia ou só existia em função da utilidade econômica ou social do bem<sup>12</sup>. A própria ementa do acórdão deixa isso evidente:

<sup>10</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 1997, p. 89.

<sup>11</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 164.

<sup>12</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, n. 14, São Paulo: 1999, p. 97.

(...)

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

(...)

Depois, o acordão transcreve trecho da sentença judicial que também reitera essa aceção mais ampla, que pondera os impactos ambientais diretos e indiretos:

(...)

A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente com o rio, mas, principalmente, com o mar territorial. Imaginem o impacto sobre o ecossistema marinho que o depósito abrupto de mais de três milhões de metros cúbicos, em menos de um ano, pode causar.

O que a natureza levaria milhares de anos o homem faz em meses e, por isso mesmo, devem ser aferidas as melhores condições para que tal trabalho seja desenvolvido.

(...)

O segundo aspecto a ser destacado, que não deixa de ser um desdobramento do primeiro, diz respeito ao conceito de bem ambiental citado no item 3 do acordão. É que a Constituição da República dispôs, no mencionado *caput* do art. 225, que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o que, em tese, criou uma nova categoria jurídica – impõe dizer que, sem, obviamente, o mesmo *status* jurídico, o inciso I do art. 2º da Lei n. 6.938/81 já tinha classificado o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido tendo em vista o uso coletivo.

De acordo com o inciso I do art. 99 do Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo são aqueles de fruição coletiva, tais como rios, mares, estradas, ruas e praça. Destarte, parece uma contradição o constituinte originário ter feito esse enquadramento, visto que a depender da situação o meio ambiente pode ser de titularidade pública ou privada. Se o art. 100 da norma citada determina que os bens públicos de uso comum são inalienáveis, é paradoxal que o proprietário de uma determinada floresta possa se desfazer desse bem. Entretanto, como isso é legalmente permitido, a conclusão é que se trata de bem de uso comum que não é bem público, restando evidente que a Lei Fundamental, à revelia do novo Código Civil e da legislação ordinária, criou uma terceira categorias de bens.

Na realidade, isso está mais próximo do inciso I do parágrafo único do art. 81 da Lei n. 8.078/90, que define os interesses ou direitos difusos como aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, os direitos difusos podem ser entendidos como aqueles “titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro de abrangente conflituosidade”<sup>13</sup>. Por transcender a esfera meramente estatal, é evidente que o bem ambiental é um patrimônio difuso, ainda que no caso concreto se vincule a um bem público ou não<sup>14</sup>. É interessante observar que o acordão fala em bem ambiental transnacional, bem como em patrimônio pertencente à humanidade, fazendo referência à idéia de *res communes omnium*, o que é a essência do dispositivo constitucional mencionado, noção que constitui uma espécie de postulado do Direito Ambiental<sup>15</sup>.

O terceiro aspecto a ser destacado é a configuração jurídica do meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana. Por ser indispensável à vida e à qualidade de vida, o meio ambiente não poderia deixar de ser classificado dessa forma. É nesse contexto que Antônio Augusto Cançado Trindade afirma

<sup>13</sup> BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 37.

<sup>14</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 53, PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 149, SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 32 e 53 e SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Introdução ao direito socioambiental. LIMA, André (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 34.

<sup>15</sup> MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Le droit de l'environnement**. 11. Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2015, p. 10-11.

que “O direito a um meio ambiente sadio salvaguarda a própria vida humana sob dois aspectos, a saber, a existência física e a saúde dos seres humanos, e a dignidade desta existência, a qualidade de vida que faz com que valha e pena viver”<sup>16</sup>. Hoje, é possível afirmar que há tempos não existe mais divergência doutrinária quanto a isso<sup>17</sup>.

O § 2º do art. 5º da Carta Magna já determinava que tais direitos não são apenas aqueles elencados por este dispositivo, mas também os outros decorrentes do regime e dos princípios adotados constitucionalmente ou dos tratados internacionais de que o Brasil faça parte, de maneira que a discussão era verdadeiramente infrutífera. Além do mais, no caso em questão o reconhecimento dessa fundamentabilidade foi feito de forma expressa, tendo em vista a evidenciação da interdependência do mesmo com o direito à vida no *caput* do art. 225. Entretanto, embora essa classificação pareça evidente em função do que dispõe o *caput* do art. 225 da Carta Magna, na época do julgamento havia ainda alguma divergência em torno disso pelo fato de que o direito em questão não estava previsto no Título II, que é o que trata dos direitos e garantias fundamentais. Daí a importância do acórdão ao destacar o seguinte:

(...)

O Direito Ambiental integra a terceira geração de direitos fundamentais, ao lado do direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e do direito de comunicação.

(...)

(...)

A análise desses princípios e o alargamento dos seus efeitos permitem que, com base nas suas mensagens, possamos elencar que o Direito Ambiental tem as seguintes características:

a) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, com dimensões objetivas e subjetivas;

---

<sup>16</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Caçado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção ambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 76.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5/6, DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 78, LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 176, REALE, Miguel. **Memórias**. São Paulo: Saraiva, 1987, v. 1, p. 297 e SALGE JR., Durval. **Instituição do bem ambiental no Brasil pela Constituição Federal de 1988**: seus reflexos ante os bens da União. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 124.

b) inexistem limites para o exercício do direito fundamental ao meio ambiente quando a sua aplicação está dirigida diretamente a alcançar os seus objetivos;

(...)

O debate sobre a afirmação da fundamentalidade demonstra a preocupação do acordão com a efetividade do direito ao meio ambiente, posto que a cidadania ambiental deve ser um exercício cotidiano, não constituindo somente um direito, mas um dever também:

(...)

Após quinze anos de vigência da Constituição Federal, o que preocupa a sociedade brasileira é esse sistema nacional de proteção ao meio ambiente, não obstante os melhores princípios e regras que estão presentes na nossa legislação, não ter conseguido alcançar, com o êxito necessário, um estágio de eficácia e efetividade.

(...)

(...)

O Poder Judiciário assume, portanto, uma gradual e intensificada responsabilidade para que os propósitos do Direito Ambiental vigente alcançados. Cumpra-lhe a missão de, com apoio na valorização dos princípios aplicados a esse ramo da ciência jurídica, fazer com que as suas regras alcancem o que a cidadania merece e está exigindo: um meio ambiente equilibrado convivendo em harmonia com o necessário desenvolvimento econômico.

A Constituição define o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial ao futuro da humanidade. Estabelece direitos e deveres para a sociedade civil e para o Estado. Podemos dizer que o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado não é só um direito, mas também um dever de todos. Desse modo, tem obrigação de defender o ambiente não só o Estado, mas, igualmente, a comunidade.

(...)

O quarto aspecto a ser destacado é a relação entre desenvolvimento e meio ambiente, tema central em qualquer discussão ambiental. Desde quando os problemas ecológicos começaram a tomar dimensão, despontou a preocupação com a compatibilização desses valores. Por isso o inciso I do art. 4º da Lei n. 6.938/81 já determinava que a Política Nacional do Meio Ambiente visava “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. A procura por um paradigma ecológico de desenvolvimento econômico fez com que se procurasse cunhar o conceito de desenvolvimento sustentável, termo que foi utilizado

pela primeira vez em 1980 por um organismo privado de pesquisa, a Aliança Mundial para a Natureza (UICN), e que foi consagrado em 1987 quando a ex-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland o utilizou em um informe feito para a Organização das Nações Unidas<sup>18</sup>. Cuida-se do modelo que procura coadunar os aspectos ambiental, econômico e social, buscando um ponto de equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais, o crescimento econômico e a equidade social, levando em conta também a perspectiva das gerações futuras.

O inciso VI do art. 170 da Constituição Federal transformou a defesa do meio ambiente em um princípio da ordem econômica, sendo por isso – e, evidentemente, também pelo art. 225 – que Eros Roberto Grau<sup>19</sup> afirmou não poder existir proteção constitucional à ordem econômica que sacrifique o meio ambiente. Com efeito, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, devendo estar relacionado com a melhoria da qualidade de vida e da própria vida, de maneira que a dimensão ecológica se impõe. Daí a decisão falar acertadamente que a cidadania merece e exige “um meio ambiente equilibrado convivendo em harmonia com o necessário desenvolvimento econômico”. Entretanto, mais do que fazer referência, o acordão insere a perspectiva ecológica como o cerne da discussão, submetendo a ela as dimensões econômica e social, o que vai além do conceito tradicional de desenvolvimento sustentável. Isso não deixa de remontar ao conceito de sustentabilidade forte defendido por Konrad Ott<sup>20</sup>, segundo o qual os limites da natureza devem ser o parâmetro para qualquer modelo desenvolvimentista:

(...)

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

(...)

O quinto aspecto a ser destacado é a competência para realizar o licenciamento ambiental da dragagem/desassoreamento do canal do Porto de

---

<sup>18</sup> FARIAS, Talden. **Introdução ao direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 62/65.

<sup>19</sup> GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente (caso do Parque do Povo). **Revista dos Tribunais**, n. 702. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 251.

<sup>20</sup> OTT, Konrad. The case of strong sustainability. In: OTT, Konrad; TRAPA, Phillip (orgs). **Greifswald's environmental ethics**. Greifswald: Steinbecker Verlag Ulrich House, 2003, p. 63/65.

Itajaí e da localidade Saco da Fazenda, bem como a recuperação do talude e plataforma da estrutura do Molhe Sul. O licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente<sup>21</sup>. O conceito legal de licenciamento ambiental está cunhado pelo inciso I do art. 2º da Lei Complementar n. 140/2011, que o define como o “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. A licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. O conceito legal de licença ambiental está cunhado pelo inciso II do art. 1º da Resolução n. 237/97 do CONAMA, que a define como o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

Cuida-se, na verdade, do primeiro aspecto vinculado à causa de pedir e ao pedido da ação judicial, pois enquanto a FATMA e a SPI defendem que a responsabilidade é estadual o Ministério Público Federal entende que a responsabilidade é federal. A repartição da competência administrativa sempre foi a matéria mais conflituosa do Direito Ambiental brasileiro<sup>22</sup>, embora

<sup>21</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 3.

<sup>22</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Manual de direito ambiental. São Paulo: Lumen Juris, 2011, p. 91, AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Critérios Definidores da Competência Administrativa no Processo de Licenciamento Ambiental. São Paulo: Baraúna, 2011, p. 75-76, ARAÚJO, Sarah Carneiro. **Licenciamento ambiental no Brasil**: uma análise jurídica e jurisprudencial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 175, FERREIRA, Helini Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 228 e YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Morimizato. Competências legislativa, administrativa e judicial em matéria ambiental:



fosse no licenciamento ambiental – mais do que na fiscalização e nas sanções administrativas – que a maior parte desses embates ocorria<sup>23</sup>. É que a lei complementar exigida pelo parágrafo único da Constituição da República não tinha sido editada, de maneira que vários critérios eram utilizados para definir o ente responsável, causando grande insegurança jurídica<sup>24</sup>. Entre esses critérios é possível destacar os seguintes: a) interpretação literal do art. 23 da Constituição Federal, b) aplicação da Lei n. 6.938/81, c) aplicação da Resolução n. 237/97 do CONAMA, d) Interpretação à luz dos princípios de repartição de competência da Constituição Federal e) aplicação do critério da titularidade da área ou do bem.

É possível que o único consenso a respeito do assunto fosse mesmo a necessidade da edição da lei complementar prevista no dispositivo constitucional citado, pois tanto a doutrina quanto a jurisprudência não se entendiam quanto ao caminho a ser adotado. Com efeito, ora se arguia a incompetência do órgão que concedeu a licença ambiental, e ora arguia a competência do órgão que se alegou incompetente e que por isso não analisou o mérito do requerimento. No caso, a FATMA licenciou com base no art. 10 da Lei n. 6.938/81, segundo o qual caberia ao Estado atuar, ao passo que o *Parquet* Federal alegou a questão da titularidade do bem por se tratar de área envolvendo rio federal, terreno de marinha e zona costeira. Em seus fundamentos o acórdão sob análise minorou o raciocínio baseado na titularidade do bem desenvolvido das decisões de primeira e segunda instância:

(...)

Inobstante o alongado arrazoado sobre o reconhecimento do mesmo ser estadual e da sentença e acórdão afirmarem o caráter federal da questão, tenho que, sob essa ótica, não merece grande relevo a discussão. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas,

---

tendências e controvérsias. In: CAMPÊLLO, Livia Gaigher Bósio; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; PADILHA, Norma Sueli (orgs). **Direito ambiental no século XXI: efetividade e desafios**. Belo Horizonte, Arraes, 2014, p. 29.

<sup>23</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999, p. 313 e GUERRA, Sidney; GUERRA Sérgio. **Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 135.

<sup>24</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000, p. 81-82.

extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais.

(...)

De fato, o argumento formalmente esposado ao final foi o da extensão geográfica dos impactos ambientais, com base no dispositivo segundo o qual o IBAMA deve licenciar as atividades de significativo impacto de âmbito regional ou nacional, que seriam aquelas que envolvessem mais de um Estado, cabendo ao órgão ambiental deste apenas atuar supletivamente:

(...)

Desse modo, é de se manter a competência do IBAMA para o licenciamento das atividades de desassoreamento no Rio Itajaí-Açu, com fulcro no art. 10, § 4º da Lei n. 6.938/81.

(...)

É preciso ponderar que esse dispositivo deve levar em conta os impactos ambientais diretos, conforme dispõe o inciso IV do art. 1º da Resolução n. 237/97 do CONAMA, até porque a extensão dos indiretos é imprevisível mesmo às vezes após a realização do estudo ambiental adequado. O fato é que os impactos ambientais diretos parecem ter sido presumidos, uma vez que não há no julgado nenhum elemento concreto a esse respeito. O julgado não deixa de partir do pressuposto de que o IBAMA estaria mais apto a analisar os requisitos ecológicos e formais do empreendimento, embora isso não seja dito de maneira explícita, dado que os seus fundamentos apontam sempre para a melhor forma de garantir a efetividade do direito em jogo, o que é explicado pela expertise da autarquia federal no assunto. De qualquer forma, cumpre ressaltar que não obstante a definição do órgão competente seja relevante do ponto de vista legal, notadamente porque se trata de requisito de validade dos atos administrativos, as exigências e procedimentos não mudam quando o licenciamento for federal, estadual ou municipal<sup>25</sup>.

A Lei Complementar n. 140/2011 foi editada regulamentando o parágrafo único do art. 23 da Lei Fundamental e estabelecendo normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Por força do inciso XIV do art. 7º, o critério

<sup>25</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. Lumen Juris: 2014, p. 271.

adotado não passou a ser o da localização da atividade, visto que mesmo os impactos ambientais diretos envolvem uma certa subjetividade – muitas vezes só chegando a ser identificados após a realização do estudo ambiental, quando, na verdade, a definição do ente competente tem de ser anterior. Todavia, recentemente o Decreto n. 8.437/2015 regulamentou a alínea *b* do comando legal citado, fazendo com que o licenciamento de hidrovias federais e portos e terminais de uso privado que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano passasse a ser competência da União, conforme dispõem os incisos III, IV e V do art. 3º, o que implica dizer que desde a edição do mesmo a atribuição voltaria a ser do IBAMA.

O sexto e último aspecto a ser destacado, e o segundo vinculado à causa de pedir e ao pedido da ação judicial, é a obrigatoriedade da exigência do EIA/RIMA. Apesar de normalmente serem tratados pela doutrina como o mesmo instrumento, o fato é que o EIA é o estudo ambiental propriamente dito e o RIMA a sua conclusão didática. De todas as espécies de avaliação de impactos ambientais, essa é certamente a mais abrangente e complexa, tanto que é exigido somente em relação às atividades de maior potencial poluidor, sendo por isso que o inciso IV do § 1º do art. 225 da Carta Magna determina a exigência apenas em relação à obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação. Os incisos III e VII do art. 2º da Resolução n. 01/86 do CONAMA exigem o EIA/RIMA no licenciamento ambiental de portos e obras hidráulicas como abertura de canais para navegação, de maneira que a determinação foi absolutamente pertinente. De todo jeito, ainda que não houvesse previsão normativa expressa, poderia o órgão competente exigir a avaliação caso demonstrasse a poluição significativa.

Ademais, quando existem divergências técnicas quanto à classificação de uma atividade como significativamente degradadora ou não, por uma questão de precaução se faz necessária a exigência, afinal de contas é a possibilidade de significativa degradação – e não necessariamente a degradação em si – que justifica a exigência do estudo em comento. Tal entendimento decorre da leitura do dispositivo constitucional mencionado, que reconhece a necessidade de se priorizar as medidas que impeçam o surgimento de lesões ao meio ambiente, uma vez que normalmente esses danos são de difícil ou mesmo de impossível recuperação<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> FARIAS, Talden. **Direito ambiental**: tópicos especiais. João Pessoa: Editora da Universidade Federal da Paraíba, 2007, p. 93.

A precaução é mais importante do que a responsabilização pelo dano, pois na maioria das vezes somente ela pode garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que os desdobramentos do dano ambiental costumam ser complexos e incertos. Paulo Affonso Leme Machado<sup>27</sup> afirma que a identificação da extensão e do tamanho do perigo é uma das tarefas do instrumento em tela, que também procura avaliar a possibilidade de reversão do impacto e os riscos a serem gerados. Por conta disso, a discricionariedade administrativa é relativizada a fim de garantir no caso concreto a efetividade do direito ao meio ambiente, como defende Antônio Herman Benjamin:

Daí que ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não-ação ou manutenção da integridade do meio ambiente pela via de sinal vermelho ao empreendimento proposto<sup>28</sup>.

Em vista disso, acertou o acórdão ao primar pela exigência do EIA/RIMA, o que no caso guarda fundamentação normativa e técnica. Além disso, a possibilidade de realização de audiência pública está vinculada a esse estudo, nos termos da Resolução n. 09/87 do CONAMA, bem como exige o pagamento da compensação ambiental do art. 36 da Lei n. 9.985/2000, o que ajuda a financiar as unidades de conservação de proteção integral.

## 6 Considerações finais

Sob diversos aspectos o acórdão agora analisado pode ser considerado um marco, ao contribuir para a consolidação definitiva do Direito Ambiental no âmbito do STJ, tendo em vista a importância da jurisprudência na ordem jurídica brasileira. Em primeiro lugar, porque busca realmente concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme a determinação do *caput* do art. 225 da Constituição da República. Depois, porque para isso abordou questões importantíssimas, como a aceção holística do Direito Ambiental, a sua configuração constitucional, a noção de bem

<sup>27</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 79.

<sup>28</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 75.

ambiental e a relação entre desenvolvimento e meio ambiente, além de tratar da competência licenciatória e da exigibilidade do EIA/RIMA, estes pontos sim diretamente vinculados à causa de pedir e ao pedido.

### 7 Referências bibliográficas

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Critérios Definidores da Competência Administrativa no Processo de Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Baraúna, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Lumen Juris, 2011.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. **Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um Direito Ambiental no século XXI. **Estado de Direito Ambiental: aspectos constitucionais e diagnósticos**. FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, n. 14, São Paulo, 1999.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. Lumen Juris: 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 588.022/SC (2003/0159754-5). Relator: Ministro José Augusto Delgado. Data do julgamento: 17.fev.2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 1997.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

FARIAS, Talden. **Direito ambiental: tópicos especiais**. João Pessoa: Editora da Universidade Federal da Paraíba, 2007.

FARIAS, Talden. **Introdução ao direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERREIRA, Helini Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente (caso do Parque do Povo). **Revista dos Tribunais**, n. 702. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Sidney; GUERRA Sérgio. **Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 109.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008,

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Le droit de l'environnement**. 11. Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. O STJ e a jurisprudência ambiental: entre avanços e retrocessos. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 18, n. 27, 2014.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OTT, Konrad. **The case of strong sustainability**. In: OTT, Konrad; TRAPA, Phillip (orgs). Greifswald's environmental ethics. Greifswald: Steinbecker Verlag Ulrich House, 2003.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

REALE, Miguel. **Memórias**. São Paulo: Saraiva, 1987, v. 1.

SALGE JR., Durval. **Instituição do bem ambiental no Brasil pela Constituição Federal de 1988**: seus reflexos ante os bens da União. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Introdução ao direito socioambiental. LIMA, André (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção ambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Morimizato. Competências legislativa, administrativa e judicial em matéria ambiental: tendências e controvérsias. In: CAMPÊLLO, Livia Gaigher Bósio; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; PADILHA, Norma Sueli (orgs). **Direito ambiental no século XXI**: efetividade e desafios. Belo Horizonte, Arraes, 2014.



---

**RECURSO ESPECIAL N. 910.647-RJ (2006/0275157-1)**

---

Relatora: Ministra Denise Arruda  
Recorrente: Construtora Queiroz Galvão S/A  
Advogado: Carlos Alberto Corrêa Mariz e outro  
Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis - IBAMA  
Procurador: Gabriela Ayres Furtado e outro(s)

---

**EMENTA**

Processual Civil. Administrativo. Recurso especial. Embargo de obra. Área de relevante interesse ecológico. Análise de eventual infringência a preceitos constitucionais. Impossibilidade. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Impacto ambiental de âmbito nacional. Necessidade de licenciamento expedido pelo IBAMA. Análise de suposta ofensa a dispositivo de resolução. Não-enquadramento no conceito de “lei federal”. Alegada ausência de motivação do ato impugnado. Matéria de prova. Súmula n. 7-STJ.

1. É inviável a análise de suposta infringência de preceito constitucional em sede de recurso especial.

2. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

3. O § 4º do art. 10 da Lei n. 6.938/1981 não deixa dúvida acerca da competência atribuída ao IBAMA para o licenciamento destinado à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, quando tais atividades ou obras tiverem significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

4. A obra em questão atinge o entorno de área de relevante interesse ecológico (*ARIE Floresta da Cicuta*), criada pelo Decreto n. 90.792, de 9 de janeiro de 1985, editado pelo Presidente da República,



além de constituir importante remanescente da Mata Atlântica, o que evidencia a existência de interesse nacional, capaz de justificar a atuação e fiscalização do IBAMA.

5. O recurso especial não constitui via adequada para a análise de eventual ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão “lei federal”, constante da alínea **a** do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

6. O óbice de que trata a Súmula n. 7-STJ impede a análise da alegada ausência de motivação do ato impugnado, tendo em vista a afirmação contida no aresto impugnado, no sentido de que o embargo foi antecedido de vistoria, na qual foi constatada a necessidade da adoção de medidas visando à proteção ambiental da área onde a obra estava sendo realizada.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 7 de outubro de 2008 (data do julgamento).

Ministra Denise Arruda, Relatora

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Denise Arruda: Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região cuja ementa é a seguinte:

Administrativo. Mandado de segurança. Meio ambiente. Obra realizada no entorno de unidade de conservação. Atividade sujeita à fiscalização do IBAMA. Legalidade do ato de embargo.

I – Consoante o disposto no art. 10, VI, da Lei n. 6.938/1981, com a redação introduzida pela Lei n. 7.804/1989, a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.”

II – O Decreto n. 99.274/1990, que regulamentou a lei supracitada, prevê em seu art. 27 que “nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo CONAMA”, o qual, por sua vez, editou a Resolução n. 13/90, reforçando ainda mais o poder de fiscalização do IBAMA sobre as referidas áreas.

III – Como, no caso em análise, a obra estava sendo realizada no entorno de Unidade de Conservação (Floresta da Cicuta), resta indubitosa a competência do IBAMA para fiscalizar tal empreendimento.

IV – Quanto à motivação do ato, restou comprovado que tal requisito foi observado pelo Apelado, uma vez que o embargo foi antecedido de vistoria (fls. 126-135), na qual foi constatada a necessidade da adoção de medidas mitigadoras por parte da Apelante, visando à proteção ambiental da área onde estava sendo realizada a obra.

V – O ato impugnado, portanto, longe de violar direito líquido e certo da Apelante, encontra-se amparado pela legislação aplicável à espécie.

VI – Apelação desprovida. (fl. 214)

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados.

Em suas razões recursais (fls. 233-246), a recorrente aponta violação dos arts. 5º, XXXV, e 37, da CF/1988, 10, § 4º, da Lei n. 6.938/1981, 50, da Lei n. 9.784/1999, e 535, II, do CPC. Afirma, em síntese, que: (a) o IBAMA não detém competência para a realização do ato impugnado, por intermédio do qual se embargou obra que estava sendo realizada na Rodovia Federal BR-393; (b) a fiscalização e o licenciamento ambiental do empreendimento em questão incumbe à Federação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA -, cabendo ao IBAMA - de acordo com os arts. 2º, da Resolução CONAMA

n. 13/90, e 5º da Resolução CONAMA n. 237/97 - somente a emissão de parecer acerca do empreendimento, devido à existência de uma Unidade de Conservação nas suas proximidades; (c) emitido o parecer, encerram-se as atribuições conferidas ao IBAMA, não se permitindo nenhum ato fiscalizatório posterior; (d) a obra em questão tem repercussão apenas local, o que atrai a competência exclusiva do órgão ambiental estadual (FEEMA); (e) o ato impugnado está destituído de fundamentação; (f) a ausência de motivação invalida o ato administrativo; (g) não foram supridas as omissões indicadas nos embargos de declaração opostos na origem.

Apresentadas as contra-razões e admitido o recurso, subiram os autos.

O Ministério Público Federal opina pelo parcial conhecimento do recurso e, nessa parte, pelo seu desprovimento.

É o relatório.

## VOTO

A Sra. Ministra Denise Arruda (Relatora): O recurso não merece prosperar.

Ressalta-se, inicialmente, que é inviável a análise de suposta violação de dispositivos constitucionais (arts. 5º, XXXV, e 37, da CF/1988) em sede de recurso especial, conforme o disposto no art. 105, III, da Constituição Federal.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por outro lado, é pacífica no sentido de que não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, conforme ocorreu no acórdão em exame, não se podendo cogitar de sua nulidade. Nesse sentido, os seguintes julgados: AgRg no Ag n. 571.533-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 21.6.2004; AgRg no Ag n. 552.513-SP, 6ª Turma, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJ de 17.5.2004; EDcl no AgRg no REsp n. 504.348-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 8.3.2004; REsp n. 469.334-SP, 4ª Turma, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJ de 5.5.2003; AgRg no Ag n. 420.383-PR, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 29.4.2002.

Com efeito, ainda que por fundamentos diversos, o aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que: (a) o IBAMA detém competência para fiscalizar o empreendimento em

questão; (b) o embargo foi antecedido de vistoria, na qual foi constatada a necessidade da adoção de medidas visando à proteção ambiental da área onde a obra estava sendo realizada, não se podendo falar, portanto, em ausência de motivação.

Não se deve confundir, portanto, omissão com decisão contrária aos interesses da parte.

O § 4º do art. 10 da Lei n. 6.938/1981, supostamente contrariado, não deixa dúvida acerca da competência atribuída ao IBAMA para o licenciamento destinado à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, quando tais atividades ou obras tiverem significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Confira-se, a propósito, a redação do referido preceito legal:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 1989)

(...)

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 1989 - grifou-se)

Em comentário ao referido dispositivo legal, Paulo Affonso Leme Machado (*in* **Direito Ambiental Brasileiro**, 15ª ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 277-278) traz a seguinte lição:

Na alteração da Lei n. 6.938/1981 efetuada pela Lei n. 7.804/1989, introduziu-se o § 4º no art. 10, do seguinte teor: "Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis-IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional".

Procurou-se dar um novo aspecto à presença federal no meio ambiente, deixando o caráter geral de supletividade da atuação do IBAMA. Não se está

eliminando a intervenção dos Estados e dos Municípios nos licenciamentos de atividades com impacto ambiental de âmbito nacional e regional.

A modificação feita pela Lei n. 7.804/1989 respeitou a autonomia dos entes federados, mantida essa autonomia pela Lei n. 6.938/1981 ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. (...) No SISNAMA os Estados não estão obrigados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientais da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa.

“Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento.” O deferimento ou o indeferimento do licenciamento deverão ser respeitados, aplicando-se, inclusive, as sanções de cada legislação - federal, estadual ou municipal - em caso de desobediência.

A amplitude dos conceitos “nacional” e “regional”, contudo, tem deixado incerta a atividade licenciadora do IBAMA.

*O interesse nacional está claramente delineado nas atividades e obras que sejam levadas a efeito nas áreas do patrimônio nacional enumeradas pela CF no art. 225, § 4º - “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira”.*

O interesse regional é encontrado quando o impacto ambiental do projeto possa atingir mais de um Estado ou uma região geográfica. (grifou-se)

No caso, a obra em questão atinge o entorno de área de relevante interesse ecológico (*ARIE Floresta da Cicuta*), criada pelo Decreto n. 90.792, de 9 de janeiro de 1985, editado pelo Presidente da República, além de constituir importante remanescente da Mata Atlântica, o que evidencia o interesse nacional, a justificar a atuação e fiscalização do IBAMA.

Ademais, o que a recorrente pretende, por via transversa, é que sejam analisadas as normas contidas nos arts. 2º, da Resolução CONAMA n. 13/90, e 5º da Resolução CONAMA n. 237/97.

Ocorre, todavia, que o recurso especial não constitui via adequada para a análise de eventual ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão “lei federal”, constante da alínea **a** do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

Processual Civil. Recurso especial. Embargos de declaração. Inexistência de quaisquer dos vícios do art. 535 do CPC. Falta de interesse recursal. Ausência

de prequestionamento. Súmula n. 282 do STF. Conceito de “lei federal” para fins do art. 105, III, da CF. Recurso especial assentado sobre fundamentação de natureza eminentemente constitucional. Art. 166 do CTN. Transferência do encargo financeiro. Inaplicabilidade. Precedentes. Prescrição. Conhecimento de ofício. Impossibilidade.

*Omissis.*

4. A jurisprudência assentada no STJ considera que, para efeito de cabimento de recurso especial (CF, art. 105, III), compreendem-se no conceito de lei federal os atos normativos (= de caráter geral e abstrato), produzidos por órgão da União com base em competência derivada da própria Constituição, como são as leis (complementares, ordinárias, delegadas) e as medidas provisórias, bem assim os decretos autônomos e regulamentares expedidos pelo Presidente da República (Emb. Decl. no REsp n. 663.562, 2ª Turma, Min. Castro Meira, DJ de 7.11.2005). Não se incluem nesse conceito os atos normativos secundários produzidos por autoridades administrativas, tais como resoluções, circulares e portarias (REsp n. 88.396, 4ª Turma, Min. Sálvio de Figueiredo, DJ de 13.8.1996; AgRg no Ag n. 573.274, 2ª Turma, Min. Franciulli Netto, DJ de 21.2.2005), instruções normativas (REsp n. 352.963, 2ª Turma, Min. Castro Meira, DJ de 18.4.2005), atos declaratórios da SRF (REsp n. 784.378, 1ª Turma, Min. José Delgado, DJ de 5.12.2005), ou provimentos da OAB (AgRg no Ag n. 21.337, 1ª Turma, Min. Garcia Vieira, DJ de 3.8.1992).

*Omissis.*

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (REsp n. 627.977-AL, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 7.12.2006)

Agravo regimental no recurso especial. Administrativo. Funcionário público de fato. Competência. Súmula n. 7-STJ. Deficiência na fundamentação. Súmula n. 284-STF. Violação à resolução. Impossibilidade de análise no recurso especial. Interposição pela alínea c. Ausência do devido cotejo.

*Omissis.*

III - Suposta violação a resoluções, portarias ou instruções normativas não ensejam a utilização da via especial, nos estritos termos do art. 105, III, da Constituição Federal.

*Omissis.*

Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 782.705-RJ, 5ª Turma, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 9.10.2006)

Salienta-se, por fim, que a análise da alegada ausência de motivação do ato ora impugnado envolve o reexame do contexto fático-probatório dos autos,

tendo em vista a afirmação contida no aresto impugnado, de que o embargo foi antecedido de vistoria, na qual foi constatada a necessidade da adoção de medidas necessária à proteção ambiental da área onde a obra estava sendo realizada.

Incide, desse modo, o óbice previsto na Súmula n. 7-STJ, cuja redação é a seguinte: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.”

Com efeito, esta Corte já assentou o entendimento de que as instâncias ordinárias são soberanas quando se trata de apreciar matéria de prova, a exemplo dos julgados a seguir transcritos:

Civil e Processual. Seguro. Prescrição. *Dies a quo*. Matéria de fato. Recurso especial. Revisão. Impossibilidade. Súmula n. 7-STJ. Incidência. Agravo regimental. Improvimento.

I. Firmado o *dies a quo* pelo Tribunal estadual com base no contexto fático dos autos, impossível rever-se a incidência da prescrição ânua se a controvérsia debate, justamente, a data fixada pela instância ordinária, soberana na interpretação da prova.

II. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” - Súmula n. 7-STJ.

III. Agravo improvido. (AgRg no REsp n. 291.612-SP, 4ª Turma, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJ de 18.10.2004)

Processual Civil. Tributário. ICMS. Merluza. Embargos de declaração. Agravo regimental. Súmula n. 7. Omissão. Contradição.

- Às instâncias ordinárias cabe a apreciação soberana da matéria fática. Se consideraram que as provas que instruíram o mandado de segurança seriam suficientes para o julgamento da causa, não se pode discutir nesta instância a necessidade de dilação probatória e, muito menos, de inadequação do *mandamus*.

*Omissis*. (EDcl no AgRg no Ag n. 339.605-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 1º.7.2002)

À vista do exposto, o recurso especial deve ser parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*José Rubens Morato Leite<sup>1</sup>*

*Paula Galbiatti Silveira<sup>2</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Cuida-se de acórdão julgado aos 07 de outubro de 2008 e proferido no recurso especial interposto pela empresa Construtora Queiroz Galvão S/A, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, nos autos de mandado de segurança impetrado pela recorrente. Na inicial, informou que fora vencedora na licitação e contratada para realizar obras em determinada estrada, realizadas no entorno da unidade de conservação Floresta da Cicuta, no estado do Rio de Janeiro, as quais foram embargadas pelo IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Sustentou no mandado de segurança que o embargo era ilegal, vez que o ato não era motivado e as obras já estavam autorizadas pela FEEMA – órgão estadual de meio ambiente.

O acórdão recorrido entendeu pela legalidade do embargo e pela indubitosa competência do IBAMA para fiscalizar aquele empreendimento, em vista do disposto na Lei nº 6.938/8, artigo 10, inciso VI, introduzido pela Lei nº 7.804/89, bem como pelo Decreto nº 99.274/90, artigo 27, e pela Resolução nº 13/90. Assim, o acórdão afirma que não houve violação do direito líquido e certo do impetrante, pois restou comprovada a competência do embargante

---

<sup>1</sup> Professor Associado IV dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pós-doutor pela Universidade de Alicante, Espanha, e pelo Centre of Environmental Law, Macquarie University de Sydney, Austrália. Doutor em Direito Ambiental pela UFSC, com estágio na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e mestre em Direito pela University College London. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (CNPq) e sócio fundador da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (Aprobad). Membro e consultor da IUCN - The World Conservation Union - Commission on Environmental Law (Steering Committee), do Conselho Científico da Revista de Direito Ambiental da Editora Revista dos Tribunais e atual presidente do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Publicou e organizou várias obras e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro dos grupos de pesquisa “Jus-Clima” e “Direito Ambiental na Sociedade de Risco”. Bolsista CAPES.



e a vistoria prévia ao embargo, que constatou a necessidade de que medidas mitigadoras fossem adotadas para proteção ambiental da área onde a obra se localiza.

Nos fundamentos do acórdão, entendeu o Relator que, considerando que a obra atinge entorno de unidade de conservação, é claro que a obra está sujeita à fiscalização do IBAMA, que tem competência para embargá-la. Ainda, conforme parecer do Ministério Público Federal, caberia à FEEMA o licenciamento da atividade, mas a Resolução nº 13/90 e a notificação nº 660.799, da própria FEEMA ao DNER, são no sentido de que a licença só poderia ser concedida com a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação, que era o IBAMA.

Inconformado, o impetrante interpôs embargos de declaração, que foram rejeitados. Após, interpôs recurso especial, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal de 1988, alegando violação dos artigos 5º, inciso XXXV, e 37, ambos da Constituição Federal brasileira, artigo 10, § 4º, da Lei nº 6.938/81, artigo 50, da Lei nº 9.784/99, e artigo 535, inciso II, do Código de Processo Civil.

Argumenta o recorrente que o IBAMA não possui competência para a realização do embargo impugnado; que a fiscalização e o licenciamento ambiental do empreendimento em questão incumbem à FEEMA – Federação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, cabendo ao IBAMA somente a emissão de parecer sobre o empreendimento, em razão da obra localiza-se próxima a unidade de conservação, consoante o artigo 2º, da Resolução CONAMA nº 13/90, e artigo 5º da Resolução CONAMA nº 237/97; que as atribuições conferidas ao IBAMA seriam encerradas com a emissão de parecer, sendo proibido qualquer ato fiscalizatório posterior; que a obra em questão tem repercussão apenas local, o que atrai a competência exclusiva do órgão ambiental estadual (FEEMA); que o ato impugnado está destituído de fundamentação; que a ausência de motivação invalida o ato administrativo; e que não foram supridas as omissões indicadas nos embargos de declaração opostos na origem, que foram rejeitados pelo Tribunal.

As razões do acórdão para conhecimento parcial do recurso e, nessa parte, para seu desprovimento, se deram a partir do entendimento de que, inicialmente, seria inviável analisar suposta violação de preceitos constitucionais contidos nos artigos 5º, inciso XXXV, e 37, alegados pelo recorrente, em sede de recurso especial, conforme artigo 105, inciso III, da Constituição Federal.

Além disso, considerou o Relator que não houve violação ao artigo 535, do Código de Processo Civil, pois não é o juiz obrigado a se manifestar sobre todas as alegações das partes, a seus fundamentos e a responder todos individualmente, se fundamentou suficientemente a decisão, de acordo com seu livre convencimento, tendo adotado fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. Cita o Relator julgados no mesmo sentido: AgRg no Ag 571.533/RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 21.6.2004; AgRg no Ag 552.513/SP, 6ª Turma, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJ de 17.5.2004; EDcl no AgRg no REsp 504.348/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 8.3.2004; REsp 469.334/SP, 4ª Turma, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJ de 5.5.2003; AgRg no Ag 420.383/PR, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 29.4.2002. No caso, entendeu a Relatora que todas as questões necessárias à integral solução da lide foram abordadas, não se devendo confundir, logo, omissão com decisão contrária aos interesses da parte.

Quanto à competência do IBAMA, ressalta o acórdão o disposto no § 4º, do artigo 10, da Lei nº 6.938/81, que dispõe ser o órgão federal competente para o licenciamento de obra ou atividade que cause significativo impacto de âmbito regional ou nacional. Citando doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, a Relatora considera que, embora a amplitude dos conceitos nacional e regional possa deixar incerta a atividade licenciadora do IBAMA, o interesse nacional está claramente delineado nas atividades e obras que ocorram em áreas do patrimônio nacional enumeradas pelo artigo 225, § 4º, da Constituição Federal, quais sejam a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Por tais razões, conclui a Relatora que, como a obra em questão atinge o entorno de área de relevante interesse ecológico, localizada na unidade de conservação Floresta da Cicuta, criada pelo Decreto nº 90.792, de 09 de janeiro de 1985, editado pelo Presidente da República, constitui ainda importante remanescente da Mata Atlântica, evidenciando o interesse nacional, que justifica a atuação e fiscalização do IBAMA.

Por fim, a Relatora ressalta que a empresa recorrente pretende ainda a análise das normas contidas nos artigos 2º, da Resolução CONAMA nº 13/90, e 5º da Resolução CONAMA nº 237/97, o que não pode ser feito em recurso especial, vez que não é via adequada para analisar eventual ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, os quais não estão compreendidos na

expressão “lei federal”, da alínea *a*, do inciso III do artigo 105, da Constituição Federal.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O entendimento exarado pela Relatora e acompanhado pelos Ministros deu-se no sentido de confirmar a competência do IBAMA para licenciamento, fiscalização e embargo de obra ou atividade que cause significativo impacto de âmbito regional ou nacional, não se exaurindo na emissão de parecer, como sustentava a empresa recorrente. Isso porque a obra localizava-se no entorno de unidade de conservação em região de Mata Atlântica, erigida a patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988.

Cumprе salientar inicialmente que, dentre os deveres de proteção do Estado, o licenciamento ambiental, embora não explicitamente disposto pela Constituição Federal brasileira, encontra-se inserido na exigência de estudo prévio de impacto ambiental, o qual é analisado no curso do procedimento licenciador.

Para proteção efetiva do meio ambiente, a restrição ao uso de recursos, a gestão de riscos e o controle da degradação ambiental, por meio de instrumentos preventivos e precaucionais, o principal instrumento à disposição da sociedade e do Estado para cumprimento de um valor constitucional maior que é a proteção de todas as formas de vida, dos direitos fundamentais, da democracia, por meio da garantia da consecução de projetos de vida com qualidade para as gerações presentes e futuras, em um direito de solidariedade, é o licenciamento ambiental.

Por meio do licenciamento, a sociedade e o Estado detém o controle das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, mediante a restrição da atividade econômica e sua sujeição à proteção ambiental. Deste modo, é necessária uma compreensão aprofundada deste instrumento e uma interpretação que privilegie o maior número de atores fiscalizando as atividades ou obras degradadoras da qualidade ambiental, conforme realizado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do acórdão em comento.

No mesmo sentido, Talden Farias afirma que o objetivo do licenciamento ambiental é efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, por meio de um conjunto de procedimentos determinados pelo órgão competente, para defender o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade

de vida da coletividade. Assim, o controle ambiental é feito dentro de critérios técnicos, evitando que a utilização de recursos ambientais cause maiores prejuízos ao meio ambiente e à sociedade<sup>3</sup>.

O licenciamento ambiental é o instrumento preventivo e precaucional por excelência, vez que busca evitar e/ou compensar previamente a ocorrência de riscos conhecidos e também aqueles incertos, o que assume importância ainda maior quando o dano ambiental possa afetar área especialmente protegida, como no caso em tela, no qual a obra afetaria unidade de conservação localizada em região de Mata Atlântica.

O licenciamento ambiental e a fiscalização dos órgãos competentes são manifestações claras do “**poder de polícia** do Estado sobre aquelas atividades que possam perturbar e/ou comprometer a vida, a segurança e o bem-estar da coletividade”<sup>4</sup>. O embargo de obra para a adoção de medidas mitigadoras por parte da recorrente, visando à proteção ambiental da área onde estava sendo realizada a obra é dever claro do Estado de fiscalizar a qualidade ambiental e evitar que danos ocorram.

Antes de analisar os fundamentos do acórdão, necessário ressaltar que o acórdão em análise foi julgado aos 07 de outubro de 2008, ou seja, antes da promulgação da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa as normas para cooperação entre os entes da federação sobre o licenciamento ambiental, modificando as regras de competência anteriormente estabelecidas pela Resolução nº 237/97, do CONAMA e da Lei nº 6.938/81.

Ademais, frisa-se que, com a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, foi criado o ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que exerce o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União, dentre outras competências.

Assim, a fixação da competência do IBAMA para fiscalizar a obra em comento deveu-se, à época da decisão, a sua localização no entorno de unidade de conservação em região de Mata Atlântica, elevada a patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988. Além disso, conforme ressaltado pela Relatora



<sup>3</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 28.

<sup>4</sup> BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 89. Grifo no original.

no julgamento do acórdão em tela, o artigo 27, do Decreto nº 99.274/90, que regulamentou a Lei nº 6.938/81, prevê que “nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo CONAMA”, cuja Resolução nº 13/90, reforça ainda mais o poder de fiscalização do IBAMA sobre as referidas áreas.

Neste contexto, frisa-se que, na atualidade, com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, o entendimento poderia ser outro em relação à competência para realização do licenciamento ambiental. Contudo, ainda que não fosse competência do IBAMA para realizar licenciar, poderia sim fiscalizar a obra ou atividade. Segundo precedentes do Superior Tribunal de Justiça, a competência para o licenciamento ambiental não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos integrantes do SISNAMA.

Na fase preventiva, a Lei Complementar nº 140/2011 previu o licenciamento por um único ente, distribuindo as atribuições entre os entes da federação, preservando a competência comum para a fase repressiva, conforme artigo 17, parágrafo 3º, da referida Lei, mantendo, logo, a fiscalização por todos os entes, de forma cumulativa. Apesar da controvérsia acerca da regulamentação trazida pela Lei Complementar, esta é a interpretação que se coaduna com a Constituição federal, pois não é viável que se admitam opções que restrinjam a competência comum de proteção ao meio ambiente<sup>5</sup>.

O Tribunal Superior já teve oportunidade de se manifestar acerca do tema, afirmando que “o pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização”, sendo que “a competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA”. Assim, a “atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado”<sup>6</sup>.

Ainda, no julgamento do Recurso Especial nº 1.326.138/SC, de relatoria do Ministro Humberto Martins, restou confirmado que “não há falar em

---

<sup>5</sup> LEITE, José Rubens Morato, *et. al.* **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 654/655.

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 711.405/PR**, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28/04/2009, DJe 15/05/2009.

competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas”, impondo-se “amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento”. Neste sentido, “a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do parquet federal”, visto que “a atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado”<sup>7</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acórdão em comento discute temas relevantes para o direito ambiental brasileiro e para garantir uma fiscalização e controle efetivos da qualidade ambiental. Aborda a competência do IBAMA para licenciamento ambiental e embargo de obra localizada no entorno de unidade de conservação em região de Mata Atlântica, elevada a patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988.

A partir dos fundamentos constantes do acórdão ora em análise, nota-se que a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça reforça a importância da fiscalização de obras ou atividades causadoras de impacto ambiental em espaços especialmente protegidos, em particular das unidades de conservação localizadas em áreas de patrimônio nacional, especialmente na Mata Atlântica, já quase totalmente degradada pela atividade humana descontrolada.

Salienta ainda a legalidade do ato de embargo por parte do órgão ambiental federal, dentro de sua competência estabelecida, para que sejam adotadas medidas mitigadoras por parte do recorrente em sua obra, visando à proteção ambiental da área, com o fim de assegurar uma maior proteção do meio ambiente e do mínimo existencial ecológico.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação**. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.326.138/SC, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/06/2013, DJe 14/06/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 910.647-RJ**. Relatora: Ministra Denise Arruda. Julgado em: 07 de outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 711.405/PR**, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28/04/2009, DJe 15/05/2009.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.326.138/SC**, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/06/2013, DJe 14/06/2013.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LEITE, José Rubens Morato, *et. al.* **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.307.317-SC (2012/0025869-9)**

---

Relatora: Ministra Eliana Calmon  
Recorrente: Geraldo Dalcanale  
Advogado: Rafael de Assis Horn e outro(s)  
Recorrido: Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos - APREMAG  
Advogado: Leonardo Stocker Pereira da Cunha e outro(s)  
Interessado: Município de Governador Celso Ramos

---

**EMENTA**

Processual Civil e Ambiental. Ação civil pública. Área de promontório. Ponta dos Trinta Réis. Pavimentação, fechamento com portão e edificação de conjunto habitacional. Competência da Justiça Estadual. Inexistência de omissão e contradição do julgado (violação do art. 535, I e II, do CPC). Fato novo. Art. 462 do CPC. Licenças ambientais. Presunção *juris tantum*. Reavaliação de provas. Inviabilidade. Súmula n. 7-STJ. Art. 10 da Lei n. 6.938/1981. Competência licenciadora e fiscalizatória dos órgãos ambientais.

1. À luz dos contornos delineados pelo autor da ação, sobretudo na indicação da causa de pedir e do pedido, fixa-se a competência da Justiça Estadual.

2. A União, ciente da ação, não manifestou interesse em integrar a lide, nem há qualquer outra pessoa jurídica de direito público federal (art. 109, I, da CF), a justificar a competência da Justiça Federal no caso.

3. Não ficou comprovado se tratar de bem da União.

4. Afasta-se a ofensa ao art. 535, I e II, do CPC, se o acórdão decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

5. Somente a contradição interna, capaz de repercutir sobre o resultado do julgamento, autoriza o acolhimento de violação do art. 535, I, do CPC.



6. Inviável a modificação da premissa estabelecida na instância ordinária, quanto ao recebimento de laudo emitido pelo IBAMA em 2008 como “fato novo” (art. 462 do CPC), em razão do confronto com a data de ajuizamento da ação (2005).

7. As licenças ambientais concedidas por órgão estadual, enquanto atos administrativos, revestem-se de presunção relativa, ou *juris tantum*, admitindo prova em contrário.

8. A instância ordinária, no exercício do seu livre convencimento (art. 131 do CPC), entendeu suficientemente demonstrado que as autorizações concedidas pela FATMA eram inidôneas e irregulares. Reavaliação de provas obstada (Súmula n. 7-STJ).

9. Inexiste ofensa ao art. 10 da Lei n. 6.938/1981, quando o julgador se utiliza de parecer técnico do IBAMA, para ilidir a regularidade de licença ambiental expedido por órgão estadual (FATMA).

10. A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Precedente do STJ.

11. Recurso especial parcialmente conhecido e 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 “Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando a Sra. Ministra Eliana Calmon, a Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora.” Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Mauro Campbell Marques (voto-vista) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin, nos termos do Art. 162, § 2º, do RISTJ.

Brasília (DF), 27 de agosto de 2013 (data do julgamento).

Ministra Eliana Calmon, Relatora

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Eliana Calmon: Trata-se de recurso especial fundado nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado (fls. 528-529):

Direito Ambiental e Administrativo. Pavimentação de via pública e colocação de portão com cadeado por particular, o que impossibilitou o acesso à Ponta dos Trinta Réis, via pública de uso comum localizada no Município de Governador Celso Ramos. Promontório. Área de preservação ambiental. Ilícito caracterizado. Ação civil pública que se impõe julgada procedente quanto ao particular, mas improcedente quanto ao ente público, porquanto incomprovada a sua desídia no trato da coisa pública.

Hipótese em que particular pavimenta via centenária, comprovadamente pública, e instala um portão com cadeado, o que obstruiu o acesso dos moradores do local e de terceiros ao local denominado Ponta dos Trinta Réis.

Acervo probatório que dá de conta que a via em questão era o único acesso seguro ao ponto turístico, porquanto, a partir da colocação do obstáculo, aqueles que para lá pretendiam se dirigir viram-se obrigados a passar por um costão.

Obras, ademais, que foram levadas a cabo sem a autorização do Município, o qual até mesmo ingressou com ação de nunciação de obra nova, com o propósito de coibir a construção, circunstância que demonstra a sua pronta atuação.

Concessão de licença ambiental prévia que não é empeco ao êxito da ação civil pública, uma vez que lavrada por funcionários que, ouvidos em juízo, demonstraram um certo desconhecimento técnico, e que, não bastasse isso, foi derruída por laudo técnico elaborado pelo Ministério Público do Meio Ambiente - MAA, conclusivo no sentido de que a prefalada licença deveria ser suspensa, pois se trata de área de vegetação de mata atlântica e de promontório.

Logo, “constatada a invalidade do ato administrativo autorizador de construção em área de preservação permanente, é plenamente legítimo que o Poder Judiciário intervenha, por meio de provocação do Ministério Público, a fim de defender e proteger o meio ambiente” (Apelação Cível n. 2008.056764-5, de Laguna, rel. Des. Luiz César Medeiros).

Obrigatoriedade da remoção da pavimentação e da reparação dos danos ambientais que decorre do artigo 3º da Lei da Ação Civil pública, e que devem ser apurados em fase de liquidação, assim como as providências a serem tomadas para a regeneração da vegetação ou outras medidas necessárias. Imposição, contudo, que não alcança o Município, uma vez que não foi conivente com a situação ou mesmo omissa no seu dever de zelar pelo meio ambiente.

“Deve ser dito que a preocupação com o meio ambiente é um sentimento de cunho nacional, cuja preservação é inarredável, tendo em vista tratar-se de bem

de uso comum da generalidade das pessoas, e que deve ser resguardado já que configura como um direito que transcende às gerações” TRF-4ª Região, rela. Juíza Federal Vânia Hack de Almeida).

Foram opostos dois embargos de declaração sucessivos pela mesma parte, ambos rejeitados, nos moldes das ementas seguintes (fls. 564 e 608):

Embargos de declaração. Omissão.

1. Chamada para divergência dos laudos da Fatma e do Ibama, resultante inclusive de perícia determinada na fase recursal, a teor dos artigos 130 e 462 do CPC, fato exposto no acórdão e que, por isso, afasta a incidência dos artigos 396, 397 e 517.

2. Competência da Justiça Estadual para processar e julgar a causa que decorre do artigo 23, inc. IV, da Constituição Federal de 1988.

“O artigo 23, inc. VI, da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio-ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o artigo 225, caput, prevê o direito de todos a um meio-ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (REsp. n. 604.725, rel. Min. Castro Meira).

Afora isso, a Lei Estadual n. 5.793/1980 e o Decreto Estadual n. 14.250/1981 consideram o promontório como área de preservação permanente. Noutras palavras, a legislação estadual protege a área sub judice, o que vem em reforço da conclusão de que a competência para conhecer e julgar a ação em que a controvérsia lhe diz respeito é também da Justiça Estadual.

3. Ausência de ofensa aos artigos 396, 397 e 516, todos do Código de Processo Civil, porquanto o Laudo Técnico Federal, conclusivo de que a área sub judice é *non edificandi*, consubstancia fato novo, a ser sopesado pelo julgador no momento da entrega da tutela jurisdicional, mesmo em segundo grau de jurisdição (art. 462 do CPC).

4. A opção por uma das versões probatórias, desde que baseada nos autos, não se traduz em contradição sanável via declaratórios. Desafia isso sim, o recurso próprio para o possível inconformismo da parte.

Embargos de declaração em embargos de declaração. Não caracterização de nenhum dos vícios previstos no artigo 535 do CPC. Evidente intuito da parte de obter a reforma do julgado hostilizado, em via processual imprópria para tanto. Recorrente que aponta, outrossim, ofensa aos artigos 155 e 444 do CPC, bem como ao artigo 7º, incs. VIII, IX e X, do Estatuto da Ordem dos Advogados, porquanto lhe teria sido informado que os primeiros aclaratórios não seriam

julgados em determinada sessão, o que acabou ocorrendo. Alegação de todo improcedente. Recurso rejeitado.

1. Se do voto condutor do aresto embargado, exsurge que as questões trazidas pela parte foram devidamente apreciadas, não há falar em omissão. Nesse passo, porque manifesto que os declaratórios foram opostos com o propósito de reabrir a discussão e obter a modificação do julgado, adequando-o ao seu entendimento, é de rigor a sua rejeição.

2. O artigo 537 do Código de Processo Civil estabelece que o recurso de embargos de declaração deve ser apresentado em mesa pelo relator. Logo, a sua inclusão em pauta é dispensável, ressalvada a intimação do embargado e inclusão em pauta, desde que comportem solução infringente, o que não é o caso dos autos.

O recorrente pleiteia a decretação de nulidade do acórdão recorrido, por ofensa ao art. 535, II, do CPC, em razão de omissão sobre os seguintes pontos:

a) juntada extemporânea de documento (laudo pericial produzido pelo IBAMA) referente a fatos ocorridos antes mesmo do ajuizamento da ação, o que viola o princípio da segurança jurídica, deixando o TJ-SC de se manifestar sobre os arts. 396, 397 e 517 do CPC, que inadmitem a utilização da prova na hipótese;

b) o IBAMA já havia realizado, em 2002, vistoria técnica no local, e entendido não se tratar de Área de Preservação Permanente - APP;

c) aplicação do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 ao caso, referente à decadência administrativa quinquenal para a Administração anular seus atos;

d) circunstâncias na elaboração do laudo do IBAMA e dispositivos que garantem igualdade de tratamento entre as partes no processo (arts. 5º, LV, da CF/1988, 121, I, e 420, parágrafo único, do CPC), pois aquele foi produzido sem o devido contraditório e acompanhamento da parte interessada;

e) petição do particular que invalida os fundamentos e as conclusões do laudo do IBAMA, no sentido de se tratar o local controverso de APP;

f) presunção de legalidade e legitimidade das licenças concedidas pela FATMA, que reconhecem a inexistência de área de preservação permanente, deixando de analisar o disposto nos arts. 131, 420, 421, 364, 387, 399, II, e 560 do CPC;

g) competência exclusiva da FATMA para proceder o licenciamento ambiental, nos moldes estabelecidos no art. 10 da Lei n. 6.938/1981 e Resolução CONAMA n. 237/1997, exceto se a área fosse considerada pertencente à União

e, nesse caso, a competência para processar e julgar o feito seria da Justiça Federal;

h) divergência entre as conclusões da FATMA e do IBAMA quanto à caracterização da área e insegurança do julgado quanto ao aspecto técnico, devendo a dúvida ser sanada com prova pericial e/ou nova diligência, para identificar se a área é APP ou ATE, ou, ainda, em caso de configuração parcial de ambas, qual parte da área é ATE e qual, se existente, APP;

i) incompetência para julgar a demanda, partindo da premissa de que a área seria um promontório localizado em terreno de marinha, seria da Justiça Federal, pois tratar-se-ia de bem da União, não se manifestando sobre os arts. 20, VII, 109, I, e 225, § 4º, da CF/1988, art. 2º, III, da Lei n. 7.735/1989, e art. 93 do CPC; e

j) manifestação sobre documento novo juntado pelo particular, consubstanciado no Ofício n. 045/2010/SMDU/PREF, que faz referência e encaminha cópia do Laudo de Vistoria Técnica do IBAMA/DICOF/FPOLIS, que corrobora a legalidade do processo de licenciamento ambiental efetuado pela FATMA, bem como das licenças concedidas e dos estudos e pareceres técnicos realizados, confirmando a inexistência de área de preservação permanente.

Aponta, ainda por ofensa ao art. 535, I, do CPC, haver contradição entre o acórdão que julgou a apelação, ao decidir “pela conversão em diligência do julgamento, a fim de que, na origem, fossem ouvidos os agentes subalternos da Fatma responsáveis pela emissão dos documentos citados, assim como dos seus superiores”, e o acórdão que julgou os primeiros aclaratórios, onde menciona que em razão da “chamada divergência dos laudos da Fatma e do Ibama”, houve a realização de “perícia determinada na fase recursal”, uma vez que não houve nenhum tipo de determinação para feitura de nova perícia.

No mérito, o recorrente pleiteia a modificação do julgado, com base na violação dos seguintes dispositivos legais:

a) arts. 396, 397, 462 e 517 do CPC e art. 54 da Lei n. 9.784/1999 – o Laudo Técnico emitido pelo IBAMA em 2008, não serve como “fato novo” a justificar sua análise em fase recursal, nem poderia o Poder Executivo Federal mudar de opinião, pois em 2002 havia emitido parecer em sentido oposto, em razão da decadência quinquenal;

b) arts. 131, 364, 387, 399, II, 420, 421, 427 e 560 do CPC e art. 10 da Lei n. 6.938/1981 – não houve correta valoração das provas dos autos, suficientes

para atestarem que a região em litígio não se trata de Área de Preservação Permanente (APP), mas sim de Área Turística Especial (ATE). Além disso, a competência para licenciamento de questões ambientais na hipótese é exclusiva do Executivo Estadual (FATMA). Em caso de dúvida técnica do julgador, deveria ser realizado nova perícia; e

c) arts. 2º, II, da Lei n. 7.735/1989 e 93 do CPC – partindo da premissa que a área pertence à União, é incompetente a justiça estadual para o julgamento da lide.

Alega existir dissídio interpretativo quanto à competência para o julgamento da causa com acórdão no RHC n. 15.852-MA desta Corte.

Por fim, aponta violação do art. 462 do CPC, uma vez que foi desconsiderado o “fato novo” trazido aos autos pelo particular, antes do julgamento dos primeiros aclaratórios, referente ao Ofício n. 045/2010/SMDU/PREF, que faz referência e encaminha cópia do Laudo de Vistoria Técnica do IBAMA/DICOF/FPOLIS.

Com contrarrazões às fls. 714-720, o Tribunal de origem admitiu o recurso especial (fls. 736-737).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo parcial conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu não provimento, nos moldes do parecer assim ementado (fl. 760):

Recurso especial. Administrativo e Ambiental. Ação civil pública. Pavimentação de via pública e colocação de portão com cadeado por particular, impedindo o acesso de pessoas à Ponta dos Trinta Réis, no Município de Governador Celso Ramos - SC.

I. O recurso especial merece ser parcialmente conhecido pela alínea **a**, do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, eis que alguns dos dispositivos tidos como violados não foram prequestionados pelo Tribunal *a quo*.

II. A análise dos documentos juntados aos autos quanto ao licenciamento ambiental concedido ao recorrente, bem como quanto à natureza da área em litígio, se Área de Preservação Permanente ou Área Turística Especial, demandaria o revolver de matéria fática probatória, o que não é possível pela via eleita, conforme a Súmula n. 7 deste STJ.

III. Em relação à alínea **c** do permissivo constitucional, tem-se que o recurso especial não comporta conhecimento, eis que o recorrente não logrou em comprovar a similitude fática entre os julgados, limitando-se a transcrever trechos dos mesmos.

IV. O Tribunal a quo apreciou todos os aspectos jurídicos relevantes para o deslinde da questão, não havendo que se falar em violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil.

V. O laudo técnico do IBAMA, apresentado em fase de julgamento dos recursos de apelação, deve ser considerado fato novo em respeito ao artigo 462 do Código de Processo Civil.

VI. O pedido e a causa de pedir da presente ação civil pública excluem a competência da Justiça Federal para o feito, inclusive pelo fato da União haver se mantido inerte quando notificada a se manifestar.

VII. Parecer pelo não conhecimento parcial do recurso especial e, no mérito, pelo seu não provimento.

É o relatório.

## VOTO

A Sra. Ministra Eliana Calmon (Relatora): Cuida-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pela Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos - APREMAG, em face de Geraldo Dalcanale e do Município de Governador Celso Ramos - SC, afirmando que o primeiro demandado, ao pavimentar e instalar um portão na via pública que leva ao local denominado Ponta dos Trinta Réis, para edificar sua casa de veraneio, teria impedido os habitantes de acessarem o local e prejudicado o meio ambiente, sendo que o fez com o aval do segundo demandado.

Requeru a indenização pelos danos causados pelos demandados ao meio ambiente e aos bens históricos, paisagísticos e turísticos do local, bem como a retirada da pavimentação e dos obstáculos à passagem dos habitantes na via.

O Tribunal de origem concluiu pela procedência da ação tão-somente em relação ao particular, condenando-o ao pagamento de indenização pelos danos causados e retirada da pavimentação realizada. Afastou, contudo, a responsabilização do Ente Municipal nos supostos danos ambientais.

Sobreveio recurso especial pelo particular, pleiteado a reforma do julgado, basicamente, sob 3 (três) argumentos principais:

1) controvérsia sobre a caracterização do local, se Área de Preservação Permanente - APP, ou Área Turística Especial - ATE;

2) aparente divergência de posicionamento técnico, entre o órgão ambiental estadual (Fundação do Meio Ambiente - FATMA) e o IBAMA, pois o primeiro teria concedido licença ambiental para as atividades do particular, que visam a futura edificação de loteamento, onde se prevêem 40 (quarenta) unidades habitacionais, em detrimento da negativa do segundo; e

3) incompetência absoluta da Justiça Estadual para apreciação da lide, caso se entenda que o local em questão pertence à União.

Para melhor clareza, passo ao exame do recurso, em tópicos, na ordem de prejudicialidade das matérias aventadas.

### **1) Competência da Justiça Estadual.**

Entendo como prequestionados o art. 2º, II, da Lei n. 7.735/1989 e art. 93 do CPC, ainda que implicitamente.

Em detida análise dos provimentos judiciais proferidos, constato ter o recorrente partido de premissa equivocada, no sentido de que o Tribunal de origem teria entendido tratar-se exclusivamente de bem da União.

Sobre a questão da incompetência levantada pelo particular, assim se pronunciou o TJ-SC, quando do julgamento dos primeiros aclaratórios opostos (fls. 568-570):

(...)

Quanto à competência, apesar dos trabalhos desenvolvidos na esfera federal, a União não é parte no processo, não demonstrou interesse na causa, embora ciente de sua existência.

O fato de a área estar inserida na zona costeira, com mata atlântica remanescente e promontório, não retira a competência estadual para a demanda, sobretudo porque se busca justamente proteger os interesses da União.

A competência, em tais casos, é comum:

O artigo 23, inc. VI, da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio-ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o artigo 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio-ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (REsp n. 604.725, rel. Min. Castro Meira).



É desta Corte o precedente que segue transcrito, no que interessa:

Caracterizado o interesse do Estado na demanda, visando a proteção do meio-ambiente, é de ser reconhecida a competência da Justiça Estadual, em obediência ao princípio ambiental da prevenção, evitando assim que a demora na prestação jurisdicional acarreta danos irreversíveis ao ambiente (Ap. Cív. n. 2008.006263-3, da Capital, rel. Des. Cid Goulart).

Ao demais, o local, *sendo promontório, é protegido pela legislação estadual, circunstância que, existisse óbice à competência, o espancaria*, como bem disse o ilustre Procurador de Justiça. Dr. João Fernando Quagliarelli Borrelli, às fls. 363-364:

Resta evidenciado, portanto, que as licenças ambientais trazidas pelo Apelante não possuem qualquer tipo de referência a estudo prévio de impacto ambiental.

E a previsão é, inclusive, repetida pela Lei Estadual n. 13.553/205, senão vejamos:

“Art. 6º O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, para construções e instalações na Zona Costeira Estadual, deverá observar, além do disposto nesta Lei, o previsto nas demais normas federais, estaduais e municipais afins.

§ 1º. A inobservância, mesmo que parcial, das condições de licenciamento dispostas neste artigo será penalizada com interdição, embargos e demolição, sem prejuízo da cominação de outras sanções previstas em lei.”

Somente para elucidar, o Decreto n. 5.300, de 2007, que veio regulamentar a Lei n. 7.661/1988, explica em seu artigo 3º o conceito de zona costeira:

“Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguinte limites:

I. Faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medida a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma a totalidade do mar territorial.

II. Faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos correspondentes na zona costeira.”

Sem muita dificuldade, chega-se à conclusão de que a área está localizada em zona costeira, em área de promontório, consoante se vê

das provas testemunhais, fotos e declarações dos funcionários públicos envolvidos.

Frise-se, também, que o local é considerado de preservação permanente pela legislação do Estado de Santa Catarina: Lei n. 5.793/1980 (art. 6º) e Decreto n. 14.250/1981 (art. 47), as quais assim dispõem, respectivamente:

“Art. 6º. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, criar áreas de proteção especial e zonas de reserva ambiental, visando preservá-las e adequá-las aos objetivos desta Lei.

§ 1º As áreas de que trata este artigo poderão compreender:

[...]

b) promontórias e ilhas fluviais, costeiras e oceânicas (g.n.).

Art. 47. Nos promontórios, numa faixa de até 2000 (dois mil) metros de extensão, a partir da ponta mais avançada, é proibido:

[...]

I. O corte de vegetação nativa;

II. A exploração de pedreiras e outras atividades que degradem os recursos naturais e de paisagem;

III. A edificação de prédios ou construção de qualquer natureza”.

*O fato de haver referência, com base em notícia (sem prova documental) de que a parte da área é da União em nada altera o quadro diante, repita-se, da competência comum. (grifei).*

Assim, o que restou incontroverso nos autos é que a região caracteriza-se como *promontório* (acidente geográfico definido como “cabo formado por rochas ou penhascos altos” - Houaiss), mas não houve definição quanto à titularidade do domínio, ou mesmo se se tratava, na sua totalidade, de Área de Preservação Permanente - APP.

Conforme mencionou o acórdão, a União, apesar de ciente da existência da demanda, não demonstrou interesse na lide. Também não ficou comprovado tratar-se de bem da União.

Além disso, a instância ordinária analisou a questão da competência do juízo, não apenas levando em consideração as partes envolvidas, mas também os pedidos formulados, sintetizados pelo Tribunal de origem da seguinte forma (fl. 534):

1. A retirada imediata do portão e do cadeado da via pública que dá acesso ao lugar denominado Ponta dos Trinta Réis.

2. A abstenção do réu Geraldo Dalcanale de promover edificação e desmatamento naquela área, que se diz ser de preservação ambiental.

3. A condenação de ambos os réus [particular e Município] a indenizar os danos ambientais e aos bens históricos, paisagísticos e turísticos.

Ora, a hipótese em tela não se subsume ao disposto no art. 109, I e IV, da Constituição Federal, uma vez que a União ou entidade autárquica federal não são partes ou interessadas na ação civil pública ora em exame, nem se objetiva a responsabilização na seara penal, por crime ambiental contra bem da União.

A Carta Magna, em seu artigo 109, delimitou a competência da Justiça Federal em rol taxativo (*numerus clausus*), valendo-se dos critérios pessoal (incisos I, II e VIII), material (incisos III, V-A, X, parte final, XI) e funcional (inciso X, segunda parte).

E especificamente no tocante à competência fixada em razão da matéria (*rationae materiae*), sua aferição depende dos contornos delineados pelo autor da ação, sobretudo na indicação da causa de pedir e do pedido, elementos a partir dos quais será possível vislumbrar a natureza jurídica da lide e, por conseqüência, definir a competência para o julgamento da respectiva demanda (vide: EDcl no Ag n. 1.214.474-RS, Rel. Ministra *Maria Isabel Gallotti*, *Quarta Turma*, julgado em 3.5.2011, DJe 9.5.2011; CC n. 65.214-SP, Rel. Ministra *Nancy Andrigbi*, *Segunda Seção*, julgado em 13.12.2006, DJ 1º.2.2007; e, REsp n. 510.220-SP, Rel. Ministro *Castro Filho*, *Terceira Turma*, julgado em 16.5.2006, DJ 5.6.2006).

Assim, correto o acórdão recorrido, pela manutenção da competência da Justiça Estadual para apreciação da demanda.

## **2) Supostas omissões do julgado - violação do art. 535, II, do CPC.**

É sabido que cabe ao Tribunal de origem decidir, fundamentadamente, as questões essenciais à solução da controvérsia, não exigindo que se manifeste sobre todas as alegações formuladas pela parte, quando não influírem no resultado da querela.

Para fins de ofensa ao art. 535, II, do CPC, apenas é pertinente a indicação de omissões que, se sanadas, efetivamente alterem a conclusão do julgador, em razão da sua relevância.

Partindo desse raciocínio, várias das alegações formuladas pelo recorrente não são essencialmente omissões, mas se consubstanciam em mero inconformismo da parte com a conclusão do julgado.

Para melhor clareza, passo a analisar separadamente as ditas omissões.

***2.1. Juntada extemporânea de documento (laudo pericial produzido pelo IBAMA) referente a fatos ocorridos antes mesmo do ajuizamento da ação, o que viola o princípio da segurança jurídica, deixando o TJ-SC de se manifestar sobre os arts. 396, 397 e 517 do CPC, que inadmitem a utilização da prova na hipótese.***

Sobre esse ponto, o TJ-SC, quando do julgamento dos primeiros aclaratórios, deixou claro tratar-se de documento novo, muito posterior ao ajuizamento da demanda (protocolada em janeiro de 2000 - fl. 1). Eis trecho do julgado em questão (fl. 566):

A regra de que a prova documental deve acompanhar a inicial ou a contestação não faz nenhum sentido no caso, em que o julgamento da apelação havia sido convertido em diligência, em 8 de março de 2007, justamente para dirimir dúvidas a respeito da questão, notadamente quanto à idoneidade da licença ambiental prévia expedida pela Fatma, órgão estadual (fls. 278 e 292-303).

Ora o *Laudo Técnico Federal*, mencionado no aresto e por isso alvo de crítica do embargante, *somente foi elaborado em 30 de setembro de 2008*. E ali se mostrou uma realidade totalmente distinta (fls. 375-380), remetendo-se os interessados, se for o caso, a sua leitura (grifei).

Assim, não há falar em omissão. Busca o recorrente, em verdade, a modificação de premissa fática estabelecida pelo Tribunal de origem, o que é inviável.

***2.2. O IBAMA já havia realizado, em 2002, vistoria técnica no local, e entendido não se tratar de Área de Preservação Permanente - APP. Decadência administração para anular seus atos (art. 54 da Lei n. 9.787/1999).***

Tenta o recorrente, sob o argumento de que o IBAMA teria, em 2002, se manifestado favoravelmente ao seu empreendimento, sustentar a tese de que esse mesmo órgão não poderia anular esse ato, e emitir laudo técnico em sentido contrário posteriormente.

O raciocínio adotado está absolutamente equivocado.

Apesar de não haver menção expressa nos acórdãos sobre a existência desse primeiro laudo do IBAMA, ainda que existisse, não seria suficiente, por si só, para autorizar as atividades almejadas pelo particular.

O que restou decidido na instância ordinária, é que as licenças ambientais, bem como os alvarás de construção, fornecidos pelo órgão estadual não eram idôneos e válidos. Esses eram os únicos documentos que, em tese, autorizariam as edificações pretendidas. Eventual parecer técnico do IBAMA pretérito não serviria para esse fim.

Logo, inaplicável falar em decadência para a Administração anular seus atos, ou mesmo ocorrência da auto-tutela, pois a anulação existente se deu pelo Judiciário, em relação às autorizações expedidas pelo órgão estadual.

***2.3. Circunstâncias na elaboração do laudo do IBAMA. Controvérsia sobre a natureza do local e necessidade de nova prova pericial. Presunção de legalidade e legitimidade das licenças concedidas pela FATMA.***

Reuni esses pontos, pois todos eles se resolvem com o mesmo fundamento.

O recorrente, a pretexto de omissão, busca a reavaliação das provas carreadas aos autos.

A instância ordinária, no exercício do seu livre convencimento (art. 131 do CPC), entendeu suficientemente demonstrado que as licenças concedidas pela FATMA eram inidôneas e irregulares. É verdade que os atos administrativos presumem-se legais e legítimos, mas essa presunção é relativa, ou *juris tantum*, admitindo prova em contrário, exatamente como se deu nos presentes casos.

Assim, inexistente omissão relevante, mas insatisfação com o resultado do julgamento.

***2.4. Competência exclusiva da FATMA para proceder o licenciamento ambiental.***

O Tribunal de origem não questionou a competência do órgão estadual, todavia, afastou no caso concreto a regularidade da autorização por ele expedida.

Para tanto o julgador se utilizou de parecer técnico do IBAMA, o que é plenamente viável. A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Nesse sentido, cito precedente:

Processual Civil. Administrativo. Ambiental. Multa. Conflito de atribuições comuns. Omissão de órgão estadual. Potencialidade de dano ambiental a bem da União. Fiscalização do IBAMA. Possibilidade.

1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.

2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou.

3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.

4. *A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/1998 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.*

5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.

Agravo regimental provido.

(AgRg no REsp n. 711.405-PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28.4.2009, DJe 15.5.2009, grifei)

### ***2.5. Manifestação sobre documento novo juntado pelo particular, consubstanciado no Ofício n. 045/2010/SMDU/PREF.***

Apenas nos segundos embargos de declaração o recorrente requereu a análise de “documento novo”, segundo o qual, teria o condão de reverter o posicionamento do TJ-SC.

Afirma que protocolou o documento em 22.6.2010, antes da rejeição dos primeiros aclaratórios, mas sem apreciação pelo Tribunal *a quo*.

Em análise do acórdão de fls. 607-613, referente aos segundos embargos opostos, verifico ter a Corte *a quo* o analisado, sem concluir pela sua relevância, mantendo a mesma fundamentação do aresto que apreciou as apelações interpostas.

Cito breve trecho do acórdão em questão (fl. 611):

(...)

4. Não apreciação de petição atravessada nos autos e omissão quanto a provas relevantes: a argumentação que deu lastro à rejeição do recurso fala por si só.

(...)

Bem ou mal, fica claro que o Tribunal de origem teve conhecimento do suposto “fato novo”, mas entendeu pela manutenção da negativa ao pleito do particular.

Não há, assim, omissão apta a justificar o retorno à instância ordinária.

### **3) Contradição entre os acórdãos de apelação e dos primeiros aclaratórios (violação do art. 535, I, do CPC).**

Alega o recorrente haver contradição entre o acórdão que julgou a apelação, ao decidir “pela conversão em diligência do julgamento, a fim de que, na origem, fossem ouvidos os agentes subalternos da Fatma responsáveis pela emissão dos documentos citados, assim como dos seus superiores”, e o acórdão que julgou os primeiros aclaratórios, onde menciona que em razão da “chamada divergência dos laudos da Fatma e do Ibama”, houve a realização de “perícia determinada na fase recursal”.

Sustenta inexistir qualquer determinação para feitura de nova perícia.

Inicialmente, a contradição passível de correção, por ofensa ao art. 535, I, do CPC, é aquela ocorrida internamente no voto, quando a fundamentação está dissociada da conclusão. Precedente: EDcl no AgRg no AgRg no REsp n. 865.951-RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 9.12.2008, DJe 27.2.2009.

No caso concreto, não podemos definir a expressão do acórdão, sobre suposta “perícia determinada na fase recursal”, como a contradição capaz de repercutir sobre o resultado do julgamento. Houve aparente erro material, que em nada interfere nas demais conclusões do Tribunal de origem, bastante claras e acuradas.

Nega-se, assim, acolhimento da dita violação.

### **4) Ofensa aos arts. 396, 397, 462 e 517 do CPC e art. 54 da Lei n. 9.784/1999.**

Sustenta o recorrente que o Laudo Técnico emitido pelo IBAMA em 2008, não serve como “fato novo” a justificar sua análise em fase recursal, nem poderia o Poder Executivo Federal mudar de opinião, pois em 2002 havia emitido parecer em sentido oposto, em razão da decadência quinquenal.

Essas questões foram respondidas neste voto, ao longo da verificação de suposta omissão do julgado, especialmente no item 2.2.

Além disso, inviável a modificação da premissa estabelecida no acórdão recorrido, no sentido de que o laudo emitido pelo IBAMA efetivamente foi realizado após a propositura da ação, servindo como “fato novo”, pois, conforme mencionei no item 2.1 deste voto, o Tribunal *a quo* registra que esse documento data de 2008, enquanto a exordial foi protocolada em janeiro de 2005 (fl. 1). Incidência da Súmula n. 7-STJ.

**5) Negativa de vigência aos arts. 131, 364, 387, 399, II, 420, 421, 427 e 560 do CPC.**

Pretende a parte recorrente a reavaliação das provas dos autos, a fim de manter a higidez das autorizações expedidas pela FATMA.

Também já discorri sobre essa questão no item 2.3.

No mais, a modificação do posicionamento adotado na instância ordinária demandaria o revolvimento do conjunto fático-probatório, obstado, nesta via, pela Súmula n. 7-STJ.

**6) Ofensa ao art. 10 da Lei 6.938/1981.**

Colaciono o teor do dispositivo:

*Lei n. 6.938/1981*

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Novamente, o recorrente, sob a alegação de violação da norma, pretende a manutenção de licença fornecida pelo FATMA.

Contudo, o Tribunal de origem afastou a presunção *juris tantum* das autorizações até então expedidas, diante de outras provas e documentos.

Ademais, a utilização de laudo pericial emitido pelo IBAMA, em sua competência fiscalizatória, não interfere nas atribuições do órgão estadual, consoante explanei no item 2.4.



Ao final, em estrita obediência à regra citada, a Corte *a quo* ressaltou a possibilidade de o particular promover a correta exploração do terreno, caso cumpridas todas as exigências legais (fl. 571):

(...) para a pretendida construção do complexo hoteleiro, há a necessidade de obtenção de todas as licenças necessárias, inclusive as do município de Governador Celso Ramos e do Ibama, coisa que ainda não ocorreu. Aliás, já no início do processo a municipalidade informava haver notificado o embargante para paralisar as obras por ausência de licença da Prefeitura Municipal (fls. 161-162).

Afasta-se, dessa forma, qualquer vulneração à referida norma.

## CONCLUSÃO

Com essas considerações, *conheço parcialmente do recurso especial e nego-lhe provimento.*

É o *voto.*

## VOTO-VISTA

*Ementa: Processual Civil e Ambiental. Recurso especial. Violação do art. 535, II, do CPC. Inocorrência. Voto-vista no sentido de acompanhar o voto da relatora Ministra Eliana Calmon a fim de conhecer parcialmente e, nessa parte, negar provimento ao recurso especial.*

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Inicialmente, adoto o relatório do recurso especial apresentado pela Relatora Ministra Eliana Calmon na sessão de julgamento da Segunda Turma de 13.8.2013.

Na sessão de julgamento deste Órgão Julgador a ilustre Relatora Ministra Eliana Calmon apresentou voto no sentido de conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, negar-lhe provimento, com a seguinte ementa:

Processual Civil e Ambiental. Ação civil pública. Área de promontório. Ponta dos Trinta Réis. Pavimentação, fechamento com portão e edificação de conjunto habitacional. Competência da Justiça Estadual. Inexistência de omissão e contradição do julgado (violação do art. 535, I e II, do CPC). Fato novo. Art. 462 do CPC. Licenças ambientais. Presunção *juris tantum*. Revalorização de provas. Inviabilidade. Súmula n. 7-STJ. Art. 10 da Lei n. 6.938/1981. Competência licenciadora e fiscalizatória dos órgãos ambientais.

1. À luz dos contornos delineados pelo autor da ação, sobretudo na indicação da causa de pedir e do pedido, fixa-se a competência da Justiça Estadual.
2. A União, ciente da ação, não manifestou interesse em integrar a lide, nem há qualquer outra pessoa jurídica de direito público federal (art. 109, I, da CF), a justificar a competência da Justiça Federal no caso.
3. Não ficou comprovado se tratar de bem da União.
4. Afasta-se a ofensa ao art. 535, I e II, do CPC, se o acórdão decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.
5. Somente a contradição interna, capaz de repercutir sobre o resultado do julgamento, autoriza o acolhimento de violação do art. 535, I, do CPC.
6. Inviável a modificação da premissa estabelecida na instância ordinária, quanto ao recebimento de laudo emitido pelo IBAMA em 2008 como “fato novo” (art. 462 do CPC), em razão do confronto com a data de ajuizamento da ação (2005).
7. As licenças ambientais concedidas por órgão estadual, enquanto atos administrativos, revestem-se de presunção relativa, ou *juris tantum*, admitindo prova em contrário.
8. A instância ordinária, no exercício do seu livre convencimento (art. 131 do CPC), entendeu suficientemente demonstrado que as autorizações concedidas pela FATMA eram inidôneas e irregulares. Reavaliação de provas obstada (Súmula n. 7-STJ).
9. Inexiste ofensa ao art. 10 da Lei n. 6.938/1981, quando o julgador se utiliza de parecer técnico do IBAMA, para ilidir a regularidade de licença ambiental expedido por órgão estadual (FATMA).
10. A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Precedente do STJ.
11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

Em razão da especificidade e relevância do caso concreto, pedi vista antecipada dos autos.

É o relatório.

O art. 535 do Código de Processo Civil dispõe que os embargos de declaração são cabíveis nos casos de obscuridade, contradição ou omissão nas decisões judiciais.

A sustentação oral do procurador do recorrente, dentre outras alegações, indicou a configuração de omissões no julgado recorrido que motivaram o meu pedido de vista, especificamente: a) competência da Justiça Estadual

para processar e julgar a ação civil pública ambiental; b) definição da natureza jurídica da área objeto da controvérsia; c) divergência entre os laudos técnicos apresentados pelas partes.

Especificamente sobre o defeito da omissão, ensejador da oposição de embargos de declaração, a lição de José Carlos Barbosa Moreira (**Comentários ao Código de Processo Civil**, Vol. V, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 548-550):

Há omissão quando o tribunal deixa de apreciar questões relevantes para o julgamento, suscitadas por qualquer das partes ou examináveis de ofício (...), ou quando deixa de pronunciar-se acerca de algum tópico da matéria submetida à sua deliberação, em causa de sua competência originária, ou obrigatoriamente sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 475), ou ainda mediante recurso, inclusive quanto a ponto acessório, como seria o caso de condenações em despesas processuais e honorários advocatícios (art. 20), ou de sanção que se devesse impor (...).

(...) Afigura-se pouco exata a afirmação de que só importa, neste contexto, a omissão quanto a “ponto que deveria ter sido ‘decidido’ e não o foi”. A lei não exige senão que se haja omitido ponto “sobre o qual deveria pronunciar-se” o juiz ou tribunal (art. 535, n. II); ora, à luz do art. 459, n. II - aplicável a decisões de qualquer grau, e não apenas à sentença *stricto sensu* (art. 165) -, é fora de dúvida que incumbe ao órgão judicial pronunciar-se sobre “as questões de fato e de direito” relevantes para o julgamento, sem que lhe seja lícito discriminar, manifestando-se a respeito de alguma(s) e silenciando acerca de outra(s). Não tem ele, por outro lado, o dever de expressar sua convicção acerca de todos os argumentos utilizados pelas partes, por mais impertinentes e irrelevantes que sejam; mas, salvo quando totalmente óbvia, há de declarar a razão pela qual assim os considerou. (...)

É evidentiíssimo que não configura vício algum - muito ao contrário! - o silêncio do órgão judicial sobre matéria cuja apreciação seria incompatível com a decisão tomada.

A análise dos acórdãos que julgaram o recurso de apelação e os sucessivos embargos de declaração opostos pelo ora recorrente permite afirmar que, no caso concreto, não há falar em omissão dos tópicos indicados, nos termos expostos pelo Tribunal de origem:

a) **competência da Justiça Estadual para processar e julgar a ação civil pública ambiental** (fls. 568-569):

“Quanto à competência, apesar dos trabalhos desenvolvidos na esfera federal, a União não é parte no processo, não demonstrou interesse na causa, embora ciente de sua existência.

O fato de a área estar inserida na zona costeira, com mata atlântica remanescente e promontório, não retira a competência estadual para a demanda, sobretudo porque se busca justamente proteger os interesses da União.

A competência, em tais casos, é comum:

O artigo 23, inc. VI, da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio-ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas.

No mesmo texto, o artigo 225, caput, prevê o direito de todos a um meio-ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (REsp n. 604.725, rel. Min Castro Meira).

(...)

Ao demais, o local, sendo promontório, é protegido pela legislação estadual, circunstância que, existisse óbice à competência, o esparcaria, como bem disse o ilustre Procurador de Justiça, Dr. João Fernando Quagliareli Borreili, às ffs. 363-364:

Resta evidenciado, portanto, que as licenças ambientais trazidas pelo Apelante não possuem, qualquer tipo de referência a estudo prévio de impacto ambiental.

Se a previsão é, inclusive, repetida pela Lei Estadual n. 13.553/205, senão vejamos:

“Art. 6º O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, e para construções e instalações na Zona Costeira Estadual, deverá observar, além do disposto nesta Lei, o previsto nas demais normas federais, estaduais e municipais afins.

§ 10. A inobservância, mesmo que parcial, das condições de licenciamento dispostas neste artigo será penalizada com interdição, embargos e demolição, sem prejuízo da cominação de outras sanções previstas em lei.”

Somente para elucidar, o Decreto n. 5.300, de 2007, que veio regulamentar a Lei n. 7.661/1988, explica em seu artigo 30 o conceito de zona costeira:

“Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

‘1. Faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medida a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma a totalidade do mar territorial.

11. Faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos correspondentes na zona costeira.'

Sem muita dificuldade, chega-se à conclusão de que a área está localizada em zona costeira, em área de promontório, consoante se vê das provas testemunhais, fotos e declarações dos funcionários públicos envolvidos.

Frise-se, também, que o local é considerado de preservação permanente pela legislação do Estado de Santa Catarina: Lei n. 5.793/1980 (art. 60) e Decreto n. 14.250/1981 (art. 47), as quais assim dispõem, respectivamente:

"Art. 6º. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, criar áreas de proteção especial e zonas de reserva ambiental, visando preservá-las e adequá-las aos objetivos desta Lei.

"§ 1º As áreas de que trata este artigo poderão compreender:

(...)

"b) promontórios e ilhas fluviais, costeiras e oceâncias (g.n.).

"Art. 47. Nos promontórios, numa faixa de até 2000 (dois mil) metros de extensão, a partir da ponta mais avançada, é proibido:

(...)

"1. O corte de vegetação nativa;

11. A exploração de pedreiras e outras atividades que degradem os recursos naturais e de paisagem;

"III. A edificação de prédios ou construção de qualquer natureza".

O fato de haver referência, com base em notícia (sem prova documental) de que parte da área é da União em nada altera o quadro diante, repita-se, da competência comum.

A Corte *a quo* reconheceu a competência da Justiça Estadual para processar e julgar a ação civil pública em razão da inexistência de manifestação de interesse da União ou ente federal para figurar na referida ação ambiental. Também considerou que a legislação estadual estabelece a responsabilidade do ente estadual na proteção da área objeto de litígio e considerou a expressa determinação da Constituição Federal no sentido de reconhecer a existência de competência comum nas ações que visem a proteção do meio ambiente.

**b) natureza jurídica da área objeto da controvérsia** (fls. 537-538 e fls. 570-571, respectivamente):

"Anoto, ainda, por necessário, que parte da área, ao que consta, não é de preservação permanente, e sim Área Turística Especial (ATE). Embora não haja

sido juntada legislação municipal específica nos autos, os elementos que nestes repousam levam à crença de que a Municipalidade assim dispôs, malgrado não tenha uma só delimitação visível dessa área.

O réu Geraldo Dalcanale pretende construir um condomínio de terrenos na região (fl. 220).

Ocorre que, apesar da citada consulta de viabilidade da Fatma, o município de Governador Celso Ramos não expediu, ainda, licença (alvará) para nenhuma espécie de construção nessa suposta Área Turística Especial. Só isso já basta para confirmar a sentença, também sob tal aspecto.

E mesmo que houvesse tal licença (mas não há), seria ela irrita, sem valor algum, porque a área, um promontório, é área *non edificandi*, quer pela legislação federal, quer pela legislação estadual.

(...)

A corroborar o exposto está a inicial da ação de nunciação de obra nova movida pelo Município de Governador Celso Ramos, no qual se atesta que a região em questão é área de vegetação de Mata Atlântica, até mesmo pertencente à União (fl. 75).

Urge deixar absolutamente claro que, apesar da famigerada licença, a sua existência, de nenhum modo, obsta a manutenção da sentença hostilizada (...)"

"No que se refere à questão de se tratar de Área Turística Especial (ATE) ou área *non edificandi*, também se registrou que efetivamente não se tem uma exata delimitação entre uma e outra, mas que, para a pretendida construção do complexo hoteleiro, há a necessidade de obtenção de todas as licenças necessárias, inclusive as do município de Governador Celso Ramos e do Ibama, coisa que ainda não ocorreu. Aliás, já no início do processo a municipalidade informava haver notificado o embargante para paralisar as obras por ausência de licença da Prefeitura Municipal (fls. 161-162)."

Efetivamente, no caso examinado, não foi possível definir, em face da prova produzida nos autos, qual é a real natureza jurídica da área litigiosa ou até mesmo o fracionamento do local entre Área de Proteção Permanente ou Área Turística Especial (APP ou ATE). Entretanto, tal indefinição não foi preponderante para a resolução da controvérsia, mas sim a inexistência das licenças necessárias para a construção do empreendimento imobiliário do recorrente.

c) **divergência entre os laudos técnicos apresentados pelas partes** (respectivamente, fls. 536-537 e 571):

"Proibição de construir no local e suprimir a vegetação ali existente O aspecto ambiental da questão reclama abordagem mais específica, uma vez que se cuida

de ação civil pública ajuizada com o propósito de proteger o meio ambiente, os bens históricos, turísticos e paisagísticos (artigo 10, incisos 1 e 111, da Lei n. 7.347/1985). Deveras, fosse o caso de pura e simplesmente determinar a remoção da pavimentação e do malfadado portão, a autora nem sequer teria legitimidade para ingressar com a demanda.

E, em que pese a inusitada concessão da Licença Ambiental Prévia - LAP n. 162/2006, a autorização para corte de vegetação n. 045/2006 e a consulta positiva de viabilidade da construção de um Condomínio Unifamiliar e hotel-residencial no local (fls. 273-278), cujos subscritores, ouvidos, em verdade, nada esclareceram (fls. 343-355) (demonstram até mesmo um certo desconhecimento técnico), a peça documental mais verossímil e, porque não dizer, mais ilibada, é o Laudo Técnico n. 008/2008, emitido pelo Ministério do Meio Ambiente-MAA e produzido a pedido do Ministério Público Federal, justamente a fim de analisar o processo de licenciamento ambiental Fatma Urb n. 1.592/07- DTGC/PR/SC.

A sua conclusão, antecipo, foi pela suspensão da licença ambiental (fl. 380).

Antes de transcrevê-lo, o que se faz na íntegra, registro que se trata de documento produzido após a prolação do acórdão de fls. 292-307 e que, a despeito disso, deve ser considerado. Em verdade, é fato novo, a ser obrigatoriamente ser levado em consideração até mesmo em fase recursal, por força do artigo 462 do CPC (REsp n. 847.831, rel. Min. Nancy Andrighi):

“Quanto ao mais, pretendem os embargos a reapreciação da prova, mais precisamente, que a suposta versão anterior a do Laudo Federal de 2008 seja prevalente, mas, para tanto, não é cabível o remédio previsto no artigo 535 do Estatuto de Processo.”

Por fim, é possível reconhecer que a aparente divergência entre os laudos formulados pelos órgãos federais e estaduais de proteção ao meio ambiente foram devidamente considerados pelo Tribunal *a quo*, ainda que em sentido contrário à pretensão do ora recorrente.

Assim, no caso dos autos, não há falar em violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil, pois as omissões apontadas pelo recorrente não ocorreram. No tocante aos demais tópicos do recurso especial, acompanho a fundamentação exposta no voto condutor apresentado pela ilustre Relatora Ministra Eliana Calmon.

Ante o exposto, *acompanho* integralmente o voto da Relatora Ministra Eliana Calmon para conhecer parcialmente e, nessa parte, negar provimento ao recurso especial.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Ana Paula Rengel Gonçalves<sup>1</sup>*

*Marina Demaria Venâncio<sup>2</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de *Recurso Especial* interposto por *Geraldo Dalcanale* em face da *Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos* (APREMAG), em decorrência do acórdão proferido pelo *Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina* (TJSC), no julgamento do Processo n. 2007.002929-0, que negou provimento à apelação do recorrente e proveu parcialmente a apelação do *Município de Governador Celso Ramos* apenas para afastar a sua responsabilidade pela reparação dos danos ambientais, mantendo a condenação do recorrente (1) ao pagamento de indenização pelos danos causados, (2) à retirada por completo a pavimentação da via pública indicada e (3) à proibição de construir ou desmatar o local denominado Ponta dos Trinta Réis.

Pontua-se que a problemática discutida nesse *Recurso Especial* se refere, na origem, à *Ação Civil Pública*, ajuizada pela APREMAG em face de *Geraldo Dalcanale* e do *Município de Governador Celso Ramos*, relativa à pavimentação pelo recorrente de uma via pública, à consequente colocação de um portão com cadeado nessa via, obstruindo o acesso da população ao local denominado de Ponta dos Trinta Réis, e à construção de uma residência de verão, por *Geraldo Dalcanale*, com licenças emitidas sem a devida consulta aos órgãos ambientais, gerando danos ambientais e à ordem histórica, turística e paisagística.

Em Primeiro Grau o juiz decidiu pela condenação solidária dos réus ao pagamento de indenização pelos danos causados e pela retirada completa da pavimentação, proibindo o recorrente de desmatar ou construir na Ponta dos Trinta Réis.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista do CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC.

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC.



Dessa maneira, inconformados, *Geraldo Dalcanale* e o *Município de Governador Celso Ramos* apelaram da sentença, que foi reformada tão somente para eximir o Município da condenação à reparação dos danos ambientais.

Sendo assim, *Geraldo Dalcanale* interpôs então o Recurso Especial, ora analisado, no qual pugna pela reforma do acórdão recorrido, pautando-se em três argumentos principais, a saber: (1) a controvérsia sobre a caracterização do local, se Área de Preservação Permanente (APP) ou Área Turística Especial (ATE), (2) a suposta divergência de posicionamento técnico entre a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), uma vez que a primeira teria concedido licença ambiental para as atividades do particular apesar da negativa do segundo, e (3) a incompetência absoluta da Justiça Estadual para a apreciação da lide, por se tratar, supostamente, de área pertencente à União.

Em face do apresentado, a Segunda Turma do *Superior Tribunal de Justiça* (STJ), após o voto-vista do Ministro Mauro Campbell Marques, decidiu por unanimidade conhecer parcialmente o Recurso Especial e, nessa parte, negar-lhe provimento nos termos do voto da Ministra Relatora.

Diante do exposto, é possível realizar alguns apontamentos – teóricos e dogmáticos – acerca dos fundamentos que embasaram este acórdão do STJ.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Destaca-se que o acórdão perpassa por importantes temas no âmbito da *competência* para julgar as lides ambientais, bem como para licenciar e fiscalizar os empreendimentos e atividades que impactam o meio ambiente.

Nesse sentido, há que se pontuar inicialmente aqui que, da análise dos autos do referido Recurso Especial, tem-se que a área atingida pelo dano ambiental trata-se de promontório<sup>3</sup>, não sendo possível precisar-se com clareza qual é seu legítimo titular e sua integral caracterização como Área de Preservação Permanente (APP). Igualmente, torna-se importante destacar que não restou comprovado no processo tratar-se de bem da União e que o Ente Federado, *ciente da existência da demanda*, não manifestou interesse jurídico na lide, bem como não o fez nenhuma outra pessoa jurídica de direito público federal.

---

<sup>3</sup> Promontório pode ser definido como o “cabo formado por uma elevada montanha”. Cf. DICIONÁRIO PRIBERAM. Disponível em <<http://www.priberam.pt/dlpo/>>. Acesso em: 10 Jun. 2015.

Dito isso, pontua-se que a Constituição Federal de 1988, no que tange à competência da Justiça Federal para apreciar lides, trouxe consigo um rol taxativo no artigo 109 dos casos em que compete aos juízes federais processar e julgar, divididos entre os critérios pessoal, funcional e material, este último cuja “*aferição depende dos contornos delineados pelo autor da ação, sobretudo na indicação da causa de pedir e do pedido*”<sup>4</sup>.

Dessa forma, rememora-se que os pedidos realizados no âmbito do recurso consistem, basicamente, (1) na retirada do portão e do cadeado da via pública que dá acesso à Ponta dos Trinta Reis, (2) na abstenção do recorrente de edificar e desmatar aquela área, que se diz se tratar de preservação ambiental, e (3) na condenação de ambos os réus a indenizar os danos ambientais e aos bens históricos, paisagísticos e turísticos.

Tem-se assim que a demanda em questão não se adequa a nenhum dos incisos do referido artigo, uma vez que a União não se configura como parte interessada na Ação Civil Pública e não há vínculo com a esfera penal por crime ambiental contra bem da União. Conclui-se, portanto, que competência para o julgamento da presente demanda se encontra na esfera da Justiça Estadual, tendo em vista sua matéria e natureza jurídica, como muito bem colocou a Ministra Relatora Eliana Calmon.

Ademais, no que tange à competência ambiental para licenciar e fiscalizar, coloca-se que o art. 23 da Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a proteção do meio ambiente, o combate à poluição e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Nesse âmbito, a Lei complementar 140/11, cujas controvérsias resultantes de sua interpretação não são o foco deste comentário, ao tratar da regulamentação dessa competência comum, estabelece em seu artigo 17 a competência do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização de um determinado empreendimento ou atividade para apurar infrações, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo. Além disso, seu parágrafo terceiro ressalva que essa disposição não impede o exercício pelos entes federativos da competência “*comum de fiscalização da conformidade de*

4 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.307.317/SC. Recorrente: Geraldo Dalcanale. Recorrida: Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos. Relatora: Min. Eliana Calmon. 27.08.2013. p. 11.

*empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor”.*

Diante disso, destaca-se que licenciamento ambiental divide-se em uma fase preventiva e outra repressiva, nas quais o licenciamento por determinado Ente e o seu dever de fiscalização decorrente desse licenciamento [na fase preventiva] não mitiga a competência dos outros Entes de zelar pela conformidade dos empreendimentos e atividades [na fase repressiva].<sup>5</sup> Nesse sentido, muito bem coloca Leite<sup>6</sup> que

NA fase preventiva, previu [o legislador] o licenciamento por um único ente (art. 13), bem como distribuiu as atribuições de licenciamento entre os entes que compõem a Federação. Contudo, preservou a competência comum para a fase repressiva no art. 3º do art. 17, mantendo a atribuição de fiscalização por todos os entes da Federação, de forma cumulativas.

Portanto, entende-se que todos os entes federativos tem competência para proteger o bem ambiental, sendo não somente sua faculdade como também seu dever atuar na hipótese de se constatar qualquer ilegalidade, em respeito ao mandamento dos artigos 23 e 225, caput, da Constituição Federal de 1988. Como consequência, tanto o IBAMA quanto a FATMA têm competência para fiscalizar a atividade na presente demanda. Dessa forma, no caso em apreço, correta a fiscalização da FATMA, órgão estadual que emitiu o licenciamento.

Sobre o tema, muito bem colocou a Ministra Relatora no acórdão em comento que a “*Competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA*”<sup>7</sup>.

Destaca-se, igualmente, posicionamento do STJ no mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE.

---

<sup>5</sup> Cf. LEITE, José Rubens Morato (coord.). Manual de Direito Ambiental. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015; MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>6</sup> LEITE, José Rubens Morato (coord.). Manual de Direito Ambiental. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 645.

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.307.317/SC. Recorrente: Geraldo Dalcanale. Recorrida: Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos. Relatora: Min. Eliana Calmon. 27.08.2013. p. 14.

1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.

2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou.

3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.

4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art.76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.

5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.

Agravo regimental provido.<sup>8</sup>

Com efeito, acertada é a decisão que permite a fiscalização de atividades por outro órgão ambiental, que não o que emitiu a licença. Ademais, ainda quanto ao licenciamento e à fiscalização, denota-se do caso a divergência de laudo técnico entre a FATMA e o IBAMA, contudo, ambas as provas foram analisadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, de forma que não houve omissão.

No que importa, por fim, à relatividade do licenciamento, vê-se que nos artigos 9 e 10, parágrafo primeiro, da Lei n. 6.938/1981, o termo “revisão” foi colocado juntamente ao termo “licenciamento”. Isso evidencia que a Administração Pública pode intervir periodicamente na atividade licenciada, com a finalidade de examinar a qualidade que esta acarreta ao meio ambiente e, mais, o licenciamento ambiental não se configura como um ato administrativo definitivo.<sup>9</sup>

Destaca-se que em matéria ambiental o Poder Público intervém com o intuito de prevenir o dano. Inclusive, a Carta Magna de 1988, em seu caput,



---

<sup>8</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 711.405/PR. Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Agravado: Sociedade Cerealista Exportadora de Produtos Paranaenses. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 28.04.2019.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. P. 275.

estabeleceu que a defesa do meio ambiente não se trata de mera faculdade, mas sim de um dever constitucional do Poder Público. Não há, portanto, dúvidas de que o licenciamento da obra em questão detém apenas o caráter de presunção relativa.

### 3. CONCLUSÃO

O acordo tratou principalmente da atuação dos órgãos ambientais, destacando a fiscalização. A Lei complementar n. 140/2011 dispõe sobre a competência em matéria ambiental, de forma que regulamentou o artigo 23 da Constituição Federal de 1988. A lei deve ser analisada sistematicamente com o mandamento constitucional do artigo 23 e do artigo 225, assim, a competência para fiscalizar é ampliada e permanece comum de todos os entes federados e seus órgãos ambientais.

Diante do exposto, conclui-se que o STJ soube ter a sensibilidade necessária para julgar questões ambientais, vez que são mais complexas e necessitam que a lei seja interpretada e aplicada em benefício do meio ambiente e seu titular, qual seja, toda coletividade. Assim, a Corte Superior trilha o caminho de uma jurisprudência acertada e realmente preocupada em seguir a Carta Magna de 1988.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 711.405/PR. Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Agravado: Sociedade Cerealista Exportadora de Produtos Paranaenses. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 28.04.2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso Especial 1.307.317/SC. Recorrente: Geraldo Dalcanale. Recorrida: Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos. Relatora: Min. Eliana Calmon. 27.08.2013.

DICIONÁRIO PRIBERAM. Disponível em <<http://www.priberam.pt/dlpo/>>. Acesso em: 10 Jun. 2015.

LEITE, José Rubens Morato (coord.). Manual de Direito Ambiental. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

---

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 41.551-MA  
(2013/0068789-3)**

---

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Recorrente: ABB Ltda e outro

Advogados: Paulo Guilherme de Mendonça Lopes

Ulisses César Martins de Sousa

Recorrido: Estado do Maranhão

Procurador: Selma Ferreira Silva Pereira e outro(s)

---

**EMENTA**

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Licença ambiental. Construção de linha de transmissão de energia entre os Estados do Pará e Maranhão. Obras com significativo impacto ambiental. Competência para expedição da licença ambiental pertencente ao IBAMA. Anulação do auto de infração e do termo de interdição das obras exarado pelo órgão estadual do Maranhão - GEMARN.

1. Recurso ordinário no qual se discute a legalidade do auto de infração e do termo de interdição de obra de transmissão de energia localizada entre os Estados do Pará e do Maranhão, exarado pelo órgão estadual de proteção ambiental do Maranhão - GEMARN, sob o argumento que a licença ambiental expedida pelo IBAMA seria inválida, por ser daquele ente estadual a competência exclusiva para expedição de tal licença.

2. Compete, originalmente, ao IBAMA a expedição de licença ambiental para a execução de obras e empreendimentos que se localizam ou se desenvolvem em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais estados da federação. Inteligência do art. 10, § 4º, da Lei n. 6.938/1981, com as alterações feita pela Lei n. 12.856/2013; da Resolução n. 237/1997 do CONAMA e da LC n. 140/2011.

3. Ilegalidade do auto de infração e do termo de interdição da obra expedidos pelo órgão estadual de proteção do meio ambiente do Estado do Maranhão - GEMARN.

4. Recurso ordinário provido para conceder a segurança.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça prosseguindo o julgamento, por unanimidade, dar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 22 de abril de 2014 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de recurso ordinário interposto por ABB Ltda e outro contra acórdão oriundo do TJ-MA, proferido em mandado de segurança impetrado com o objetivo de anular auto de infração e termo de interdição e construir as linhas de transmissão de energia elétrica independente de licenciamento do órgão ambiental do Estado do Maranhão, por já possuir a licença do IBAMA.

A ementa do acórdão combatido é a seguinte:

Mandado de segurança. Licença ambiental. IBAMA. Função supletiva. Direito líquido e certo. Prova inequívoca. Inexistência. Ordem denegada.

1 - O IBAMA somente licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental, que possuem autonomia para tal.

2 - O mandado de segurança é instrumento idôneo para proteger direito líquido e certo, assim considerado aquele demonstrado de plano, por meio de prova pré-constituída, sem que haja necessidade de dilação probatória para comprovação.

3 - Ordem denegada. Unanimidade.

Noticiam os autos que a Empresa Amazonense de Transmissão de Energia S.A obteve concessão para construir linha de transmissão de energia elétrica de 500 Kv, entre os Municípios de Tucuruí, no Estado do Pará e Presidente



Dutra, no Estado do Maranhão, com a extensão aproximada de 400 km, contratando, para auxiliá-la nas atividades, a sociedade empresária ABB LTDA, ora recorrente.

Em 19.9.2002, a Gerência Estadual de Meio Ambiental e Recursos Naturais do Estado do Maranhão - GEMARN, lavrou o Auto de Notificação e Intimação n. 702 e o Termo de Interdição n. 59, ao fundamento de não haver sido emitida licença pelo órgão ambiental do Estado.

Contra esse ato, foi impetrado o presente *writ*, no qual alegaram as impetrantes que a competência para licenciar obra que possa causar impacto ambiental em mais de um estado da federação é do IBAMA, nos termos do art. 10 da Lei n. 6.938 e da Resolução CONAMA n. 237/1997.

As Câmaras Cíveis Reunidas do TJ-MA, por unanimidade de votos, denegaram a segurança, ao fundamento de que o IBAMA só pode agir supletivamente e que a licença por ele concedida não substitui a que deveria ser fornecida pelo órgão estadual, por ser a competência requisito essencial do ato administrativo.

Na irresignação que ora se apresenta, a recorrente sustenta, em suma, que é competência do IBAMA autorizar a realização de empreendimentos e obras com possível degradação ambiental quando envolver território de mais de um estado da federação e que a LC n. 140/2011, mesmo posterior, adotou esse entendimento.

Ao final, requer o provimento do recurso ordinário, com o fim de conceder a segurança objetivada, para anular o auto de infração e o termo de interdição, acima referido.

O recorrido apresentou contrarrazões, às fls. 457-468, e pugnou pela manutenção do acórdão recorrido, uma vez que é competência originária do Órgão Estadual de controle ambiental para o licenciamento ambiental.

O Ministério Público Federal, em seu parecer de fls. 482-488, opinou pelo provimento deste recurso ordinário.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): Como relatado, trata-se de recurso ordinário com o objetivo de anular o Auto de Infração e o Termo de

Interdição e construir as linhas de transmissão de energia elétrica independente de licenciamento do órgão ambiental do Estado do Maranhão - GEMARN, por já possuir tal licença expedida pelo IBAMA, já que no caso compete a este último autorizar a realização de empreendimentos e obras com possível degradação ambiental quando envolver território de mais de um estado da federação, nos termos da legislação pátria.

Anota-se, de início, que o Tribunal de origem denegou a segurança, nos seguintes termos:

A Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, prevê em seu art. 10, *verbis*:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Conforme se vê do citado artigo, o IBAMA somente licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental, que possuem autonomia para tal.

[...]

Assim, correta a lavratura do auto de notificação e intimação, acompanhado de embargo da obra, por parte da GEMARN, eis que a esta competia conceder as licenças para a construção das linhas de transmissão.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, garantiu que o meio ambiente, na qualidade de direito fundamental de terceira dimensão, constitui-se em bem de uso comum e direito de todos.

Exatamente por esse motivo, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios zelar pela sua proteção e legislar concorrentemente, em sistemática denominada “federalismo cooperativo” (arts. 23, V, e 24, VI, da CF).

A Lei n. 6.938/1981, que estabeleceu que a Política Nacional do Meio Ambiente, no seu art. 6º, IV, criou o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de planejar,

coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Vejamos o referido artigo:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei n. 12.856, de 2013).

Também, na mesma oportunidade, foram estabelecidos os órgãos seccionais e locais, responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, respectivamente nas esferas estadual e municipal (art. 6º, V e VI).

De acordo com o art. 10, § 4º, da referida Lei n. 6.938/1981, alterada pela Lei n. 12.856/2013, o licenciamento ambiental, como espécie de ato administrativo, em caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, deve ser concedido pelo IBAMA, conforme se vê na sua redação legal:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

[...]

**§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.**

O IBAMA, então, não possui somente competência supletiva para conceder licenças, conforme alega o recorrido. Embora a referida lei não tenha

estabelecido quais seriam essas atividades e obras, o CONAMA, um pouco mais tarde, na sua atribuição de elaborar normas e padrões para organização do Sistema Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução n. 237/1997, que dispõe:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

**II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;**

**III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;**

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Nos dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em sua obra Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Ed. Saraiva, 13ª ed., p. 237:

De qualquer modo, pela **Resolução Conama n. 237/1997**, temos que **as licenças ambientais deverão ser expedidas pelo Ibama para os empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional**, conforme preceitua o art. 4º. [...]

Com isso, ficou expressamente delimitado os critérios para definir as atividades e obras com “significativo impacto ambiental”.

Retira-se daí, no que nos interessa, os incisos II e III, que são pontuais em estabelecer que como tal são consideradas as obras e empreendimentos que se localizem ou se desenvolvem em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais estados. Exatamente o que ocorre no caso presente.

Ainda, nas palavras de Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau, na obra *Direito Ambiental*, Ed. Elsevier, p. 58:

[...] Como competência para licenciar, nos termos do art. 23 da CF/1988, reparte-se por todas as entidades que compõem a federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), a Resolução n. 237/1997 apenas adaptou os termos do art. 10 da Lei n. 6.938/1981 ao novo regramento constitucional, conferindo, para tanto, aos entes municipais, competência para o licenciamento ambiental (competência material), desde que preenchidos determinados requisitos, como a existência de Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social.

***Desse modo, nos termos do art. 4º da Resolução, compete à União, por meio do Ibama, proceder ao licenciamento de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Nos incisos do dispositivo em questão estão especificados os casos em que a competência é federal, por se tratar de atividades: [...] b) localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados (critério de localização) e c) cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de mais de um Estado (critério de extensão dos impactos diretos) [...]***

Reforça-se que, esse critério foi adotado pelo legislador na LC n. 140/2011, que fixa normas para definição de competências em matéria ambiental, senão vejamos:

*Art. 7º. São ações administrativas da União:*

[...]

***XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:***

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

**e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;**

E, Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, Ed. Malheiros, 21ª ed., p. 185, acrescenta que: “A Lei Complementar n. 140/2011 impôs uma ressalva na competência dos Estados, visando à observância da competência mais ampla da União. A ressalva ou a limitação imposta tem a função de alertar as ações estaduais, para que respeitem as ações já tomadas pela União”.

*No presente caso, a obra em discussão (linha de transmissão de energia elétrica) tem origem na cidade de Tucuruí-PA e destino final a cidade de Presidente Dutra-MA, enquadrando-se, perfeitamente, na hipótese dos incisos II e III do art. 4º da Resolução do Conama n. 237/1997 e, atualmente, na LC n. 140/2011, pois fixadas em dois Estados da Federação, quais sejam, Estado do Pará e Estado do Maranhão.*

*De se concluir, nesse contexto, que a competência, originária, para o licenciamento ambiental, in casu, é mesmo do IBAMA, sendo ilegais o auto de infração, bem como o termo de interdição das obras, lavrados pelo órgão estadual GEMARN.*

Ante o exposto, dou provimento ao recurso ordinário, para conceder a segurança pleiteada.

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Leonardo Castro Maia<sup>1</sup>*

### 1. BREVE DESCRIÇÃO DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO



<sup>1</sup> Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Membro do Conselho de Política Estadual do Meio Ambiente (Copam) de Minas Gerais. Membro da Associação Brasileira dos Membros Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Secretário-Geral da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. Coordenador das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Promotor de Justiça em Minas Gerais.

Versa o v. Acórdão, proferido em sede do Recurso em Mandado de Segurança n. 41.551 – MA, sobre interessante caso em que o se discutiu a (i)legalidade de autuações – auto de notificação e intimação, bem como de interdição – levadas a efeito pelo órgão ambiental do Estado do Maranhão, em desfavor da sociedade empresária ABB LTDA., co-empresendedora em instalação de linha de transmissão de energia elétrica entre os Municípios de Tucuruí, no Estado do Pará e Presidente Dutra, no Estado do Maranhão, com extensão de aproximadamente 400 km, sem licença ambiental do órgão estadual maranhense.

No caso, a empresa alegou possuir licença concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ao passo que o TJMA entendeu, a partir da leitura do art. 10 da Lei 6.938/1981, que o órgão federal somente teria competência supletiva, justificando-se, neste contexto, as autuações do órgão ambiental estadual.

## **2. SOLUÇÃO APRESENTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

No julgado, a solução aplicada pelo STJ considerou o lineamento constitucional dado a matéria, que estabeleceu a competência comum dos entes da Federação para o exercício do poder de polícia administrativa em matéria ambiental, a atual redação do §4º do art. 10 da Lei 6.938/1981, alterada pela Lei 7.804/1989, além das disciplinas da Resolução CONAMA 237/1997 (inc. II do art. 4º) e da Lei Complementar 140/2011 (alínea *e* do inc. XIV do inc. 7º), decidindo pela ilegalidade das autuações feitas pelo órgão ambiental do Maranhão e pela competência originária do IBAMA para o licenciamento da obra em questão.

## **3. ANÁLISE TEÓRICA DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO**

A redação original do art. 10 da Lei 6.938/1981 incumbia aos órgãos ambientais estaduais a tarefa de licenciar atividades a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, redação que foi modificada pela Lei 7.804/1989, para estabelecer que o licenciamento estaria a cargo do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional

do Meio Ambiente – SISNAMA, resguardada a competência supletiva do IBAMA, além de adicionar o §4º ao citado dispositivo, dispondo competir ao IBAMA (originariamente, portanto) o licenciamento das atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Com efeito, a partir da competência comum referida no art. 23 da Constituição de 1988 e à vista da concepção, também constitucional, do chamado direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreendido como um bem de uso comum do povo – e não dos entes que compõem a Federação, frise-se! – razoável concluir que uma norma infraconstitucional jamais poderia atribuir toda a competência licenciatória, e ainda para todos os tipos de estabelecimentos e atividades – considerada a variedade dos portes, as naturezas e o potencial poluidor – a uma única esfera da federação, excluindo todas as demais.

Importante notar que, para fins de definição da competência ambiental, a própria Constituição Federal já previa que “leis complementares fixariam normas para a *cooperação* entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (parágrafo único do art. 23 da CF/1988).

Neste contexto, ante a falta da citada legislação complementar, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, valendo-se de sua competência regulamentar (art. 6º, II, da Lei 6.938/1981), editou a Resolução 237/1997, que utilizou critérios variados – como o da dominialidade, o geográfico e o da abrangência do impacto<sup>2</sup> – para, conforme a situação, definir o órgão do SINAMA competente para cada licenciamento ambiental.

A validade desta Resolução CONAMA (como de todas as outras) e sua adequação ao contexto constitucional de 1988 suscitou grande celeuma no meio jurídico, antagonizando duas correntes doutrinárias de maior expressão<sup>3</sup>: a) a primeira, defendendo que o CONAMA exerce poder regulamentar, conferido pelo supracitado dispositivo da Lei 6.938/1981<sup>4</sup>; b) a segunda, argumentando

<sup>2</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2008, p. 29.

<sup>3</sup> Conforme examinamos em MAIA, Leonardo Castro. *O Superior Tribunal de Justiça e as Resoluções do CONAMA*. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; ALVARENGA, Luciano José (coordenadores). *Direito ambiental no STJ*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

<sup>4</sup> Neste sentido: MARCHESAN, Ana Maria Moreira. STEIGLEDER, Annelise Monteiro. CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 60; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto*



que, em razão da disposição do art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do princípio da reserva legal consubstanciado no art. 5º, II, da Constituição Federal, todas as resoluções do CONAMA restaram revogadas, não havendo sido recepcionada pela Constituição de 1988 a atribuição do CONAMA para editar normas, o que equivaleria a exercer uma competência legislativa do Congresso Nacional<sup>5</sup>.

Assim, como no julgado em comento, a jurisprudência do STJ sobre o tema, albergou a primeira corrente, decidindo pela legalidade das resoluções, como uma expressão do exercício do poder regulamentar do CONAMA<sup>6</sup>, ao mesmo tempo em que estabeleceu que a edição de resoluções pelo órgão não se tratava de manifestação da competência legislativa da União para edição de leis formais gerais sobre meio ambiente, conforme disposto no art. 24, incisos VI, VIII e §1º, da Constituição Federal<sup>7</sup>.

No caso em exame, sem embargo do reconhecimento das Resoluções CONAMA como fonte do Direito, o STJ também aplicou a alínea *e* do inc. XIV do inc. 7º da Lei Complementar 140/2011, que, com o objetivo de regulamentar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, e a exemplo da Resolução CONAMA 237/1997, adotou o critério geográfico para estabelecer a competência da União (e do IBAMA, portanto) para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados.

---

*Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 3ª ed., São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 12; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 164; SARLET, Ivo Wolfgang (coord.). *As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica*. p. 8. In: *Revista Jurídica*, Brasília, vol. 10, n. 90, Ed. Esp., p. 1-25, abril-maio, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang_Rev90.pdf)>. Acesso em 10.02.2015.

<sup>5</sup> Neste sentido: MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 60/61; SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 156; e CHAGAS, Ana Paula. *A ilegalidade das normas editadas pelo CONAMA*. São Paulo: Consultor Jurídico, 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-out-11/conama-usurpa-competencia-outros-poderes-editar-normas>>. Acesso em 10.02.2015.

<sup>6</sup> Neste sentido, são precedentes: Recurso Especial 194.617/PR, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16.04.2002, DJ 01.07.2002; Recurso Especial 992.462/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, j. 31.10.2008, DJ 17.11.2008; Recurso Especial 994.881/SC, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, j. 16.12.2008, DJ 09.09.2009.

<sup>7</sup> Neste sentido: Recurso Especial 910.647/RJ, Relatora Ministra DENISE ARRUDA, j. 07.10.2008, DJ 29.10.2008; Agravo Regimental no Recurso Especial 1074011/TO, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, j. 08.09.2009, DJ 28/09/2009.

Dito isto, revela-se aí a presença de um imperativo lógico, que parece conduzir à solução dada ao caso pelo STJ, embora este não o tenha mencionado expressamente, qual seja: assegurada a competência comum, o caso concreto somente admite o licenciamento ambiental por um único ente federativo.

Com efeito, o *princípio do licenciamento por um único ente federativo*, introduzido no ordenamento pelo art. 7º da Resolução CONAMA 237/1997, foi consagrado no art. 13 da Lei Complementar 140/2011 e parte da premissa lógica, segundo a qual não seria razoável cogitar em mais de um licenciamento (ambiental) por entes distintos – seja por mais de um Estado, seja por quaisquer um deles em concurso com a União – sob pena de se admitir a possibilidade de decisões administrativas contraditórias, como a hipótese de deferimento do licenciamento do empreendimento (do todo ou de parte) por um ente e seu indeferimento por outro; ou, ainda, do deferimento com exigências distintas (condicionantes, p. ex.) estabelecidas por cada um dos entes.

Além disto, a incidência do princípio afastaria (afasta!) o risco, de todo indesejável, de um Estado ver-se na situação de licenciar impactos em outro, o que resultaria em inequívoca ofensa à organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fundada na autonomia dos entes (art. 18 da CF/1988), e comprometimento do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional que devem orientar a cooperação referida no parágrafo único do art. 23 da CF/1988.

É de se notar que, nos termos do §1º do art. 13 da Lei Complementar 140/2011, os demais entes federativos interessados no licenciamento podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, pelo que são consideradas suas contribuições, embora de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, o que mantém o regime de cooperação instituído pela Constituição.

Há ainda que se considerar que a adoção do *princípio do licenciamento por um único ente federativo* também não é, em absoluto, incompatível com as atuações supletiva<sup>8</sup> ou subsidiária<sup>9</sup> no âmbito do licenciamento ambiental.

<sup>8</sup> Ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na própria Lei Complementar 140/2011 (art. 2º, inc. II, c/c §3º do art. 14, c/c art. 15 da Lei).

<sup>9</sup> Ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na Lei Complementar 140/2011 (art. 2º, inc. III, c/c art. 16 da Lei).

Neste contexto, embora não haja citado expressamente o *princípio do licenciamento por um único ente da federação*, outra não poderia ser a solução dada ao caso em estudo pelo STJ, senão no sentido de declarar a competência originária do IBAMA para o licenciamento do empreendimento interestadual, reconhecendo a ilegalidade das autuações feitas pelo órgão ambiental do Maranhão, fundadas na ausência de licença ambiental estadual.

Com todas as observações e ressalvas acima, registre-se a existência de julgado do próprio STJ, de 2004, em cuja ementa parece haver sido admitida, em sentido diametralmente oposto, a possibilidade de duplicidade de licenciamentos, vejamos:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos." (REsp 588.022/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 05/04/2004, p. 217)

Nesta decisão, que também colocou em evidência o §4º do art. 10 da Lei 6.938/1981 e o seu *caput*, o STJ aplicou os critérios geográfico (impacto sobre a zona costeira do desassoreamento do Rio Itajaí-Açu) e da preponderância do interesse nacional (por supostos impactos na zona costeira e mar territorial), ao mesmo tempo em afastou o critério da dominialidade<sup>10</sup> (ao entender ser indiferente o fato do rio ser federal ou estadual).

Curiosamente, em seu dispositivo, diversamente do que constou da ementa, nada se disse acerca da duplicidade de licenciamentos ou da possibilidade de exercício competência supletiva do órgão ambiental estadual.

*In casu*, o Eminentíssimo Ministro Relator simplesmente negou provimento aos recursos e votou no sentido de declarar a competência do órgão ambiental da União – IBAMA.

Não obstante, embora sinalizando claramente não desconhecer o *princípio do licenciamento por um único ente federativo*, a fundamentação do voto flertou, ao mesmo tempo, com duas idéias opostas: a primeira, de que o licenciamento deve ser em um só nível; a segunda, de que as atribuições devem ser repartidas entre o IBAMA e os órgãos estaduais e municipais em cujos territórios se localizar o empreendimento. Vejamos um trecho do voto:

O CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, definiu os empreendimentos e atividades que estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Esse licenciamento deve ser efetuado em um nível de competência, repartindo-se harmonicamente as atribuições entre o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, em nível federal, e os órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar o empreendimento.

Demais disso e até aonde podemos perscrutar, o distanciamento do *princípio do licenciamento em um único nível federativo*, insito na ementa do julgado, parece refletir a lição doutrinária de PAULO AFFONSO LEME MACHADO<sup>11</sup> transcrita na fundamentação do voto-guia, que assim discorria:



<sup>10</sup> Informações constantes do Acórdão dão de divergência sobre o domínio do rio, se da União (tese do Ministério Público Federal, recorrido) ou se do Estado de Santa Catarina (tese da Superintendência do Porto de Itajaí, primeiro recorrente).

<sup>11</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, 10ª ed., Malheiros Editores, p. 250/252.

[...] No SISNAMA os Estados não estão obrigados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientais da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa.

Existirão atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento. O deferimento ou o indeferimento do licenciamento deverão ser respeitados, aplicando-se, inclusive, as sanções de cada legislação - federal, estadual ou municipal - em caso de desobediência.

A questão, contudo, parece haver sido superada definitivamente pelo advento da Lei Complementar 140/2011.

#### 4. CONCLUSÕES.

A partir da análise do Acórdão no Recurso em Mandado de Segurança n. 41.551 – MA é possível então concluir que a decisão do STJ está sintonizada com o sistema de competência comum e cooperativa estabelecido pela Constituição Federal e regulamentado pela Lei Complementar 140/2011 e pela Resolução CONAMA 237/1997, assentado sobre a regra e *princípio do licenciamento por um único ente da federação* (art. 13 da LC 140/2011 e 7º da Resolução CONAMA 237/1997), que informa que: para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados, a única solução viável se apresenta no licenciamento pelo órgão da União, nos termos da alínea e do inc. XIV do inc. 7º da Lei Complementar 140/2011 e inc. II do art. 4º da Resolução CONAMA 237/1997, sem prejuízo da oitiva, de maneira não vinculante, dos demais entes.

## 4.2. Inafastabilidade do Controle Jurisdicional

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.279.607-PR (2011/0222340-5)

---

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Recorrente: Ministério Público Federal

Recorrido: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT

Procurador: Liliane Jacques Fernandes e outro(s)

Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

Procurador: Marcelo Carvalho dos Santos e outro(s)

Interessado: Associação Indígena Tekone Mboguata - AITE

Interessado: Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR

Interessado: União

---

### EMENTA

Processual Civil e Ambiental. Recurso especial. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Realização de EIA/RIMA. Conclusões do IBAMA na esfera administrativa pela suficiência de RCA. Contestação judicial. Possibilidade. Art. 5º, inc. XXXV, da CR1988. Inafastabilidade do controle jurisdicional.

1. Trata-se, na origem, de agravo de instrumento, interposto no âmbito de ação movida por associação indígena, contra decisão que, no ponto ora objeto de debate, deferiu tutela antecipada para o fim de determinar que o Ibama apenas concedesse licenciamento ambiental a empreendimento de derrocamento de rochas sub-aquáticas localizadas no Rio Paraná após realização e conseqüente análise criteriosa do EIA/Rima, a ser levado a cabo e custeado pelos empreendedores (União e DNIT).

2. O acórdão recorrido acolheu a tese do DNIT no sentido de só caberia ao Ibama, no exercício de sua discricionariedade administrativa,

definir se é cabível ou não o licenciamento ambiental, não podendo o Poder Judiciário se imiscuir nesta decisão agora, a considerar que, no caso concreto, o Ibama já se manifestou pelo não-cabimento de EIA/Rima, mas apenas de Relatório de Controle Ambiental (RCA).

3. Nas razões recursais, a parte recorrente sustenta ter havido violação aos arts. 535 do Código de Processo Civil (CPC) - ao argumento de que o acórdão é omissivo -, 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), 54, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, 1º da Lei n. 11.105/2005, 8º, inc. I, da Lei n. 6.938/1981, entre diversos outros - uma vez que o princípio da precaução deveria ter sido observado na espécie.

4. Não viola o artigo 535 do CPC, tampouco nega prestação jurisdicional, acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, conforme ocorreu no caso em exame.

5. Inviável sustentar as conclusões do acórdão recorrido. E isto muito menos em razão do princípio da precaução - pois, para sua estrita observância, a Administração possui mais de um mecanismo, entre eles o próprio RCA, não se limitando seu cumprimento, portanto, apenas à realização de EIA/Rima -, e muito mais porque, no Brasil, vige a inafastabilidade do controle jurisdicional.

6. Quer dizer: salvo em casos *excepcionalíssimos* (como, por exemplo, o consagrados atos nitidamente políticos), todo e qualquer ato é, a princípio, controlável pelo Judiciário.

7. Nesta lógica, se é verdade que ao Ibama compete avaliar a necessidade de realização de EIA/Rima, não é menos verdade que qualquer conclusão a que chegue a referida autarquia é sindicável na via judicial.

8. É de pelo menos muito duvidosa a afirmação, feita peremptoriamente no acórdão recorrido em corroboração ao que disse o DNIT, ora recorrido, de que os atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental são marcados por alta discricionariedade administrativa.

Se isso é correto em face de alguns atos, trata-se de conclusão inteiramente inadequada em face de outros. É que o simples utilização

de conceitos indeterminados não é suficiente para conferir a qualquer escolha administrativa a correção. Ao contrário, a utilização deste tipo de técnica de construção normativa tem por escopo possibilitar que a Administração identifique, na análise casuísticas, qual é a *melhor* escolha - que, por ser a *melhor*, é única.

9. Mesmo que se admitisse se estar diante de um ato eminentemente discricionário, alegar que o confronto judicial do mesmo seria inviável equivale a sustentar, em última linha, que a legislação vigente retirou do Poder Judiciário a possibilidade de analisar impugnações aos mais diversos atos administrativos, o que é inconstitucional, em face do que dispõe o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República.

10. Nesse contexto de idéias, o acórdão recorrido merece reforma: não para asseverar que, na hipótese, o EIA/Rima é pura e simplesmente de realização compulsória, mas para que o Tribunal Regional avalie o agravo de instrumento interposto para dizer se concorda ou não com a necessidade de realização do estudo de impacto ambiental no caso concreto (em lugar do RCA), como sustenta o MPF, afastando-se a conclusão de que os aportes do Ibama na esfera administrativo-ambiental não são sindicáveis em face do Judiciário.

11. Recurso especial parcialmente provido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco.”

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 6 de dezembro de 2011 (data do julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques, Relator



## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal, com fundamento na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado:

Licença ambiental. Não exigência do EIA/RIMA. Ato discricionário. Órgão ambiental competente.

O órgão ambiental tem competência para, dentro das suas atribuições legais, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definir os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Entendendo o IBAMA que descabe a exigência do EIA/RIMA para a concessão de licença ambiental, mas sim que o estudo adequado é o RCA, não compete ao Poder Judiciário intervir em ato discricionário da Administração Pública.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

Nas razões recursais, a parte recorrente sustenta ter havido violação aos arts. 535 do Código de Processo Civil (CPC) - ao argumento de que o acórdão é omisso -, 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), 54, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, 1º da Lei n. 11.105/2005, 8º, inc. I, da Lei n. 6.938/1981, entre diversos outros - uma vez que o princípio da precaução deveria ter sido observado na espécie.

Foram apresentadas contra-razões.

O juízo de admissibilidade foi positivo nas instâncias ordinárias e o recurso veio a ser regularmente processado.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do especial.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques (Relator): Trata-se, na origem, de agravo de instrumento, interposto no âmbito de ação movida por associação indígena, contra decisão que, no ponto ora objeto de debate, deferiu tutela antecipada para o fim de determinar que o Ibama apenas concedesse

licenciamento ambiental a empreendimento de derrocamento de rochas sub-aquáticas localizadas no Rio Paraná após realização e conseqüente análise criteriosa do EIA/Rima, a ser levado a cabo e custeado pelos empreendedores (União e DNIT).

O acórdão recorrido acolheu a tese do DNIT no sentido de só caberia ao Ibama, no exercício de sua discricionariedade administrativa, definir se é cabível ou não o licenciamento ambiental, não podendo o Poder Judiciário se imiscuir nesta decisão agora, a considerar que, no caso concreto, o Ibama já se manifestou pelo não-cabimento de EIA/Rima, mas apenas de Relatório de Controle Ambiental (RCA).

Nas razões recursais, a parte recorrente sustenta ter havido violação aos arts. 535 do Código de Processo Civil (CPC) - ao argumento de que o acórdão é omissivo -, 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), 54, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, 1º da Lei n. 11.105/2005, 8º, inc. I, da Lei n. 6.938/1981, entre diversos outros - uma vez que o princípio da precaução deveria ter sido observado na espécie.

Penso que assiste parcial razão ao recorrente.

Inicialmente, contudo, é de se notar que não viola o artigo 535 do CPC, tampouco nega prestação jurisdicional, acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, conforme ocorreu no caso em exame.

No mais, é inviável sustentar as conclusões da origem.

E isto muito menos em razão do princípio da precaução - pois, para sua estrita observância, a Administração possui mais de um mecanismo, entre eles o próprio RCA, não se limitando seu cumprimento, portanto, apenas à realização de EIA/Rima -, e muito mais porque, no Brasil, vige a inafastabilidade do controle jurisdicional.

Quer dizer: salvo em casos *excepcionalíssimos* (como, por exemplo, o consagrados atos nitidamente políticos), todo e qualquer ato é, a princípio, controlável pelo Judiciário.

Nesta lógica, se é verdade que ao Ibama compete avaliar a necessidade de realização de EIA/Rima, não é menos verdade que qualquer conclusão a que chegue a referida autarquia é sindicável na via judicial.

É de pelo menos muito duvidosa a afirmação, feita peremptoriamente no acórdão recorrido em corroboração ao que disse o DNIT, ora recorrido, de que os atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental são marcados por alta discricionariedade administrativa.

Se isso é correto em face de alguns atos, trata-se de conclusão inteiramente inadequada em face de outros. É que o simples utilização de conceitos indeterminados não é suficiente para conferir a qualquer escolha administrativa a correção. Ao contrário, a utilização deste tipo de técnica de construção normativa tem por escopo possibilitar que a Administração identifique, na análise casuísticas, qual é a *melhor* escolha - que, por ser a melhor, é única.

Mesmo que se admitisse se estar diante de um ato eminentemente discricionário, alegar que o confronto judicial do mesmo seria inviável equivale a sustentar, em última linha, que a legislação vigente retirou do Poder Judiciário a possibilidade de analisar impugnações aos mais diversos atos administrativos, o que é inconstitucional, em face do que dispõe o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República.

*Nesse contexto de idéias, o acórdão recorrido merece reforma: não para asseverar que, na hipótese, o ELA/Rima é pura e simplesmente de realização compulsória, mas para que o Tribunal Regional avalie o agravo de instrumento interposto para dizer se concorda ou não com a necessidade de realização do estudo de impacto ambiental no caso concreto (em lugar do RCA), como sustenta o MPF, afastando-se a conclusão de que os aportes do Ibama na esfera administrativo-ambiental não são sindicáveis em face do Judiciário.*

Com essas considerações, voto por *dar parcial provimento* ao recurso especial, nos termo do parágrafo imediatamente anterior.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Annelise Monteiro Steigleder<sup>1</sup>*

### **Comentário ao Recurso Especial 1.279.607-PR – Discricionariedade e licenciamento ambiental**

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça de Defesa do Meio Ambiente em Porto Alegre e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná

## 1. BREVE RESUMO DO CASO ENVOLVIDO NO RECURSO ESPECIAL 1.279.607-PR

Trata-se, na origem, de agravo de instrumento interposto no âmbito de ação movida por associação indígena contra decisão que deferiu tutela antecipada para a finalidade de determinar que o IBAMA apenas concedesse licenciamento ambiental a empreendimento de derrocamento de rochas subaquáticas localizadas no Rio Paraná após a realização e consequente análise criteriosa de EIA/RIMA, a ser realizado às expensas dos empreendedores, quais sejam a União Federal e o DNIT.

O Tribunal Regional Federal da 4ª. Região deu provimento ao agravo de instrumento, sob o argumento de que o IBAMA poderia ou não exigir o EIA/RIMA com amparo em seu poder discricionário, “não podendo o Poder Judiciário se imiscuir nesta decisão, agora, a considerar que, no caso concreto, o IBAMA já se manifestou pelo não cabimento de EIA/RIMA, mas apenas de Relatório de Controle Ambiental – RCA”.

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial<sup>2</sup> interposto pelo Ministério Público Federal, entendeu, à unanimidade, que, diante do princípio da inafastabilidade do controle judicial, o Poder Judiciário poderia analisar a legalidade da decisão do IBAMA que entendeu suficiente a elaboração do Relatório de Controle Ambiental para fins de licenciamento ambiental do empreendimento, e, ao final, reformou o acórdão, nas palavras do Relator, Ministro Mauro Campbell,

não para asseverar que, na hipótese, o EIA/RIMA é pura e simplesmente de realização compulsória, mas para que o Tribunal Regional avalie o agravo de instrumento interposto para dizer se concorda ou não com a necessidade de realização do estudo de impacto ambiental no caso concreto (em lugar do RCA), como sustenta o MPF, afastando-se a conclusão de que os aportes do IBAMA na esfera administrativo-ambiental não são sindicáveis em face do Poder Judiciário.

O julgado que nos propomos a comentar aborda o tema do controle judicial do licenciamento ambiental, no ponto relativo à definição do conteúdo dos conceitos jurídicos indeterminados, abordando o alcance da discricionariedade<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Superior Tribunal de Justiça, Resp 1.251.697-PR, 2ª. Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 12 de abril de 2012.

<sup>3</sup> Luciano Loubet afirma que “um possível conceito geral de discricionariedade consiste na realização de eleição entre diferentes alternativas com a finalidade de exercer um poder-dever conferido pelo ordenamento

dos órgãos ambientais quanto à exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, o qual é previsto expressamente no art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 como obrigatório para obras e atividades capazes de causar “significativa degradação ambiental”.

Como o conceito de obra e atividade capaz de causar “significativa degradação ambiental” é aberto e indeterminado<sup>4</sup>, devendo ser preenchido pelos técnicos do órgão ambiental, no contexto do licenciamento ambiental, com amparo em análises técnico-científicas que apontem para os riscos graves e irreversíveis que as obras podem ocasionar, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, listagens taxativas das tipologias de obras e de empreendimentos que se inserem em tal conceito<sup>5</sup>, a controvérsia abordada no julgamento refere-se à possibilidade de o Poder Judiciário, diante da omissão legislativa e da recusa do órgão ambiental em atribuir tal característica à obra objeto do processo administrativo de licenciamento ambiental, obrigá-lo a exigir o EIA/RIMA como condição para a análise do pedido de licenciamento.

A decisão judicial que impõe a obrigatoriedade de o órgão ambiental exigir o EIA/RIMA, quando a norma é omissa<sup>6</sup> e o órgão ambiental não o

---

jurídico e que, sem embargo, não foi regulado plenamente, tendo como traços característicos: a) a adoção de decisões dentro de uma margem de livre apreciação deixada pelo ordenamento jurídico; b) implica em um ato de eleição sobre a base de argumentos valorativos acerca dos quais pessoas razoáveis podem entender; c) a eleição se adota sempre conforme critérios valorativos extrajurídicos” (LOUBET, Luciano Furtado. *Licenciamento ambiental – a obrigatoriedade da adoção das melhores técnicas disponíveis (MTB)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 222.

<sup>4</sup> Loubet ensina que a teoria do conceito jurídico indeterminado vem sendo desenvolvida para aqueles termos em que a norma jurídica remete a um conceito, sem concretizar as hipóteses de que trata. No direito ambiental, a predominância da utilização de conceitos jurídicos indeterminados, tais como “normas de qualidade”, “valores-limite”, “melhores técnicas disponíveis”, deve-se a dois fatores principais: “por um lado, à extrema dependência de ciências extrajurídicas a que a realidade ambiental condena o Direito. Por outro lado, à instabilidade que domina os elementos da natureza, quer por força da imprevisibilidade que caracteriza os fenômenos físicos (instabilidade ontológica) quer, sobretudo, em virtude da imprevisibilidade induzida pela penetração da técnica no mundo natural (imprevisibilidade tecnológica)” (LOUBET, ob. cit., p. 175).

<sup>5</sup> A Resolução 01/86 do CONAMA, em seu art. 2º, apresenta uma lista exemplificativa de atividades em que o EIA/RIMA é obrigatório, tais como: Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, ferrovias, portos, terminais de minérios, petróleo e produtos químicos, aeroportos, oleodutos, emissários de esgotos sanitários, barragens para fins hidrelétricos, retificação de cursos d’água, extração de combustível fóssil e de minérios, aterros sanitários, processamento e destinação de resíduos tóxicos e perigosos, complexos e distritos industriais e agroindustriais, projetos urbanísticos com mais de 100 hectares. Além desta norma, há leis especiais que exigem o EIA/RIMA, como a Lei de Gerenciamento Costeiro e a Lei da Mata Atlântica.

<sup>6</sup> Se a norma exige o EIA/RIMA como condição de apreciação do pedido de licenciamento ambiental, há vinculação do órgão ambiental e a omissão acarreta ilegalidade formal, inexistindo aqui qualquer controvérsia

considera necessário, é uma decisão que acaba por ingressar em assuntos de grande complexidade técnica, examinado os motivos técnico-científicos que fundamentaram a decisão administrativa tomada no âmbito do licenciamento ambiental, de tal sorte que é uma decisão que extrapola os limites do mero controle formal de legalidade. Até porque, frequentemente, a ilegalidade não é flagrante justamente pela inexistência de uma lista taxativa na legislação de empreendimentos considerados “de significativa degradação ambiental”, ou seja, não há uma regra claramente transgredida.

Nestes casos, a ilegalidade é desvelada exatamente quando o conceito jurídico indeterminado é preenchido pelo intérprete, identificando-se a violação do princípio da precaução e do princípio da proteção do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, que vinculam a Administração Pública a fim de que esta opte sempre pelas soluções que melhor asseguram a proteção do meio ambiente.

Não raro, para formar sua convicção, o juiz necessita ouvir outros especialistas que possam examinar se a obra ou a atividade que se pretende licenciar – ainda que não contemplada em qualquer norma como sujeita a EIA/RIMA - ostenta o risco de causar “significativa degradação ambiental”. Ou seja, não se trata aqui que uma decisão construída com amparo no juízo de oportunidade e de conveniência do intérprete, mas sim, com amparo em dados

---

sobre o cabimento de controle judicial. Neste sentido, confira-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE ESTRADA DE RODAGEM EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ÁREA COSTEIRA. DUNAS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE AMBIENTAL. NECESSIDADE DE ESTUDO ACERCA DO IMPACTO AMBIENTAL. OBRA CONCLUÍDA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE SEU DESFAZIMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DOS ENTES PÚBLICOS DE NATUREZA SOLIDÁRIA. 1. A Constituição de 1988, ao consagrar como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente e ao estabelecer que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e vital para as presentes e futuras gerações, agasalha a teoria do desenvolvimento econômico sustentável. 2. É obrigatória nas obras e atividades que causem significativa degradação ambiental, incluída a construção de estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, o estudo prévio do impacto ambiental. 3. É nulo de pleno direito o licenciamento da obra que não exibiu o EIA/RIMA. 4. A construção de estrada de rodagens em área de preservação permanente, próxima a linha do preamar causa significativa degradação ambiental, em face da amplitude da obra, a reclamar a elaboração e apresentação do estudo prévio de impacto ambiental e o respectivo relatório de impacto ambiental. 5. Impossibilidade fática e jurídica do desfazimento da obra, cujas consequências ambientais e sociais seriam bem piores que as de sua realização. 6. As condutas dos apelantes causaram dano ambiental que reclama reparação pecuniária, por todos devida solidariamente, em homenagem ao princípio da responsabilidade objetiva do Estado. 7. Apelações improvidas” (TRF – 5ª Região, Apelação Cível 209.609/SE (2000.05.00.013188-1), Rel. Des. Paulo Gadelha).

técnico-científicos, circunstância esta que conduz a uma certa “mecanicidade” na opção final<sup>7</sup>.

Conforme leciona Luciano Loubet, a concretização da norma que contém um conceito jurídico indeterminado “se dará uma parte pelo operador jurídico, mas boa parte pela definição dos técnicos e peritos que deverão pronunciar-se sobre estas questões”<sup>8</sup>.

Veja-se que, exatamente em virtude desta necessidade de adentrar no contexto probatório para aferir se as razões técnicas invocadas pelo IBAMA para exigir o Relatório de Controle Ambiental, e não o EIA/RIMA, se mostraram adequadas e proporcionais, é que o Superior Tribunal de Justiça decidiu por determinar ao Tribunal Regional Federal da 4ª. Região que reexaminasse a matéria, já que esta análise não foi realizada em virtude da suposta discricionariedade.

## 2. DOS ARGUMENTOS INVOCADOS PELO ACÓRDÃO

### 2.1 INAFASTABILIDADE DO CONTROLE JUDICIAL

O principal argumento abordado no acórdão para superar a controvérsia é o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF/88), segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação pelo Poder Judiciário. Diante deste princípio, ainda que as decisões tomadas no curso do licenciamento ambiental fossem discricionárias, o Poder Judiciário poderia sindicá-las, analisando se realizaram o interesse público e cumpriram com a finalidade constitucional de proteção do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Efetivamente, a possibilidade do controle judicial de atos discricionários vem sendo admitida de forma crescente pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, tanto no que se refere ao controle das omissões estatais lesivas a direitos fundamentais<sup>9</sup>, por exemplo, para impor a obrigação de realizar

---

<sup>7</sup> ANTUNES, Luís Felipe. **O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental**: para uma tutela preventiva do ambiente. Coimbra: Almedina, 1998, p. 196.

<sup>8</sup> LOUBET, ob. cit., p. 180.

<sup>9</sup> ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. VIOLAÇÃO AO ART. 45 DA LEI N. 11.445/2007. OCORRÊNCIA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando o cumprimento

obras de infraestrutura, quanto no que se refere ao controle do licenciamento ambiental<sup>10</sup>, sob o argumento de que o Poder Judiciário sempre poderá analisar

de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto, mediante prévio projeto técnico, e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública. 2. Caso em que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta. 3. O juízo de primeiro grau, cujo entendimento foi confirmado pelo Tribunal de origem, deu parcial procedência à ação civil pública - limitando a condenação à canalização em poucos pontos da cidade e limpeza dos esgotos a céu aberto. A medida é insuficiente e paliativa, poluindo o meio ambiente. 4. O recorrente defende que é necessária elaboração de projeto técnico de encanamento de esgotos que abarque outras áreas carentes da cidade. 5. O acórdão recorrido deu interpretação equivocada ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. No caso descrito, não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere aos princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado. 6. Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexecutabilidade dos pedidos da ação civil pública. 7. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos. Recurso especial provido. (REsp 1366331/RS, Rel. MIN. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 19/12/2014).

10 PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. OMISSÃO INEXISTENTE. LICENÇA AMBIENTAL. ATO ADMINISTRATIVO. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. ILEGALIDADE DA AUTORIZAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DA MEDIDA MENOS GRAVOSA. SÚMULA 7/STJ. MULTA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois o Tribunal de origem abordou expressamente a questão da competência do DEPRN para concessão de licença, concluindo, porém, pela irregularidade do licenciamento concedido pelo citado órgão.

2. Entendimento contrário ao interesse da parte e omissão no julgado são conceitos que não se confundem.

3. A ilegalidade constatada pelo Tribunal de origem consistiu na autorização de medida incompatível com o legalmente viável, ao legitimar a instalação de cerca de divisa de alvenaria quando o correto seria, conforme laudo emitido por engenheiro agrônomo, “mourões de madeira, o que possibilitaria um menor impacto àquelas áreas ciliares”.

4. O Tribunal de origem não afastou a competência do referido órgão, mas sim destacou o papel da Administração de identificar, dentro da análise casuística dos fatos, qual é a opção a ser implementada de modo a salvaguardar o meio ambiente.

5. Neste diapasão, cabe lembrar que compete ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito do ato administrativo, ainda que discricionário, para averiguar os aspectos de legalidade do ato, mormente quando as questões de cunho eminentemente ambientais demonstram a incúria da Administração em salvaguardar o meio ambiente.

6. E diante do contexto fático dos autos, adentrando o juízo de legalidade do ato administrativo, a Corte a quo reconheceu a ilegalidade da licença, porquanto haveria providência menos gravosa ao meio ambiente: instalação de mourões de madeira com cerca viva. Neste diapasão, o acolhimento das razões recursais em detrimento das conclusões firmadas pelo Tribunal de origem demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, inviável na via estreita do recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ. (AgRg no AREsp 476.067/SP, Rel. MIN. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2014, DJe 28/05/2014).



a legalidade da decisão administrativa e seus motivos determinantes, aferindo se tal decisão atende ou não ao interesse público.

Todavia, embora o Superior Tribunal de Justiça, neste acórdão, tenha superado o obstáculo da eventual discricionariedade, mostra-se oportuno aprofundar a reflexão sobre a natureza das decisões tomadas no contexto do licenciamento ambiental. Seriam tais decisões realmente discricionárias? Qual a natureza jurídica do próprio licenciamento ambiental e da exigência da avaliação de impacto ambiental?

## 2.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

Em primeiro lugar, cumpre ter presente que o licenciamento ambiental é o instrumento, previsto no art. 9º, IV, e no art. 10, ambos da Lei 6938/81, por meio do qual os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, nos termos da Lei Complementar 140/2011<sup>11</sup>, viabilizam a implantação e a futura operação de empreendimentos utilizadores de recursos naturais, potencial ou efetivamente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Nos termos da Resolução 237/97 do CONAMA, o licenciamento ambiental se desdobra em três etapas: A Licença Prévia, que declara a viabilidade técnica e locacional do empreendimento; a Licença de Instalação, que permite o início da obra e, por fim, a Licença de Operação, que permite o início das atividades da empresa.

A exigência da avaliação de impacto ambiental<sup>12</sup> insere-se no procedimento administrativo do licenciamento ambiental como uma etapa obrigatoriamente anterior à emissão da Licença Prévia, pois, alinhada que é com o princípio da precaução<sup>13</sup>, pretende a realização de diagnóstico do empreendimento que

---

<sup>11</sup> Os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente são o IBAMA, os órgãos estaduais de meio ambiente e os órgãos municipais de meio ambiente, que são competentes para o licenciamento ambiental conforme previsão da Lei Complementar 140/2011, em seus arts. 7º, 8º e 9º.

<sup>12</sup> É importante esclarecer que, quando o art. 9º, III, da Lei 6938/81, se refere ao instrumento da “avaliação de impacto ambiental”, este não se reduz exclusivamente ao EIA/RIMA, pois há diversos tipos de estudos voltados à avaliação de impacto ambiental, que variam conforme o escopo e a abrangência das análises. Tem-se, por exemplo, a Avaliação Ambiental Estratégica, a Avaliação Ambiental Integrada, o Relatório Ambiental Simplificado, o Relatório de Controle Ambiental, dentre outros.

<sup>13</sup> O princípio da precaução foi expressamente acolhido pelo Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, nos seguintes termos: “para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente

está em vias de ser licenciado pelo órgão ambiental e de sua área de influência direta e indireta, confrontando-o com as prováveis modificações das diversas características socioeconômicas e biofísicas deste ambiente. Visa a evitar que um projeto, justificável sob o prisma econômico, ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto para o meio ambiente.

O EIA/RIMA é, dentre os diversos tipos de estudos ambientais existentes, o que se propõe a assegurar o maior aprofundamento das análises técnicas sobre os riscos do empreendimento, de tal sorte que sua exigência incide apenas para obras e atividades capazes de causar significativa degradação ambiental, consoante previsão do art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal de 1988<sup>14</sup>.

Em outras palavras se o risco de impacto negativo não for considerado “significativo”<sup>15</sup>, não haverá a necessidade de instruir o processo administrativo

---

aplicadas pelos Estados, segundo suas capacidades. Em caso de riscos de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

<sup>14</sup> Sua natureza jurídica é de pré-procedimento administrativo, vinculado ao licenciamento ambiental, de natureza constitucional, destinado a avaliar impactos e definir medidas mitigadoras e/ou compensatórias pela introdução de atividade significativamente degradante. O EIA/RIMA é feito antes da concessão da Licença Prévia, como uma condição à expedição desta, a partir de um Termo de Referência fornecido pelo órgão ambiental, norteado, no mínimo, pelas seguintes diretrizes (art. 5º, Res. 1/86 do CONAMA):

- a) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do empreendimento, confrontando-as com a hipótese de sua não execução;
- b) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação, operação e desativação do empreendimento;
- c) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do empreendimento, considerando, em todos os casos, a microrregião sociogeográfica e a bacia hidrográfica na qual se localiza;
- d) considerar os planos e programas governamentais e não-governamentais, propostos e em implantação, operação e desativação do empreendimento;
- e) estabelecer os programas de monitoramento e auditorias necessárias para as fases de implantação, operação e desativação do empreendimento;
- f) avaliar os efeitos diretos e indiretos sobre a saúde humana.

O estudo deve, ainda, contemplar a chamada “Opção Zero”, consistente na análise dos efeitos produzidos pela não-realização do empreendimento – situação ecológica e socioeconômica da área de influência.

<sup>15</sup> O art. 1º da Resolução nº 1/86 do CONAMA apresenta o seguinte conceito de impacto ambiental: “Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente afetem: a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) as atividades sociais e econômicas; c) a biota; d) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e e) a qualidade dos recursos ambientais”.

de licenciamento ambiental com o EIA/RIMA, bastando algum outro estudo cujo escopo esteja alinhado com a magnitude dos impactos envolvidos.

### 2.3 AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Ocorre que, conforme já exposto, o conceito de “significativa degradação ambiental” é um conceito jurídico indeterminado, demandando integração a partir de conhecimento técnico-científico, e não a partir do juízo de oportunidade e conveniência do intérprete. Consequentemente, não há que se falar em discricionariedade na exigência do EIA/RIMA.

Tratando do tema, Carla Amado esclarece que, quando a lei submete a atuação administrativa a parâmetros técnicos, a Administração não dispõe de qualquer margem de livre decisão, não formula qualquer juízo valorativo, estando as suas decisões diretamente vinculadas a uma base de sustentação constituída por juízos de conteúdo científico<sup>16</sup>.

Também dissertando sobre o assunto, Nicolao Dino de Costa Neto afirma que haveria

diminuição sobremodo significativa do âmbito da discricionariedade do poder de licenciar atividades econômicas, eis que se trata, agora, não mais de escolher, dentre os vários parâmetros legítimos, o mais conveniente, mas sim de optar pelo meio mais adequado para prosseguir o fim estabelecido na lei. A Administração fica, assim condicionada a parâmetros objetivos ‘procedimentalizados’, que passam a constituir o *due process* ambiental<sup>17</sup>.

No mesmo sentido, Luciano Loubet afirma que

nos casos de utilização de conceitos jurídicos indeterminados de origem técnico-científica, haverá a administração que levar em conta a opinião técnico-científica na tomada da decisão (...). O primeiro ponto a ser abordado é que nestes casos não se está tratando de um juízo de oportunidade. Ao contrário, há uma limitação clara do âmbito de decisão da Administração. A decisão consiste, agora, não em eleger um critério de oportunidade, mas sim tomar a decisão ligada à

---

<sup>16</sup> GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente**. Coimbra Editora, 2007, pág. 462.

<sup>17</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de C. **Aspectos da tutela preventiva do meio ambiente**: a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato e BELLO FILHO, Ney de Barros. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole Ed., 2004, p. 196.

própria natureza de um conceito. Portanto, uma substância é ou não tóxica, e um bem tem ou não valor cultural<sup>18</sup>.

Configurando-se os elementos técnico-científicos que apontam para o risco de significativa degradação ambiental, o órgão ambiental não pode dispensar o EIA/RIMA, pois a única alternativa adequada, capaz de realizar os princípios da precaução e da prevenção e de assegurar a proteção do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, é a de exigir o aludido estudo como condição à análise da viabilidade da expedição da Licença Prévia.

Para problematizar ainda mais o tema, deve-se ponderar que, na área ambiental, o processo decisório para produzir o que seria a única alternativa adequada é extremamente complexo, pois nem sempre haverá consenso dentre os próprios cientistas convocados a apontar esta alternativa. Nestes casos, aponta Loubet que,

em razão do princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, deve-se permitir à administração adotar quaisquer uma daquelas possíveis soluções tecnicamente viáveis apresentadas, sendo que somente no caso de não adoção de quaisquer delas seria possível a anulação do ato, remetendo novamente a administração a decidir sobre o tema, em uma das hipóteses cientificamente aceitas<sup>19</sup>.

Portanto, diante da recusa do IBAMA, consoante estabelecido pelo acórdão, o Poder Judiciário deve, sim, ingressar nos aspectos técnicos envolvidos no caso concreto para identificar se o empreendimento objeto do licenciamento ambiental se reveste da característica de “ser suscetível de causar significativa degradação ambiental”, com isso construindo o conteúdo deste conceito jurídico indeterminado<sup>20</sup>.

É especialmente interessante a forma como o Ministro Mauro Campbell Marques insere a abordagem dos conceitos jurídicos indeterminados exatamente para afastar a tese da discricionariedade administrativa. Em seu voto, afirma que

---

<sup>18</sup> LOUBET, ob. cit., p. 229.

<sup>19</sup> LOUBET, ob. cit., p. 230. O autor esclarece que, se uma destas opções – ou algumas delas – for (em) manifestamente melhor (res) que outras, também aí poderá o Poder Judiciário limitar as opções da Administração em relação àquela (s) melhor (s) opção possível (eis).

<sup>20</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental** – O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais – um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 61.

se é verdade que ao IBAMA compete avaliar a necessidade de realização de EIA/RIMA, não é menos verdade que qualquer conclusão a que chegue a referida autarquia é sindicável na via judicial. É de pelo menos muito duvidosa a afirmação, feita peremptoriamente no acórdão recorrido em corroboração ao que disse o DNIT, ora recorrido, de que os atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental são marcados por alta discricionariedade administrativa. Se isso é correto em face de alguns atos, trata-se de conclusão inteiramente inadequada em face de outros. É que a simples utilização de conceitos indeterminados não é suficiente para conferir a qualquer escolha administrativa a correção. Ao contrário, a utilização deste tipo de técnica de construção normativa tem por escopo possibilitar que a Administração identifique, na análise casuística, qual é a melhor escolha – que, por ser a melhor, é única.

A reflexão tecida no acórdão evidencia que, se as peculiaridades técnicas e jurídicas do caso concreto demonstrarem que a atividade ou a obra, objeto do licenciamento ambiental, ostenta o potencial de causar significativa degradação ambiental, ainda que não esteja expressamente listada na Resolução 01/86 do CONAMA, ou em alguma outra legislação, e ainda que o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental se recuse a exigir o EIA/RIMA, poderá o Poder Judiciário realizar o controle de mérito das decisões administrativas tomadas no curso do processo de licenciamento, verificando se tais decisões bem construíram o conceito indeterminado.

Um argumento adicional para a possibilidade de controle jurisdicional do licenciamento é o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Sob esse prisma, o licenciamento ambiental e, por conseguinte, a avaliação ambiental que o precede, deve ser eficiente para realizar os princípios da precaução e da prevenção, avaliando-se os prováveis riscos de dano ambiental e permitindo que o órgão ambiental se posicione quanto à gestão dos riscos e quanto à mitigação e à compensação dos danos futuros.

Evidentemente, se o estudo ambiental que instrui o licenciamento é inadequado ou insuficiente, o que ocorreria na hipótese de ser utilizado o Relatório de Controle Ambiental para atividade de significativa degradação ou na hipótese de ser elaborado um EIA/RIMA incompleto e omissivo, o licenciamento será inútil para sua finalidade precípua, qual seja de proporcionar adequada gestão dos riscos ambientais no futuro e a prevenção dos danos ao meio ambiente. Esta reflexão transparece da ementa abaixo transcrita:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. VÍCIOS NO PROCEDIMENTO. PROTEÇÃO*

*AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vislumbro a ocorrência de diversas falhas nos estudos de impacto ambiental que fundamentam a concessão de licenciamento ambiental. 2. Os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para o momento anterior à consumação do dano. 3. Ante as falhas do EIA/RIMA, reputo correto o posicionamento do Juízo agravado quanto à defesa do meio ambiente em atenção do princípio da prevenção. 4. Agravo de instrumento desprovido<sup>21</sup>. (Grifou-se)*

Consequentemente, danos ambientais serão desencadeados como consequência da atividade licenciada, ensejando a responsabilidade civil solidária entre o órgão ambiental licenciador e o empreendedor.

Por fim, cumpre apontar que, no caso ora examinado, em virtude da Súmula 07 do STJ<sup>22</sup>, a Turma não poderia examinar o conjunto probatório, adentrando no processo de licenciamento ambiental para a finalidade de identificar se as decisões do IBAMA - que dispensaram o EIA/RIMA, substituindo-o por RCA - atenderam ao interesse público de proteção do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, de sorte que se afigurou perfeitamente adequada a opção de devolver a matéria para o Tribunal Regional Federal, a fim de que este examine as circunstâncias fáticas para aferir se a obra de derrocamento de rochas subaquáticas, localizadas no Rio Paraná, ostenta o risco de causar “significativa degradação ambiental”.

---

<sup>21</sup> TRF-3 - AI: 44650 MS 2006.03.00.044650-6, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, Data de Julgamento: 28/10/2010, TERCEIRA TURMA.

<sup>22</sup> Súmula 7, STJ: A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

### 4.3. Invalidação de Licenças Ambientais

---

#### RECURSO ESPECIAL N. 1.122.909-SC (2009/0007550-1)

---

Relator: Ministro Humberto Martins

Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

Procurador: Eduardo Alexandre Lang e outro(s)

Recorrido: Agroflorestal Tozzo S/A

Advogado: Wilson Jair Gerhard e outro(s)

---

#### EMENTA

Ambiental e Administrativo. Mandado de segurança. Inexistência de violação do art. 535, II, do CPC. Parque Nacional das Araucárias. Invalidação de licenças ambientais para o aproveitamento de árvores caídas, secas ou mortas, pelo decreto instituidor do parque. Possibilidade. Debate que não se resume à transferência da propriedade particular para o domínio público. Degradação ambiental iminente. Desnecessidade de ato formal para que a proteção a fauna, flora, belezas naturais e o equilíbrio ecológico seja implementada.

1. Inexiste a alegada violação do art. 535, II, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

2. Qualquer alteração danosa ou potencialmente danosa ao ecossistema deve ser combatida pelo Poder Público, sendo a criação de Parque Nacional mais um dos inúmeros instrumentos oferecidos pelo ordenamento jurídico à sociedade - para a preservação do meio ambiente.

3. A criação de Parque Nacional não muda a essência ecológica da área em questão; autoriza sim a alteração da natureza da propriedade, ou seja, não é a criação de tal Unidade de Conservação de Proteção

Integral, ou a desapropriação em si, que vai garantir proteção ao ecossistema, pois esta proteção lhe é inerente e independe da criação de qualquer Unidade de Conservação ou de qualquer formalização pelo Poder Público, sendo essencialmente pautada na concepção fática da relevância ambiental da área, seja pública ou particular. Caso contrário, a defesa do meio ambiente somente poderia ocorrer em áreas públicas.

4. A formalização de qualquer das modalidades de Unidade de Conservação invalida as licenças ambientais anteriormente concedidas. Além disso, é patente, *in casu*, que a extração pretendida é danosa ao ecossistema do Parque, o que impede a concessão de novas licenças.

Recurso especial 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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).”

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). Helena Dias Leão Costa (Representação legal), pela parte recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Brasília (DF), 24 de novembro de 2009 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA*, com base na alínea **a** do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal/1988, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:



Mandado de segurança. IBAMA. Declaração de utilidade pública do Decreto de 19.10.2005. Parque Nacional das Araucárias. Concessões de autorizações de aproveitamento dos pinheiros secos, mortos e caídos da referida área.

A declaração de utilidade pública feita pelo Decreto de 19.10.2005, que transformou a área em que o impetrante obteve anterior autorização de aproveitamento de pinheiros secos, mortos e caídos, no Parque Nacional das Araucárias, não obsta que o mesmo efetive referido aproveitamento, desde que atendidas as condicionantes impostas pelo IBAMA. (fls. 507e-515e)

O recorrente opôs embargos de declaração, assim ementados:

Embargos de declaração. Art. 535 do CPC. Contradição. Prequestionamento.

1. Há contradição no acórdão ao afirmar que existia prévia autorização para o aproveitamento de pinheiros secos, mortos e caídos quando há, na realidade, laudo técnico sinalizando a possibilidade do referido aproveitamento, desde que atendidas as condicionantes indicadas pelo IBAMA. Entretanto, tal imprecisão não tem o condão de alterar o posicionamento adotado, conferindo efeitos de infringência ao recurso, como pretende o embargante.

2. A jurisprudência admite a possibilidade de utilização dos embargos de declaração para fins de prequestionamento de matéria a ser decidida pelos Tribunais Superiores. (fls. 525e-530e)

Alega o recorrente que foi violado o artigo 535, inciso II, do Código de Processo Civil, bem como o § 1º do artigo 1.228 do Código Civil, e também os artigos 2º, 7º, 8º e 11 da Lei n. 9.985/2000. Afirma que:

(I) o Tribunal de origem recusou-se à devida análise das questões levantadas e ao prequestionamento explícito da matéria, em nítida negativa de prestação jurisdicional;

(II) o proprietário do imóvel não pode, mesmo antes da desapropriação, explorar as árvores secas, mortas e caídas do Parque Nacional das Araucárias quando existir Decreto criador de Parque Nacional abrangendo a área do imóvel;

(III) a proteção integral estabelecida para os Parques Nacionais implica manutenção dos ecossistemas livre de alterações causadas por interferências humanas;

(IV) o artigo 2º da Resolução CONAMA n. 278/01, além de condicionar a exploração da flora ameaçada de extinção a certos requisitos, ilustra discricionariedade para a concessão da licença de exploração para consumo nas propriedades rurais, de povos indígenas e de populações tradicionais; e,

(V) a coleta de árvores caídas, secas ou mortas, conforme laudo técnico acostado aos autos, trará danos irreversíveis ao Parque Nacional e ao meio ambiente. (fls. 539e-550e)

Foi interposto também recurso extraordinário. (fls. 551e-561e)

O prazo para apresentação de contrarrazões do presente recurso especial transcorreu em branco. (fl. 563e)

Este recurso especial e o recurso extraordinário foram admitidos. (fls. 564e-565e)

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator): O presente recurso especial merece ser conhecido, pois foram observados todos os seus requisitos de admissibilidade.

### DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

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

Na verdade, a questão não foi decidida conforme objetivava o recorrente, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É cediço, no STJ, que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

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

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

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

Em suma, nos termos de jurisprudência pacífica do STJ, “o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados”. (REsp n. 684.311-RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 4.4.2006, DJ 18.4.2006, p. 191), como ocorreu na hipótese ora em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

Tributário. Cofins. Sociedades civis de prestação de serviços profissionais. Isenção. Mudança de entendimento jurisprudencial não fundamenta embargos de declaração. Ausência de omissão, obscuridade ou contradição.

1. A oposição de embargos declaratórios se faz apropriada quando o pronunciamento judicial padecer de ambigüidade, de obscuridade, de contradição ou de omissão, os quais inexistem neste caso. Em contrapartida, sabe-se que o tribunal não está compelido a manifestar-se sobre todas as questões suscitadas pela parte, principalmente se o acórdão contém adequado fundamento para justificar a conclusão perfilhada.

2. Nítido é o caráter modificativo que a embargante, inconformada, busca com a oposição dos embargos declaratórios, uma vez que pretende ver reexaminada e decidida a controvérsia de acordo com sua tese.

3. A mudança de entendimento jurisprudencial sobre a matéria não autoriza o manejo dos embargos de declaração com pretensão de efeitos infringentes. Esta inferência decorre do disposto no artigo 535, do Estatuto Processual Civil.

Embargo de declaração rejeitados.

(EDcl no AgRg no REsp n. 456.674-RS, relatado por este Magistrado, Segunda Turma, julgado em 26.9.2006, DJ 10.10.2006.)

Processual Civil e Tributário. Imposto de renda sobre verbas indenizatórias. Repetição de indébito. Forma de devolução. Retificação da declaração anual. Desvirtuamento do pedido: impossibilidade.

1. Inexiste violação do art. 535 do CPC se as teses suscitadas pela parte são implicitamente rejeitadas no aresto impugnado, restando, portanto, prequestionadas.

2. Aplica-se o teor da Súmula n. 211-STJ às teses não prequestionadas.

3. Se na inicial é formulado pedido de repetição de indébito do imposto de renda, descabe ao Tribunal modificá-lo, determinando a retificação da declaração anual e a compensação com o imposto de renda porventura devido.

4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, parcialmente provido.

(REsp n. 853.102-SC, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19.9.2006, DJ 3.10.2006.)

## DA VIOLAÇÃO DO § 1º DO ARTIGO 1.228 DO CÓDIGO CIVIL, E DOS ARTIGOS 2º, 7º, 8º E 11 DA LEI N. 9.985/2000

O Poder Constituinte Originário elegeu a proteção ao meio ambiente como um dos valores mais caros à República Federativa do Brasil - eis a norma que ilustra tal opção:

Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua

utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A Constituição Federal de 1988 deixa claro que o Poder Público tem o poder-dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, sendo que tal dever existe independentemente da criação de qualquer Unidade de Conservação, inclusive Parque Nacional.

Qualquer alteração danosa ou potencialmente danosa ao ecossistema deve ser combatida pelo Poder Público, e a criação de Parque Nacional é um dos inúmeros instrumentos oferecidos pelo ordenamento jurídico à sociedade para a preservação do meio ambiente.

O Ministro Herman Benjamin ilustra a existência de vários instrumentos de proteção dos ecossistemas, ao afirmar que:

Além disso, nota-se um compromisso ético de não empobrecer a Terra e sua biodiversidade, com isso almejando-se manter as opções das futuras gerações e garantir a própria sobrevivência das espécies e de seu habitat. Fala-se em equilíbrio ecológico, *instituem-se unidades de conservação, combate-se a poluição, protege-se a integridade dos biomas e ecossistemas, reconhece-se o dever de recuperar o meio ambiente degradado* - tudo isso com o intuito de assegurar no amanhã um Planeta em que se mantenham e se ampliem, quantitativa e qualitativamente, as condições que propiciam a vida em todas suas formas.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acesso em: 11.11.2009. (grifo meu.)

A Nota Técnica Conjunta n. 01/2007, elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo IBAMA e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, laudo oficial (elaborado pela Administração Pública) mais completo acostado aos autos (fs. 458e-483e), *que não foi refutado pelo Tribunal de origem*, afirma claramente a potencialidade de dano ao ecossistema, o que impede a concessão do novas licenças.

Eis fragmentos do seu teor:

2.26 As operações de extração de madeira, com a presença de barulho de máquinas, equipe de trabalhadores e arrasto de toras, possivelmente fará com que determinadas espécies, principalmente da fauna terrestre se afastem desta agitação procurando outras áreas, podendo assim invadir áreas antropizadas ficando mais suscetíveis à caça e predação. Além do que, como citado no trabalho do engenheiro Eloi Mattei, a fauna poderia retornar à área após a operação de retirada. Porém, vale salientar que se alguma destas espécies estiver se reproduzindo no local, este deslocamento da área e posterior retorno não seria assim tão simples e talvez inviável acarretando provavelmente na perda da prole, o que seria extremamente agravante se tratando de espécie com grande longevidade e baixo índice de natalidade.

2.27 No relatório de imagens e fotografias anexo, é ilustrado junto a uma araucária morta e plaquetada, uma toca de tatu em plena atividade. Certamente este indivíduo seria afetado, ou provavelmente morto, pela retirada desta tora.

2.28 Assim, fica claro que é importantíssima a permanência no local das árvores mortas para a fauna, pois delas são retirados alimentos e utilizadas como abrigo. A atividade de retirada destas árvores pode sim ter impactos extremamente negativos na fauna, principalmente nos animais residentes que se reproduzem no local. A interferência nos ciclos biológicos de determinadas espécies pode, inclusive, comprometer a viabilidade de suas populações acarretando em extinções locais.

2.29 Outro aspecto levantado durante a vistoria refere-se ao fato da possibilidade de nova fragmentação do remanescente onde está inserida a fazenda São Francisco. Este remanescente configura um polígono extremamente irregular. Podem-se visualizar neste polígono três prolongamentos: um a leste, um a noroeste e outro a sudoeste. Exatamente no centro deste polígono está a fazenda São Francisco, tornando-se de extrema importância estratégica para a manutenção do fluxo gênico e movimentação da fauna dentro do fragmento. Deve-se ter em conta que ações que gerem impactos negativos neste ecossistema podem estender-se no tempo e no espaço.

### 3. Conclusões

#### 3.1. Considerando-se:

- A necessidade da preservação da vegetação nativa na área para proteção do solo extremamente frágil se exposto;
- freqüente presença do xaxin (*Dicksonia sellowiana*) bem como da imbuia (*Ocotea porosa*), ambos ameaçados de extinção;
- importância das árvores mortas e caídas para a micro-fauna que as ocupam em seus diferentes ciclos de vida;
- O fato de o macuco, espécie ameaçada de extinção, fazer seu ninho no solo ficando extremamente vulnerável à pretendida retirada de madeira;
- A presença de intenso epifitismo sobre as araucárias caídas;
- O caráter de ecótono vegetacional da área (possuidor de elevada biodiversidade);

- Os remanescentes da floresta Ombrófila Mista, nos estágios primário ou mesmo avançado não perfazendo mais de 0,7% da área original;

- A redução drástica da variabilidade genética e até mesmo a extinção de inúmeras espécies devido à contínua pressão sobre os remanescentes;

- O fato de este fragmento ser, provavelmente, o maior remanescente de Floresta Ombrófila Mista de Santa Catarina;

- A importância da decomposição de árvores mortas para os processos ecológicos e a importância da permanência da biomassa vegetal no local onde ela foi acumulada;

- O fato de que novas intervenções nestas áreas poderiam acelerar o processo de ocupação de taquaras e a redução de espécimes arbóreos;

- A possibilidade de que grande parte da floresta seria afetada por conta da distribuição das árvores mortas e caídas pela propriedade, sendo necessário adentrar a floresta com maquinário; e,

- A importantíssima necessidade de permanência no local das árvores mortas para a fauna, pois delas são retirados alimentos e utilizadas como abrigo.

3.2 Denota-se a **impossibilidade de se autorizar** a realização na área de qualquer tipo de intervenção para explorar indivíduos da espécie da flora brasileira reconhecida oficialmente como ameaçada de extinção (*Araucária angustifolia*), mesmo que mortas, secas ou caídas.

3.3 Ademais se propõe postergar para o benefício de toda a coletividade os fragmentos de floresta com araucárias locais e sua riquíssima biodiversidade, relictos remanescentes de outrora pujante floresta que recobria originalmente a maior parte dos planaltos Sul-brasileiros. É premissa para a preservação almejada para os ecossistemas locais a manutenção das inter-relações naturais dos meios biológicos e físico da área com o ambiente, incluindo os eventos advindos de instabilidade climática, como tormentas, vendavais, granizo, entre outros. (grifo meu.)

A alegação da recorrida de que, caso afastada a possibilidade de extrair árvores mortas, caídas ou secas, teria o seu direito de propriedade violado esbarra na dicção do § 1º do artigo 1.228 do Código Civil/2002. Eis a norma:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (grifo meu.)

O Direito de Propriedade, com o surgimento da doutrina dos Direitos Humanos de Segunda Geração, deixou de ter caráter absoluto, a fim de, como bem asseverado no § 1º acima transcrito, atender a sua função social e, como o surgimento da doutrina dos Direitos Humanos de Terceira Geração, de atender a imperativos de preservação do meio ambiente.

Ressalte-se que o parágrafo § 1º acima citado é decorrência dos imperativos constitucionais do inciso XXIII do artigo 5º, do inciso III do artigo 170, e do artigo 225.

O Ministro Herman Benjamin ilustra bem a mitigação da natureza absoluta do direito de propriedade. Eis o texto:

Terceiro, convida-se o direito de propriedade a se atualizar, colimando torná-lo mais receptivo à proteção do meio ambiente, isto é, reescrevê-lo sob a orientação da sustentabilidade. Esboça-se, dessa maneira, em maior ou menor escala, *uma nova dominialidade dos recursos naturais*, seja pela alteração direta do domínio de certos recursos ambientais, seja pela mitigação dos exageros degradadores do direito de propriedade, com a ecologização de sua função social.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acesso em: 11.11.2009. (grifo meu.)

Mesmo entendendo que a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, no presente caso, independeria da criação de Parque Nacional, passo a ilustrar também a violação dos artigos 2º, 7º, 8º e 11 da Lei n. 9.985/2000.

De fato, o Decreto de 19.10.2005 criou o Parque Nacional de Araucárias.

Parques Nacionais são Unidades de Conservação de Proteção Integral, conforme classificado pelo inciso III do artigo 8º c.c. o inciso I do artigo 7º e com o inciso I do artigo 2º da Lei n. 9.985/2000.

O artigo 11 da citada lei mostra o objetivo da criação de Parque Nacional. Eis o texto:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.



§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Ainda que sua criação fosse o marco inicial, a proteção da fauna, da flora, das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, não dependeria da desapropriação das áreas particulares.

Caso contrário, a defesa do meio ambiente somente poderia ocorrer em áreas públicas.

Ora, a criação de Parque Nacional não muda a essência da área em questão; autoriza sim a alteração da natureza da propriedade, ou seja, não é a criação de tal Unidade de Conservação de Proteção Integral, ou a desapropriação, que vai garantir proteção ao ecossistema, pois esta proteção lhe é inerente e independe da criação de qualquer Unidade de Conservação ou de qualquer formalização pelo Poder Público, sendo essencialmente pautada na concepção fática da relevância da área.

A Constituição Federal não exige, no seu artigo 225, qualquer ato formal do Poder Público para que a proteção e a restauração do meio ambiente sejam iniciadas.

Não se argumente também que o Poder Público, a fim de que a proteção pudesse ser efetivada, precisaria, após a criação do Parque e antes da desapropriação, instituir a limitação administrativa provisória estabelecida no artigo 22-A da Lei n. 9.985/2000, pois aquela limitação pressupõe já existir o exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental e, no caso dos autos, não há ainda o exercício de qualquer atividade ou empreendimento na área em questão.

Ressalte-se que a jurisprudência desta Corte referente à limitação administrativa em Parque Nacional é anterior à entrada em vigor da Lei n. 9.985/2000, portanto não pode ser utilizada para o presente caso.

Assim, ainda que absurdamente seja considerado como marco formal inicial de proteção a edição do Decreto de criação do Parque Nacional - a proibição de violação da flora, da fauna, das belezas naturais e do equilíbrio ecológico não dependeria da desapropriação da área particular, *pois sua criação, por si só, invalidou todas as licenças anteriores de exploração da área listada no Decreto.*

Deve ser ressaltado que a Administração Pública, apesar da restrição aqui imposta ao particular, tem o dever de efetivar, o mais rápido possível, a desapropriação da área em questão na forma do § 1º do artigo 11 da Lei n. 9.985/2000, pois, nas palavras do Ministro Herman Benjamin, “*Economic and ecological concerns are not necessarily in opposition*”.

Por fim, fica claro que não houve violação do inciso II do artigo 535 do Código de Processo Civil, mas dúvida não há de que o acórdão atacado violou o § 1º do artigo 1.228 do Código Civil, e os artigos 2º, 7º, 8º e 11 da Lei n. 9.985/2000.

Ante o exposto, dou provimento ao presente recurso especial, para, reformando o acórdão recorrido, negar-lhe a segurança.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Annelise Monteiro Steigleder<sup>1</sup>*

**Comentário ao Recurso Especial 1.122.909-SC – Invalidação de autorizações ambientais para o aproveitamento de árvores caídas, secas ou mortas do Parque Nacional das Araucárias**

### 1. BREVE RESUMO DO RECURSO ESPECIAL 1.122.909-SC

Trata-se de Recurso Especial, julgado pela 2ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça, em 24 de novembro de 2009, em que figura como relator o Ministro Humberto Martins, o qual deu provimento ao recurso interposto pelo IBAMA



---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça de Defesa do Meio Ambiente em Porto Alegre, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

contra acórdão do Tribunal Regional da 4ª. Região que reconhecia, em sede de Apelação em Mandado de Segurança, a validade de Autorizações de aproveitamento de pinheiros secos, mortos e caídos na área do Parque Nacional das Araucárias, em imóveis ainda não desapropriados<sup>2</sup>.

Conforme informações verificadas no acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, o IBAMA, por meio de um Laudo Técnico, havia manifestado a viabilidade no aproveitamento das árvores mortas e caídas, indicando algumas condicionantes a serem atendidas pelo proprietário do imóvel. No entanto, quando este, nos autos do processo administrativo em que postulava autorização para aproveitamento das árvores, peticionou para comprovar o atendimento das condicionantes, foi surpreendido com a decisão do IBAMA, considerando prejudicado o seu pedido, sob o argumento de que o imóvel integrava uma área que fora declarada de utilidade pública pelo Decreto s/nº publicado em 19/10/2005, que criou, no local, o Parque Nacional das Araucárias.

No Mandado de Segurança, o impetrante aduziu que as restrições administrativas ao direito de propriedade somente seriam cabíveis após o processo de desapropriação do imóvel, já que se trata de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral. A sentença julgou procedente o pedido e foi confirmada pelo TRF -4ª. Região, sob o argumento de que:

A expedição de ato do Poder Público (no caso Decreto) criando um Parque Nacional, Unidade de Conservação de Proteção Integral, por si só não constitui esbulho ou imissão na posse daqueles que possuem propriedade abrangida pelo ato de criação em questão. A propriedade somente passará ao domínio público após a regular desapropriação. Assim, nada obsta ao impetrante que, uma vez observada todas as condicionantes impostas pelo IBAMA para o aproveitamento das árvores secas, mortas ou caídas na sua propriedade, possa efetivamente implementar efetivo aproveitamento, haja vista a ausência de limitação administrativa imposta à sua propriedade, e em especial porque a atividade requerida não importa em corte ou agressão à vegetação nativa. (...).

---

<sup>2</sup> Consta da ementa do acórdão do TRF – 4ª. Região:

“Mandado de segurança. IBAMA. Declaração de utilidade pública do Decreto de 19/10/2005. Parque Nacional das Araucárias. Concessões de autorizações de aproveitamento dos pinheiros secos, mortos e caídos na referida área. A declaração de utilidade pública feita pelo Decreto de 19/10/2005, que transformou a área em que o impetrante obteve anterior autorização de aproveitamento de pinheiros secos, mortos e caídos, no Parque Nacional das Araucárias, não obsta que o mesmo efetive o referido aproveitamento, desde que atendidas as condicionantes impostas pelo IBAMA” (Apelação Cível nº 2007 2007.72.00003115-0/SC, Rel. Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria).

Portanto, a declaração de utilidade pública feita pelo Decreto de 19/10/2005, que transformou a área em que o impetrante obteve anterior autorização de aproveitamento de pinheiros secos, mortos e caídos, no Parque Nacional das Araucárias, não obsta que o mesmo efetive referido aproveitamento, desde que atendidas as condicionantes impostas pelo IBAMA.

A questão crucial que merece ser esclarecida neste breve estudo refere-se à definição do momento em que as restrições associadas à criação de Unidade de Conservação são exigíveis do proprietário. É necessário que a área já esteja sob o domínio público para que se possa vedar os usos incompatíveis com o regime jurídico da Unidade de Conservação, ou basta a declaração de utilidade pública?

## **2. OS ARGUMENTOS DO ACÓRDÃO**

### **2.1 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O RISCO DE DANO AMBIENTAL GRAVE À BIODIVERSIDADE**

Em seu voto, acolhido à unanimidade, o Ministro Humberto Martins partiu da premissa de que o aproveitamento de árvores mortas não era atividade isenta de riscos para o meio ambiente e para a biodiversidade da área do Parque Nacional das Araucárias, de tal sorte que este potencial danoso deveria ser evitado pelo Poder Público, ainda que o imóvel de propriedade do impetrante não estivesse restrito pela criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Nesta linha de raciocínio, colaciona a Nota Técnica Conjunta 01/2007 do IBAMA e do Instituto Chico Mendes, que afirma claramente a potencialidade de degradação ambiental, circunstância esta que por si só já impediria a concessão de novas licenças. Deste documento, consta a recomendação expressa de permanência das árvores mortas no local para o benefício da fauna da região, que se alimenta e se abriga nestas árvores. Afirma que “a atividade de retirada destas árvores pode, sim, ter impactos extremamente negativos na fauna, principalmente nos animais residentes que se reproduzem no local. A interferência nos ciclos biológicos de determinadas espécies pode, inclusive, comprometer a viabilidade de suas populações acarretando em extinções locais”. Além disso, aponta para “a importância da decomposição de árvores mortas para os processos ecológicos e a importância da permanência da biomassa vegetal no local onde ela foi acumulada”.

Por conseguinte, o risco de dano ambiental foi considerado pelo acórdão como justificável para inibir a retirada das árvores mortas, avançando o Relator no argumento da necessidade de o imóvel cumprir o princípio da função social da propriedade, consagrado expressamente no 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988, e no art. 1.228, §1º, do Código Civil Brasileiro, segundo o qual “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Conforme lecionam Guilherme Purvin de Figueiredo e Márcia Leutzinger “a função social da propriedade, consubstanciada no dever de que a propriedade atenda não apenas aos interesses do proprietário, mas também sirva de instrumento para alcançar o bem-estar da coletividade, opera-se internamente ao direito de propriedade, como um de seus elementos constitutivos, sem o qual não será plenamente garantida, não se confundindo, portanto, com meras limitações administrativas ao exercício desse direito, decorrentes do exercício do poder de polícia”<sup>3</sup>.

Em seu voto, o Ministro Humberto Martins afirma que, ainda que a criação do Parque “fosse o marco inicial, a proteção da fauna, da flora e das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, não dependeria da desapropriação das áreas particulares. Caso contrário, a defesa do meio ambiente somente poderia ocorrer em áreas públicas. Ora, a criação de Parque Nacional não muda a essência da área em questão; autoriza sim a alteração da natureza da propriedade, ou seja, não é a criação de tal Unidade de Conservação de Proteção Integral, ou a desapropriação, que vai garantir proteção ao ecossistema, pois esta proteção lhe é inerente e independe da criação de qualquer Unidade de Conservação ou de qualquer formalização pelo Poder Público, sendo essencialmente pautada na concepção fática da relevância da área”.

Portanto, além de o imóvel estar localizado em área definida como Parque Nacional, o que, certamente, acarreta limitações imediatas à propriedade privada, sendo descabido aguardar a desapropriação da área, a responsabilidade civil por danos ambientais, em uma perspectiva preventiva, e o princípio da

---

<sup>3</sup> PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme e LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Desapropriações ambientais na Lei 9985/2000**. In BENJAMIN, Antônio Herman (org. Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das Unidades de Conservação, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011, p. 471.

função social da propriedade foram argumentos relevantes para a conclusão de que o proprietário não poderia remover as árvores mortas e caídas existentes no imóvel.

Ou seja, ainda que o imóvel não estivesse em uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, qualquer degradação do equilíbrio ambiental deveria ser impedida, a fim de a propriedade pudesse cumprir a sua função social. Trata-se de entendimento muito importante, pois confere densidade ao art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988, consagrando o princípio da defesa inarredável do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

## 2.2 A CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DE ARAUCÁRIAS

O fato de a área de propriedade do impetrante localizar-se dentro de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral<sup>4</sup>, que não admite o uso direto do imóvel, também merece observações, pois o grau de proteção jurídica incidente sobre o território é mais intenso, do que seria se inexistisse qualquer restrição sobre a propriedade. A restrição sobre os direitos proprietários inaugura-se com o Decreto de declaração de utilidade pública que criou o Parque, não sendo correta a tese de que somente após a desapropriação das áreas que integram o perímetro do Parque, é que as restrições seriam efetivas.

Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que: “São efeitos da declaração de utilidade pública: a) submeter o bem à força expropriatória do Estado; b) fixar o estado do bem, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; d) dar início ao prazo de caducidade da declaração. Como a simples declaração de utilidade pública não tem o condão de transferir a propriedade do futuro expropriado ao Estado, o proprietário do bem pode usar, gozar e dispor dele”<sup>5</sup>.

Todavia, como já exposto, este direito de uso do proprietário, a que se refere Celso Antônio, deve conformar-se ao princípio da função social da propriedade, o qual é, nos termos do art. 1228, §1º, do Código Civil, construído



<sup>4</sup> Conforme o art. 7º, §1º, da Lei 9985/2000, “o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta lei”.

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 772.

conceitualmente consoante a legislação especial que rege o bem ambiental. Se o imóvel passa a integrar uma área de Parque, evidentemente, as restrições decorrentes do regime jurídico desta categoria de Unidade de Conservação passam a incidir sobre o direito de o proprietário usar este bem.

Trata-se de construção jurídica conhecida pelo Direito Brasileiro, que se assemelha à situação do tombamento provisório, previsto no Decreto-lei 25/1937<sup>6</sup>, de tal forma que ato de criação do Parque equivale à declaração do valor ambiental da área, impondo desde logo deveres de preservação ao Poder Público e ao proprietário.

Evidentemente, este grau de proteção influencia até mesmo a definição de “dano ambiental”, pois se a Unidade de Conservação fosse de uso sustentável algumas atividades poderiam ser permitidas e até toleradas sem que fossem consideradas dano ambiental, em uma perspectiva jurídica. Exemplifico: A supressão de vegetação e a terraplanagem de um imóvel é permitida em um imóvel privado, desde que submetido ao licenciamento ambiental e urbanístico, e há categorias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como a APA – Área de Proteção Ambiental, em que tal utilização poderia ser autorizada pelo órgão gestor da Unidade

Todavia, esta mesma intervenção em uma Unidade de Conservação de Proteção Integral é ilícita e até mesmo sujeita à responsabilização criminal, nos termos do art. 40 da Lei 9.605/98.

Assim, ainda que o acórdão não tenha enfatizado a criação do Parque Nacional de Araucárias, este dado não pode ser desconsiderado.

Conforme prevê o art. 225, §1º, III, da Constituição Federal de 1988, o Poder Público, para assegurar a proteção do direito fundamental ao meio ambiente, tem o dever de criar espaços territoriais a serem protegidos.

Nestes termos, a Lei Federal 9985/2000, relativa ao Sistema Nacional das Unidades de Conservação, prevê, em seu art. 11, que “o Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”.

---

<sup>6</sup> O art. 10 do Decreto-lei 25/1937 prevê que “salvo a disposição do art. 13, o tombamento provisório se equiparará ao definitivo”. O art. 13 versa sobre a inscrição do bem no livro tomo correspondente, de tal forma que as demais restrições, sobretudo aquela que veda as intervenções no bem, são imediatas.

O mesmo art. 11 estipula, em seu parágrafo 2º, que “a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento”.

Enquanto não for elaborado Plano de Manejo do Parque Estadual Delta do Jacuí, o art. 28 da Lei 9985/2000 prevê:

Art. 28 – São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo Único – Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de Proteção Integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Ainda, o art. 15 do Decreto Federal 4340/2002, que regulamenta a Lei 9985/2000, prevê que “partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido o Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização”.

O conjunto destes dispositivos permite identificar que a área de Parque acarreta limitações administrativas desde o ato de sua criação e o Poder Público é obrigado a adotar todas as medidas necessárias para assegurar a proteção dos atributos que justificaram a criação da Unidade, de tal sorte que o IBAMA não poderia ter mantido em vigor as autorizações pretéritas para a remoção das árvores mortas e caídas.

Efetivamente, a criação do Parque invalidou todas as licenças e autorizações anteriores para exploração da área, e não poderia ser diferente, sobretudo diante da ciência expressa que o IBAMA e o Instituto Chico Mendes detinham sobre os riscos graves para a biodiversidade, caso as árvores mortas fossem retiradas, até porque, para se chegar até elas, certamente alguma supressão adicional de vegetação se faria necessária, sendo inacreditável crer que tais árvores de grande dimensão pudessem ser removidas sem outros impactos ao entorno.



## 4.4. Requisitos Licenciatórios

---

### **RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 25.399-MS (2007/0241609-7)**

---

Relatora: Ministra Denise Arruda  
Recorrente: Santos e Paccini Ltda - FINEPLAST  
Advogado: Marcos dos Santos e outro(s)  
Recorrido: Estado de Mato Grosso do Sul  
Procurador: Senise Freire Chacha e outro(s)  
Recorrido: Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias -  
INPEV  
Advogado: Aldir Guimarães Passarinho e outro(s)

---

#### **EMENTA**

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos. Responsabilidade das empresas produtoras e comercializadoras.

1. Hipótese em que a impetrante pretender atuar na atividade de reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos. Pugna pelo deferimento da licença ambiental independentemente da celebração de um termo de compromisso com o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias - INPEV.

2. De acordo com o § 5º do art. 6º da Lei n. 7.802/1989, incluído pela Lei n. 9.974/2000, “as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, seus componentes e afins, são responsáveis pela destinação das embalagens vazias dos produtos por elas fabricados e comercializados, após a devolução pelos usuários, e pela dos produtos apreendidos pela ação fiscalizatória e dos impróprios para utilização ou em desuso, com vistas à sua reutilização, reciclagem ou inutilização, obedecidas as normas e instruções dos órgãos registrantes e sanitário-ambientais competentes”.

3. O responsável pelo destino final das embalagens vazias de agrotóxicos é o seu fabricante, ou, quando o produto não for fabricado no país, o importador.

4. No exercício dessa obrigação, as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos são representadas, atualmente, pelo Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias - INPEV, que possui, em seu rol de associados, 99% das empresas fabricantes de defensivos agrícolas do Brasil e as sete principais entidades de classe do setor.

5. Diante desse contexto, é possível afirmar que o INPEV atua como verdadeiro mandatário das empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, que são as únicas responsáveis pela destinação final das embalagens vazias.

6. Assim, se essas empresas serão responsabilizadas por eventual dano ao meio ambiente decorrente da reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos, é justo que elas tenham a prerrogativa de firmar parcerias de acordo com suas conveniências.

7. Recurso ordinário em mandado de segurança desprovido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora. Assistiu ao julgamento o Dr. Aldir Guimarães Passarinho, pela parte recorrida.

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2009 (data do Julgamento).

Ministra Denise Arruda, Relatora

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Denise Arruda: Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto com fundamento no art. 105, II, **b**, da Constituição

Federal, em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul cuja ementa é a seguinte:

Mandado de segurança. Licença ambiental. Reciclagem de embalagens de agrotóxicos. Ausência de direito líquido e certo. Legalidade na exigência de termo de compromisso como condicionante da obtenção de licença ambiental. Segurança denegada.

A concessão de licença ambiental está legalmente condicionada à celebração de termo de compromisso com o INPEV, de modo que a impetrante só poderia se valer do *mandamus* se tivesse demonstrado, de plano, o preenchimento das exigências para a implantação da atividade altamente prejudicial ao meio ambiente.

Não se mostra ilegal a exigência de termo de compromisso para a concessão de licença ambiental, por tratar-se de medida que atende aos ditames legais e ao interesse público. A atuação do INPEV harmoniza-se com o interesse social que reclama a instrumentalização de medidas operacionais e intervencionistas que garantam a preservação e defesa do meio ambiente. (fl. 362)

Em suas razões recursais (fls. 371-389), a recorrente afirma, em síntese, que: (a) ao pretender atuar na atividade de reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos, protocolou pedido de licença prévia perante a então Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, atual Secretaria de Estado de Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, que condicionou o deferimento da licença ambiental à celebração de um termo de compromisso com o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias - INPEV, garantindo o recolhimento, transporte e destinação final das embalagens vazias recebidas; (b) o referido instituto, pessoa jurídica de direito privado que representa os fabricantes de produtos agrotóxicos, recusou-se a firmar o termo de compromisso, atitude corroborada pelo Poder Público; (c) a Resolução CONAMA n. 334/2003, ao exigir o mencionado termo de compromisso para o licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos, inovou o ordenamento jurídico e conferiu a uma entidade privada o poder de decidir quais empresas poderiam atuar na atividade em questão; (d) a exigência em tela atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da livre iniciativa, da concorrência e do poder de polícia exclusivo da Administração.

Apresentadas as contra-razões e admitido o recurso, subiram os autos.

O Ministério Público Federal opina pelo desprovimento do recurso.  
É o relatório.

### VOTO

A Sra. Ministra Denise Arruda (Relatora): O recurso não merece prosperar.

De acordo com o § 5º do art. 6º da Lei n. 7.802/1989, incluído pela Lei n. 9.974/2000, “as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, seus componentes e afins, são responsáveis pela destinação das embalagens vazias dos produtos por elas fabricados e comercializados, após a devolução pelos usuários, e pela dos produtos apreendidos pela ação fiscalizatória e dos impróprios para utilização ou em desuso, com vistas à sua reutilização, reciclagem ou inutilização, obedecidas as normas e instruções dos órgãos registrantes e sanitário-ambientais competentes”.

A legislação aplicável à matéria foi posteriormente regulamentada com a edição do Decreto n. 4.074/2002, o qual dispôs, no que interessa para o deslinde da controvérsia, o seguinte:

Art. 53. Os usuários de agrotóxicos e afins deverão efetuar a devolução das embalagens vazias, e respectivas tampas, aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos, observadas as instruções constantes dos rótulos e das bulas, no prazo de até um ano, contado da data de sua compra.

(...)

Art. 54. Os estabelecimentos comerciais deverão dispor de instalações adequadas para recebimento e armazenamento das embalagens vazias devolvidas pelos usuários, *até que sejam recolhidas pelas respectivas empresas titulares do registro, produtoras e comercializadoras, responsáveis pela destinação final dessas embalagens.*

(...)

Art. 56. Os estabelecimentos destinados ao desenvolvimento de atividades que envolvam embalagens vazias de agrotóxicos, componentes ou afins, bem como produtos em desuso ou impróprios para utilização, deverão obter licenciamento ambiental.

(...)

Art. 58. Quando o produto não for fabricado no País, a pessoa física ou jurídica responsável pela importação assumirá, com vistas à reutilização, reciclagem ou inutilização, a responsabilidade pela destinação:

I - das embalagens vazias dos produtos importados e comercializados, após a devolução pelos usuários; (grifou-se)

É indispensável, nesse ponto, fazer uma importante distinção entre o conceito de empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos e o conceito de comerciante. Para tanto, recorre-se à preciosa lição de Paulo Affonso Leme Machado (*in* **Direito Ambiental Brasileiro**, 15<sup>a</sup> ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 640-642):

Esta diferenciação deve ser feita porque, à primeira vista, pode-se pensar que haja uma repartição ou uma possível alternância entre a responsabilidade da empresa produtora e a da empresa comercializadora.

Temos que nos socorrer do art. 14 da Lei n. 7.802/1989, tanto do caput como das alíneas **c** e **e**. Diz o *caput*: “As responsabilidades administrativa, civil e penal pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente quando a produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins não cumprirem o disposto na legislação pertinente cabem: (...)”. Alínea **c**: “ao comerciante, quando efetuar venda sem o respectivo receituário ou em desacordo com a receita ou recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais”. Alínea **e**: “ao produtor, quando produzir mercadorias em desacordo com as especificações do registro do produto, do rótulo, da bula, do folheto e da propaganda, ou não der destinação às embalagens vazias em conformidade com a legislação pertinente”.

*O produtor - pessoa física ou jurídica - é o único responsável pela destinação das embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, conforme o art. 14, caput e alínea e, da Lei n. 7.802/1989. As inovações contêm equívocos de terminologia que merecem ser interpretados à luz da finalidade de proteção da saúde das pessoas, conforme a Constituição Federal, especialmente em seu art. 225. Assim, quando o § 5º do art. 6º refere-se à responsabilidade das “empresas produtoras e comercializadoras”, não está a lei afastando a responsabilidade da pessoa física. No art. 14 da Lei n. 7.802/1989, que se refere especificamente às responsabilidades administrativa, civil e penal, emprega-se o conceito de “produtor”, e não de “empresa produtora”.*

*O fato de o § 5º do art. 6º utilizar a expressão “empresas produtoras e comercializadoras” não quer dizer que haja uma alternância de responsabilidade pela destinação final das embalagens, pois a empresa produtora não se limita a produzir o agrotóxico, mas evidentemente o produz para vender ou ao comerciante ou ao usuário diretamente.*

Há um aparente entrechoque de disposições nas alterações legais efetuadas no art. 6º e seus parágrafos da Lei n. 7.802/1989. No § 2º instituiu-se a obrigação de o usuário efetuar a devolução das embalagens vazias de agrotóxicos “aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos”. Ora,

estes estabelecimentos comerciais podem não ser os mesmos estabelecimentos produtores. Surge um dever para os estabelecimentos comerciais de fazer o repasse ou a entrega das embalagens para os produtores. Se os estabelecimentos comerciais retiverem as embalagens ou lhes derem destinação final inadequada, passam eles a ser os responsáveis administrativa, civil e penalmente pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente. (grifou-se)

Conclui-se, desse modo, que o responsável pelo destino final das embalagens vazias de agrotóxicos é o seu fabricante, ou, quando o produto não for fabricado no país, o importador.

No exercício dessa obrigação, as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos são representadas, atualmente, pelo Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias - INPEV, que possui, em seu rol de associados, 99% das empresas fabricantes de defensivos agrícolas do Brasil e as sete principais entidades de classe do setor.

Diante desse contexto, é possível afirmar que o INPEV atua como verdadeiro mandatário das empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, que são as únicas responsáveis pela destinação final das embalagens vazias.

Assim, se essas empresas serão responsabilizadas por eventual dano ao meio ambiente decorrente da reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos, é justo que elas tenham a prerrogativa de firmar parcerias de acordo com suas conveniências.

Por estar alinhado às razões anteriormente apresentadas, pede-se vênia para transcrever o seguinte trecho do parecer emitido pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul:

Ademais, através de uma simples análise dos autos, verifica-se não haver qualquer ilegalidade ou abusividade na exigência, para a concessão de licença ambiental, de celebração de termo de compromisso com o INPEV. Isso porque as Leis n. 7.802/1989 e 9.974/2000 determinam que a destinação das embalagens vazias de defensivos agrícolas são de responsabilidade do fabricante e, sendo assim, nada mais justo que ele - no caso, representado pelo INPEV - controle e dê o destino final às embalagens de forma segura e correta, tendo em vista que ele será responsabilizado por eventuais danos ambientais daquelas decorrentes.

Sob este prisma, o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias, na qualidade de representante dessas empresas, tem o direito de escolher as empresas de sua confiança, para trabalhar com as embalagens vazias de agrotóxicos, garantindo, assim, a proteção ao meio ambiente. (fls. 351-352)

Em face do exposto, o recurso ordinário em mandado de segurança deve ser desprovido.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Paulo Affonso Brum Vaz*

### 1 Síntese do caso

Trata-se de Recurso em Mandado de Segurança, de relatoria da Ministra Denise Arruda, debatendo, em resumo, a existência de direito líquido e certo de determinada empresa a ver deferida a licença ambiental para atividade de reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos independentemente de anuência do (*rectius*, celebração de termo de compromisso com o) Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias – INPEV.

O voto condutor partiu da premissa de que, sendo de responsabilidade das empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos dar destino às embalagens vazias (§ 5º do art. 6º da Lei 7.802/89, incluído pela Lei 9.974/00), cumpre a elas (produtoras e comercializadoras de agrotóxicos) o direito de escolher a melhor forma de descarte, inclusive no que toca à eleição das empresas para tal finalidade, seja pessoalmente, seja através do aval de representante, no caso, do Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias – INPEV. Cito, porque expressiva, a respectiva ementa:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECICLAGEM DE EMBALAGENS VAZIAS DE AGROTÓXICOS. RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS PRODUTORAS E COMERCIALIZADORAS.

1. Hipótese em que a impetrante pretender atuar na atividade de reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos. Pugna pelo deferimento da licença ambiental independentemente da celebração de um termo de compromisso com o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias - INPEV.

2. De acordo com o § 5º do art. 6º da Lei 7.802/89, incluído pela Lei 9.974/2000, “as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, seus componentes e afins, são responsáveis pela destinação das embalagens vazias dos produtos por elas fabricados e comercializados, após a devolução pelos usuários, e pela dos produtos apreendidos pela ação fiscalizatória e dos impróprios para utilização ou

em desuso, com vistas à sua reutilização, reciclagem ou inutilização, obedecidas as normas e instruções dos órgãos registrantes e sanitário-ambientais competentes”.

3. O responsável pelo destino final das embalagens vazias de agrotóxicos é o seu fabricante, ou, quando o produto não for fabricado no país, o importador.

4. No exercício dessa obrigação, as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos são representadas, atualmente, pelo Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias - INPEV, que possui, em seu rol de associados, 99% das empresas fabricantes de defensivos agrícolas do Brasil e as sete principais entidades de classe do setor.

5. Diante desse contexto, é possível afirmar que o INPEV atua como verdadeiro mandatário das empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, que são as únicas responsáveis pela destinação final das embalagens vazias.

6. Assim, se essas empresas serão responsabilizadas por eventual dano ao meio ambiente decorrente da reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos, é justo que elas tenham a prerrogativa de firmar parcerias de acordo com suas conveniências.

7. Recurso ordinário em mandado de segurança desprovido.

(RMS 25.399/MS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2009, DJe 30/03/2009)

## 2 Discussão

Um dos grandes problemas advindos do uso de agrotóxicos diz respeito ao destino final das embalagens vazias, isto porque contêm resíduos e são fontes de contaminação para o homem e para o meio ambiente, a exemplo dos recursos hídricos<sup>1</sup>. Geralmente, são abandonadas no local de uso, sem qualquer precaução. Muitas vezes, nem mesmo a tríplice lavagem é realizada. O problema se agrava porque as embalagens descartadas acabam sendo utilizadas para a falsificação de agrotóxicos, fomentando uma prática ilícita que tende a aumentar.

A matéria, após muito tempo de descaso, acabou recebendo atenção da Lei nº 9.974/00 (que alterou a Lei nº 7.802/89)<sup>2</sup>, do Decreto nº 4.074/02 e,

---

<sup>1</sup> HANUM, Danielle Fernandes Limiro. Recursos hídricos e destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos. *Revista de Direito Ambiental* - RDA, v. 12, n. 46, abr./jun. 2007, p. 79-96.

<sup>2</sup> De acordo com Danielle Fernandes Limiro Hanum (op. cit., p. 87-88), “a Lei 9.974/2000 é considerada inovadora perante as leis dos demais países, pois além de disciplinar a destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos, também determina as responsabilidades para o agricultor, o revendedor e o fabricante do agrotóxico”.



finalmente, da Resolução CONAMA nº 334, de abril de 2003<sup>3</sup>, que dispõem sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos, responsabilidade essa que restou dividida entre usuários, comerciantes, fabricantes do produto e poder público, a quem cumpre orientar e fiscalizar<sup>4</sup>. Ao usuário, de sua vez, incumbe devolver a embalagem ao estabelecimento vendedor, no prazo de um ano, contado a partir da compra, salvo se houver autorização expressa do órgão registrante ou se remanescer produto na embalagem, segundo verificação dos órgãos de fiscalização. As embalagens deverão ficar, por prazo não superior a um ano, contado da entrega pelo usuário, em uma central ou posto de recebimento licenciado pelo órgão ambiental competente, até serem recolhidas pelas empresas produtoras<sup>5</sup>.

A disciplina legal da destinação final das embalagens vazias introduz, quanto aos agrotóxicos, a modalidade de responsabilização 'pós-consumo'<sup>6</sup>, já normatizada em relação aos pneus, pilhas e baterias de telefone celular, impondo ao fabricante, que assume o risco decorrente da colocação do produto no mercado, depois das providências preparatórias que incumbem ao usuário e ao vendedor, a obrigação de dar o destino final às embalagens vazias com os respectivos ônus, eximindo o consumidor final e o Poder Público, que atua, conforme já anotado alhures, apenas enquanto agente de disciplina, controle e fiscalização do procedimento definido em lei<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> A doutrina tem-se ocupado muito mais com as questões envolvendo o manejo e o descarte de agrotóxicos na esfera penal do que na seara administrativa propriamente dita. Comentando o art. 56 da Lei 9.605/98, entre outros, conferir Heráclito Antônio Mossin (**Crimes Ecológicos: aspectos penais e processuais penais: Lei n. 9.605/98**. Barueri: Manole, 2015. p. 221 et seq.); João Marcos Adede y Castro (**Crimes Ambientais: comentários à lei n. 9.605/98**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. p. 234 et seq.); Luiz Regis Prado (**Direito Penal do Ambiente**. São Paulo: RT, 2011. p. 297 et seq.); Curt Trennepohl (**Infrações Contra o Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 296 et seq.); Alfredo Carlos Gonzaga Falcão Júnior (Agrotóxicos e responsabilidade criminal. *In. Revista dos Tribunais*. a. 98, nov 2009, v. 889. p. 461/479).

<sup>4</sup> Conferir, sobre a repartição dos deveres, especialmente entre usuários, empresas produtoras e comercializadoras, Paulo Affonso Leme Machado (**Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 771 et seq.).

<sup>5</sup> Para maior reflexão, conferir o meu **O Direito Ambiental e os Agrotóxicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 87 et seq.

<sup>6</sup> Detalhes sobre a logística reversa podem ser obtidos no artigo de João Cesar M. Rando (Sistema Campo Limpo: a logística reversa das embalagens vazias de agrotóxicos. *In: Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. JARDIM, Arnaldo et all (orgs). Barueri: Manole, 2012. p. 619-635).

<sup>7</sup> Sobre as competências para fiscalização, conferir Kátia Regina Guerreiro e Renata Mollo (Destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos. *In: Revista de Direitos Difusos*. v. 13. jun. 2002. ADCOAS. p. 1752).

Notadamente quanto à possibilidade de delegação (ou, como referido pela Ministra Relatora, de atuação do INPEV como “verdadeiro mandatário das empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos”), cumpre referir que o Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Resolução nº 334, de 03 de abril de 2003, estabeleceu, em seu art. 5º, que é exigência para o licenciamento ambiental, entre outros, “termo de compromisso firmado pela empresa registrante de agrotóxicos e afins, ou por sua entidade representativa, garantindo o recolhimento, transporte e destinação final das embalagens vazias recebidas, com previsão de multa diária, conforme legislação pertinente” (grifei), o que ratifica, a meu ver, o acerto do julgamento.

### 3 Considerações finais

Destaco, em linha de conclusão, o significativo avanço configurado pela edição da Lei nº 9.974/00, que regulamentou, de forma inédita, a responsabilidade pelo destino das embalagens vazias de agrotóxicos. E sendo essa responsabilidade do produtor ou, se for o caso, do comerciante, cabe a eles (produtor ou comerciante) eleger quem irá zelar pelo destino das embalagens vazias a fim de cumprir o mandamento legal.

### Referência bibliográfica

ADEDE Y CASTRO, João Marcos. **Crimes Ambientais: comentários à lei n. 9.605/98**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 25.399 – MS. Relator: Min. Denise Arruda. Julgado em 17/02/2009.

FALCÃO JÚNIOR, Alfredo Carlos Gonzaga. Agrotóxicos e responsabilidade criminal. *In*. **Revista dos Tribunais**. a. 98, nov 2009, v. 889. p. 461/479.

GUERREIRO, Kátia Regina; MOLLO, Renata. Destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos. *In*: **Revista de Direitos Difusos**. v. 13. jun. 2002. ADCOAS, p. 1745-1753.

HANUM, Danielle Fernandes Limiro. Recursos hídricos e destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos. **Revista de Direito Ambiental - RDA**, v. 12, n. 46, abr./jun. 2007. p. 79-96.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOSSIN, Heráclito Antônio. **Crimes Ecológicos: aspectos penais e processuais penais: Lei n. 9.605/98**. Barueri: Manole, 2015.

PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal do Ambiente**. São Paulo: RT, 2011.

RANDON, João Cesar M. Sistema Campo Limpo: a logística reversa das embalagens vazias de agrotóxicos. In: **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. JARDIM, Arnaldo et all (org.). Barueri: Manole, 2012. p. 619-635.

TRENNEPOHL, Curt. **Infrações Contra o Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito Ambiental e os Agrotóxicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

---

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 34.494-MT  
(2011/0110902-8)**

---

Relator: Ministro Benedito Gonçalves  
Recorrente: Osvaldo Tetsuo Tamura  
Advogado: Alan Vagner Schmidel e outro(s)  
Recorrido: Estado de Mato Grosso  
Procurador: Patryck de Araújo Ayala e outro(s)

---

**EMENTA**

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Licença Ambiental Única. Áreas rurais. Estado do Mato Grosso. Expedição vinculada à apresentação de certidão que comprove a posse ou a propriedade do imóvel - Certidão de Legitimidade de Origem do Imóvel Rural. Possibilidade.

1. Recurso ordinário no qual se discute a legalidade da exigência, por portaria, da apresentação da Certidão de Legitimidade de Origem do imóvel rural para o fim de concessão da Licença Ambiental Única.

2. Não se observa qualquer ilegalidade na Portaria n. 28/2008 em razão da vinculação da expedição da Licença Ambiental Única à apresentação da Certidão de Legitimidade de Origem, porquanto o art. 19, § 8º, da Lei Complementar Estadual n. 38/1995 (Código Estadual do Meio Ambiente) e os artigos 5º e 12-A da Lei Complementar Estadual n. 214/2005 autorizam o órgão ambiental à exigência de certidão que informe a respeito da área rural objeto do licenciamento, nada importando o nome que se dê a essa certidão.

3. Recurso ordinário não provido.

---

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina,

Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 5 de março de 2013 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de recurso ordinário interposto por Osvaldo Tetsuo Tamura contra acórdão proferido pelo TJ-MT, cuja ementa é a seguinte:

Mandado de segurança. Processo de licenciamento para expedição de Licença Ambiental Única. Preliminar de inadequação da via eleita. Confusão e análise com o mérito. Exigência de Certidão de Legitimidade de Origem do Imóvel. Portaria n. 28/2008. Reavaliação de planos de manejo florestal. Discricionariedade, conveniência e oportunidade da administração ambiental. Violação a direito líquido e certo. Não caracterização. Ordem denegada.

A autoridade ambiental, dentro da sua discricionariedade, pode reavaliar a conveniência de se conceder a Licença Ambiental Única - LAU aos interessados e determinar nova análise do Plano de Manejo Florestal, revendo, inclusive, aquelas anteriormente deferidas. Isso em virtude da sua conveniência e oportunidade, sem nenhuma violação a direito líquido e certo dos interessados, principalmente quando a medida é tomada após operações deflagradas pelo Ministério Público de ambas as esferas.

O recorrente aduz que a exigência administrativa, por parte da Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA, de apresentação de Certidão de Legitimidade de Origem do Imóvel para a expedição da Licença Ambiental Única - LAU é ilegal, uma vez que não prevista Código Estadual do Meio Ambiente - Lei Complementar Estadual n. 38/1995, mas em Portaria expedida pela autoridade coatora (Portaria n. 28/2008). Considera que a expedição da Licença Ambiental Única é ato vinculado necessário ao exercício da atividade rural, agrícola e pecuária, e que a referida Portaria não encontra respaldo em lei, razão pela qual não pode restringir, ampliar ou alterar direitos. Alega que o contrato de compra e venda do imóvel rural e as certidões do registro imobiliário, em nome do vendedor, são suficientes para a comprovação da posse de boa-fé exigida pela lei estadual.

O Estado do Mato Grosso, em contrarrazões (fls. 267 e seguintes), suscita que: (i) no órgão ambiental, há inúmeros processos de licenciamento paralisados em razão de dois ou mais interessados se dizerem titulares de uma mesma área; (ii) “as coordenadas geográficas apresentadas pelos interessados, após serem analisadas em conjunto com a documentação, são lançados na base de dados da SEMA, identificando por meio digital a localização e o polígono da área da propriedade a ser licenciada” (fl. 269); (iii) o recorrente não conseguiu provar a posse mansa e pacífica sobre o imóvel em processo de licenciamento; (iv) a área rural em questão está pendente de regularização fundiária e sua posse legítima deve ser comprovada, sob pena de crime ambiental; e (v) a Certidão de Legitimidade de Origem tem previsão no art. 12, II, do Decreto n. 2.238/2009.

O Ministério Público Federal opina pelo não provimento do recurso ordinário (fls. 294 e seguintes), por considerar que o não cumprimento das exigências do órgão ambiental impede a renovação ou prorrogação da licença ambiental.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): Como relatado, recurso ordinário no qual se discute a legalidade da exigência da apresentação da Certidão de Legitimidade de Origem do imóvel rural para o fim de concessão da Licença Ambiental Única.

Anota-se, de início, que o Tribunal de origem denegou a segurança, nos seguintes termos:

O Impetrante requisitou Licença Ambiental Única de sua propriedade rural, denominada Fazenda Forte, com área total de 3.286 hectares, localizada nesta Capital, devidamente matriculada na Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em atendimento ao que dispõe o artigo 10 da Lei n. 6.938/1985.

Em análise ao processo administrativo, constatou-se a ausência de Certidão de Legitimidade de Origem da matrícula do imóvel, consoante determina a Portaria n. 28/2008 daquela Secretaria.

O mérito da questão está em saber se essa exigência para a concessão de licenciamento ambiental fere direito líquido e certo do Impetrante.

A norma em questão busca regulamentar o parágrafo 8º do inciso IV do artigo 19 do Código Estadual do Meio Ambiente, que cuida de áreas rurais de posse, conforme se verifica:

Art. 19 - A SEMA, no exercício de sua competência, expedirá as seguintes licenças, de caráter obrigatório:

(...)

IV - Licença Ambiental única (LAU): é concedida nos termos do regulamento, autorizando a exploração florestal, desmatamento, atividades agrícolas e pecuária;

(...)

§ 8º - no Licenciamento Ambiental em áreas de posse será exigida a certidão administrativa fornecida pelo órgão competente ou escritura possessória lavrada em cartório reconhecida pelos confinantes, juntamente com a comprovação do pedido de regularização fundiária, junto ao órgão estadual.

Realmente, essa imposição não está prevista na Lei Complementar Estadual n. 38/95 (Código Estadual do Meio Ambiente).

No entanto, tenho entendimento firmado no sentido de ser perfeitamente legal a Portaria n. 28/2008, que determina que todos os processos em andamento, protocolados a partir de 2006 e ainda pendentes de ultimação, devem receber nova análise em razão da implantação naquele Órgão de um sistema virtual das áreas, em que a fiscalização da transformação ou da exploração, desde então, passou a ser feita via satélite.

Igualmente, não antevejo a alegada falta de respaldo legal de referida Portaria quanto à Certidão de Legitimidade de Origem do Imóvel.

Isso porque a autoridade indigitada coatora, dentro da sua discricionariedade, em decorrência das operações deflagradas pelo Ministério Público de ambas as esferas, reavaliou a conveniência de se conceder a Licença Ambiental Única - LAU aos interessados, e determinou nova análise do Plano de Manejo Florestal, revendo, inclusive, aquelas anteriormente deferidas, o que é totalmente possível em virtude da sua conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, confira-se:

Processual Civil e Administrativo. Mandado de Segurança. Ausência de direito líquido e certo. Sobreposição de áreas. Licenciamento ambiental. Exploração de Florestas. Disputa possessória. Mérito de ato administrativo. Exame de legalidade.

1 - Age com discricionariedade Secretário Estadual de meio ambiente que, amparado por atos normativos, suspende procedimentos administrativos e revê licenças e autorização ambientais por motivo de disputa possessória quanto à sobreposição de área em que se encontram os recursos florestais.

2 - Ausência de direito líquido e certo decorrente da falta de demonstração da titularidade de domínio e posse da área tida como sobreposta pela autoridade coatora.

3 - Não cabe ao Poder Judiciário, salvo em caso de ilegalidade, defeito de forma, abuso de autoridade ou teratologia, adentrar no mérito do ato administrativo revendo o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade tida como coatora.

4 - Recurso ordinário não provido (STJ, Recurso em Mandado de Segurança n. 25.267-MT (2007/0227893-1), Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. 19.5.2009).

[...]

Não bastasse isso, os documentos acostados às fls. 63-68-TJ comprovam que o Impetrante colacionou apenas o contrato de compra e venda e o registro dos imóveis rurais em nome dos antigos proprietários, não havendo como firmar certeza jurídica acerca da propriedade, de forma que também por esse motivo não há falar em ofensa a direito *líquido e certo*.

Com essas considerações, casso a liminar concedida às fls. 104-107-TJ e denego a segurança.

Vejam os.

A Constituição do Estado do Mato Grosso, em seu artigo 71, inciso IV, autoriza que o Secretário do Meio Ambiente possa praticar atos necessários ao exercício das atribuições que lhe forem *outorgadas* ou delegadas pelo Governador do Estado.

Por sua vez, a Lei Complementar Estadual n. 214/2005, que cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, estabelece:

Art. 5º Compete à SEMA:

I - formular, propor e executar a política estadual do meio ambiente;

II - *exercer o poder de polícia administrativa ambiental, no âmbito do Estado de Mato Grosso, através de:*

*a) licenciamento ambiental das atividades utilizadoras dos recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, nos termos da Lei n. 7.083, de 23 de dezembro de 1998;*

Art. 12-A Compete à Superintendência de Gestão Florestal:

[...]

*X - supervisionar, analisar, controlar, licenciar e monitorar as propriedades rurais;*



O Código do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso, Lei Complementar n. 38/1995, assim dispõe:

*Do Licenciamento Ambiental*

*Art. 17* O licenciamento ambiental tem como objetivo disciplinar a implantação e funcionamento das atividades que utilizem recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente.

*Art. 18* As pessoas físicas ou jurídicas, inclusive os órgãos e entidades da administração pública que vierem a construir, instalar, ampliar e funcionar estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento junto à SEMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. **(Nova redação dada pela LC n. 232/2006)**

*Art. 19* A SEMA, no exercício de sua competência, expedirá as seguintes licenças, de caráter obrigatório: **(Nova redação dada pela LC n. 232/2006)**

[...]

*IV - Licença Ambiental Única (LAU): é concedida nos termos do regulamento, autorizando a exploração florestal, desmatamento, atividades agrícolas e pecuária;*

[...]

§ 2º A Licença Ambiental Única será concedida pelo prazo de 8 (oito) anos para as atividades de exploração florestal ou desmatamento, e de 10 (dez) anos para as atividades agrícolas e pecuárias, desde que não haja alteração na área de posse ou propriedade.

[...]

§ 7º O setor competente da SEMA, mediante decisão motivada poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

*I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;*

*II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiariam a expedição da licença;*

*III - superveniência de graves riscos ambientais e à saúde. (Nova redação dada pela LC n. 232/2006)*

§ 8º No Licenciamento Ambiental em áreas de posse será exigida a certidão administrativa fornecida pelo órgão competente ou escritura possessória lavrada em cartório reconhecida pelos confinantes, juntamente com a comprovação do pedido de regularização fundiária, junto ao órgão estadual. **(Acréscitado pela LC n. 232/2006)**

Isso considerado, deve-se consignar que o Secretário do Meio Ambiente editou a *Portaria n. 28/2008*, objetivando a promoção do licenciamento em áreas rurais objeto de posse, estabelecendo a suspensão de todos os processos de licenciamento ambiental, cujos documentos comprovadores da posse não atendessem às disposições da portaria.

Eis o teor da Portaria n. 28/2008, no que interessa:

Art. 2º A SGF notificará os interessados e respectivos responsáveis técnicos da suspensão do processo.

Parágrafo único. *O levantamento da suspensão ocorrerá mediante a apresentação do documento comprovador da posse rural.*

Art. 3º São documentos hábeis para a comprovação da posse rural:

I – sobre terras devolutas:

a) Certidão emitida pelo órgão fundiário competente, acompanhada da Planta de Medição devidamente aprovada.

II – sobre áreas tituladas:

a) decisão judicial, seja liminar ou de mérito, não passível de recurso sob o efeito suspensivo ou transitada em julgado, em processo judicial de rito comum ordinário ou especial, favorável ao interessado, acompanhada da matrícula atualizada do imóvel rural; ou

b) ação de usucapião, com citação válida da parte contrária, decorrido o prazo sem apresentação de defesa e após manifestação da União Federal e do Estado de Mato Grosso de não interesse na área, acompanhada da matrícula atualizada do imóvel rural.

Parágrafo único. A matrícula atualizada do imóvel rural deverá ser protocolada no órgão ambiental no prazo de 90 (noventa) dias da data da sua emissão.

[...]

Art. 9º *Os pedidos de LAU em áreas matriculadas serão instruídos com Certidão de Legitimidade de Origem emitida pelo órgão fundiário competente, exceto para aqueles projetos que já estiverem em trâmite até a publicação desta Portaria.*

§ 1º *A Certidão de Legitimidade de Origem deverá informar que a área ocupada incide sobre o título de origem, com a respectiva coordenada geográfica do título.*

§ 2º *Constatado que a área ocupada não recai sobre sua origem, o interessado deverá comprovar o estado de posse sobre o imóvel rural, na forma do art. 3º deste Decreto.*

E, conforme decidido pelo Tribunal de origem, não se observa qualquer ilegalidade na Portaria n. 28/2008 em razão da vinculação da expedição da

Licença Ambiental Única à apresentação da Certidão de Legitimidade de Origem, porquanto o art. 19, § 8º, da LCE n. 38/1995 e os artigos 5º e 12-A da LCE n. 214/2005 autorizam o órgão ambiental à exigência de certidão que informe a respeito da área rural objeto do licenciamento, nada importando o nome que se dê a essa certidão.

Em verdade, até mesmo desnecessária a edição da Portaria n. 28/2008 para que se exigisse a comprovação da posse ou da propriedade da área rural objeto do pedido de licenciamento, conforme se nota do § 2º do art. 19 da Lei Complementar n. 38/1995, mormente porque a conferência da área a ser licenciada é atribuição do órgão ambiental, em face do seu poder de polícia.

Ademais, deve-se consignar que o Decreto n. 2.238/2009 é expresso ao vincular a Licença Ambiental Única à Certidão de Legitimidade de Origem, emitida pelo Intermat ou Incra, tanto para às propriedades, quanto para as áreas de posse, não podendo a licença ambiental ser expedida sem a certeza quanto à posse ou propriedade da área rural (artigos 12, §§ 1º a 5º, 14, 24 e 25). Esse Decreto, embora superveniente à Portaria, ratificou a exigência administrativa e, em última seara, caso não fosse o raciocínio supra, poderia até mesmo indicar possível alteração da situação fático-jurídica no qual se apoiou a pretensão mandamental, que se encontraria prejudicada.

Vide, a propósito, os referidos artigos do Decreto n. 2.238/2009:

*Da Licença Ambiental Única - LAU*

Seção I

Dos Documentos

Art. 12 Formalizado o cadastramento, o proprietário ou possuidor de imóvel rural deverá providenciar, em até 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos, dependendo da extensão da propriedade, a localização e regularização da reserva legal mediante a apresentação dos seguintes documentos, sem prejuízo dos exigidos pelo roteiro da SEMA:

I – Matrícula atualizada do imóvel rural com averbação do georreferenciamento geodésico, devidamente certificado pelo INCRA; ou

II – Certidão atualizada de inteiro teor do imóvel e Certidão de Legitimidade de Origem, emitida pelo INTERMAT ou INCRA, para as áreas tituladas que ainda não tiverem averbada a certificação do georreferenciamento à margem da matrícula; ou

III – Certidão Administrativa, emitida pelo INTERMAT ou INCRA, para as posses em terras devolutas;

§ 1º Certificado pelo INTERMAT ou INCRA, através da Certidão de Legitimidade de Origem, que a área georreferenciada não coincide com a da origem da matrícula apresentada, a SEMA procederá ao licenciamento da mesma a título de posse, desde que preencha os requisitos do artigo 13 deste decreto.

§ 2º Certificado pelo INTERMAT ou INCRA, através da Certidão de Legitimidade de Origem, que a área georreferenciada coincide em parte com a da origem do título primitivo, a SEMA dará procedimento normal ao processo de licenciamento, desde que não haja nenhuma interpelação judicial ou administrativa (sobreposição), fazendo constar da matrícula do imóvel a averbação das coordenadas geográficas da área de reserva legal.

§ 3º Havendo sobreposição entre dois imóveis rurais, prevalecerá aquele que obtiver o georreferenciamento averbado à margem da matrícula ou, na ausência deste, a certidão de legitimidade de origem do imóvel.

§ 4º Não sendo apresentados os documentos referidos no parágrafo anterior, e persistindo a sobreposição de posses ou propriedades rurais, com a anuência das partes, poderá ser expedida a Certidão Provisória de Regularidade Ambiental apenas em relação ao perímetro livre e desembaraçado.

§ 5º Na hipótese constante nos §§ 1º e 4º, a área de reserva legal será assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, até ulterior regularização da questão dominial.

[...]

Art. 14 Para propriedades ou posses rurais, parcialmente inseridas em áreas juridicamente constituídas ou devolutas, será exigido pela SEMA, além da apresentação da Certidão de Legitimidade de Origem e da Planta de Medição Georreferenciada, o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o INTERMAT, visando regularizar a questão fundiária.

[...]

§ 2º A Certidão Provisória de Regularidade Ambiental poderá ser prorrogada por, no máximo, igual período, desde que o descumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental se dê por motivos atribuídos a terceiro, caso fortuito ou força maior, e não possua pendências no processo de regularização ambiental, cumprindo com as exigências legais e os roteiros disponibilizados pela SEMA para a regularização do passivo ambiental.

Art. 24 Regularizada a questão dominial e ambiental da posse ou propriedade rural, será expedida a Certidão de Regularidade Ambiental.

Art. 25 A Certidão de Regularidade Ambiental, seja provisória ou definitiva, habilita o processo a seguir para a fase de análise do projeto de licenciamento e consequente expedição da licença ambiental única e demais autorizações.

Quanto à alegação de que a documento apresentada pelo impetrante seria suficiente para autorizar a expedição da licença ambiental, importa destacar que o simples cotejo da documentação acostada aos autos não permite saber se há exata correspondência entre a área objeto da licença e a informada pelo impetrante, exatamente uma das finalidades do procedimento administrativo a cargo do órgão ambiental (sobreposição de áreas ou questões atinentes à reserva legal), ou se há ou não alguma de litígio com relação à mesma. Aliás, consta dos autos recortes de jornais no qual se observa o impetrante comunicando o requerimento ao órgão ambiental “a averbação/retificação de reserva legal” (fls. 82-83).

De se concluir, nesse contexto, que o mandado de segurança não é a ação adequada à comprovação dos requisitos necessários à expedição da licença ambiental, uma vez que necessários conhecimentos técnicos para a conferência da documentação, o que não é adequado na via eleita.

Ante o exposto, *nego provimento* ao recurso ordinário.

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Luciano Furtado Loubet<sup>1</sup>*

A questão posta sob a análise do Tribunal neste caso girava em torno da discussão da legalidade da exigência de certidão de legitimidade de origem de imóvel feita pelo Secretário Estadual de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso, dentro de um pedido de Licença Ambiental Única de um imóvel rural.

O impetrante ingressou com mandado de segurança alegando a ilegalidade desta exigência, por entender que a sua fundamentação com base na Portaria n. 28/2008 daquela Secretaria era ilegal, por ferir seu direito líquido e certo à obtenção da licença.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça em Mato Grosso do Sul. Mestre em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pela Universidade de Alicante – Espanha. Especialista em Direito Ambiental pela UNIDERP - Universidade para o Desenvolvimento da Região do Pantanal. Especialista em Direito Tributário pelo IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Integrante e Ex-Coordenador da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental. Diretor de Relações Institucionais da ABRAMPA.

O Tribunal de Justiça denegou a segurança, sob o argumento de ser ato discricionário da autoridade ambiental a concessão da licença.

No recurso perante o Superior Tribunal de Justiça o recorrente sustenta que a exigência é ilegal, por não estar fundamentada em Lei Federal ou Estadual, mas sim em Portaria, além de alegar tratar-se a licença ambiental de ato vinculado.

O Estado de Mato Grosso sustentou a legalidade do ato em razão dos inúmeros casos existentes de sobreposição de propriedades e de falta de comprovação de exercício de posse ou propriedade legítimos. Alegou, ainda, que a exigência de tal certidão tem fundamento no Decreto n. 2.238/2009 (art. 12, II).

O Ministério Público Federal opinou pelo não provimento do recurso, em razão de considerar que o não cumprimento das exigências do órgão ambiental impede a renovação ou prorrogação da licença ambiental.

Ao analisar a questão o relator, Ministro Benedito Gonçalves, após citar os fundamentos do acórdão e votos impugnados, argumentou que a legislação estadual atribui competência à Secretaria Estadual de Meio Ambiente para licenciar atividades, inclusive, de propriedades rurais, sendo que dentro de tal legislação está prevista a exigência de comprovação de posse ou propriedade.

Entendeu que não importa o nome que se dê tal documentação, sendo que a portaria editada pela autoridade impetrada apenas disciplinou aquilo que já estava previsto em lei, sendo até mesmo desnecessária sua edição, já que tal situação decorreria da Lei Complementar Estadual n. 38/95 (art. 19, § 2º) e do poder de polícia da autoridade administrativa.

Entendeu, por fim, que os documentos juntados não servem para comprovar a legitimidade da posse e propriedade do imóvel.

O voto foi acolhido à unanimidade pela Primeira Turma, com votos dos Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho.

A questão decidida encerra alguns pontos interessantes, iniciando-se pelo entendimento do Superior Tribunal de Justiça de ser possível, com fundamento no artigo 10 da Lei n. 6.938/85 e na legislação estadual pertinente, exigir-se licença ambiental para atividades agrícolas e pecuárias da propriedade rural.

Tal situação vem ao encontro da Resolução n. 237/97 do CONAMA que em seu anexo I estabelece, dentre outras atividades, a exigência de licença

ambiental para projetos agrícolas e criação de animais, bem como para o uso de recursos naturais como exploração de madeira e silvicultura.

Note-se que o Estado de Mato Grosso foi pioneiro em exigir o Licenciamento Ambiental Rural das propriedades rurais<sup>2</sup>, buscando criar uma base para implementação da legislação, especialmente no que pertine ao licenciamento das atividades e também do Código Florestal.

O reconhecimento dado pelo mais alto Tribunal de análise da legislação infraconstitucional de que os Estados têm competência para implementar a legislação sobre licenciamento, inclusive, com a exigência de uma licença única para a atividade (ao contrário do previsto no sistema da Resolução Conama n. 237/97 em que são previstas três licenças: prévia, de instalação e operação), reforça a importância da atuação em cada ente federativo para a proteção do meio ambiente.

Outro ponto importante a ser citado no acórdão é a afirmação de que a atividade de licenciamento ambiental é decorrente do poder de polícia da autoridade ambiental.

Tal pressuposto leva à consolidação dos princípios da legalidade, da fundamentação do ato administrativo e outros relativos ao instituto.

No caso em tela, o acórdão enfrentou de forma clara a questão do princípio da legalidade, quando na fundamentação afirmou que a exigência da certidão para comprovar a posse ou propriedade da área decorria diretamente da Lei Complementar n. 38/1995.

Assim, entendeu que a edição da Portaria seria até mesmo desnecessária, uma vez que, baseando-se em seu poder de polícia o Secretário Estadual de Meio Ambiente apenas exigiu um requisito que está já previsto na legislação aplicável à espécie.

Por fim, infelizmente – talvez até mesmo por haver reconhecido que a exigência estava expressa na lei – não houve um pronunciamento expresso sobre a questão da licença ambiental ser um ato vinculado ou discricionário.

Esta matéria foi colocada de forma expressa no recurso pelo recorrente que sustentou tratar-se de ato vinculado, enquanto, no Tribunal de Justiça, o acórdão

---

<sup>2</sup> *Sistema de licenciamento ambiental em propriedades rurais no estado de Mato Grosso: análise de sua implementação*. Instituto Socioambiental ISA, Instituto Centro de Vida ICV. Brasília: MMA, 2006, p. 23.

abordou claramente a questão ao entender que se trata de ato discricionário, sujeito à conveniência e oportunidade da autoridade administrativa.

Conforme abordamos em obra de nossa autoria<sup>3</sup>, há grande celeuma e divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a real natureza da licença ambiental, ou seja, se realmente é uma licença, uma autorização, conforme conceitos do Direito Administrativo ou, se, ao contrário, trata-se de instituto próprio do Direito Ambiental.

Dentro desta discussão a principal questão posta em implicação é justamente se tal ato é vinculado ou discricionário – fato este que possui uma imensa relevância prática – já que, tratando-se de ato vinculado, o simples atendimento das condicionantes legais levaria à obrigação de emissão do documento, mas, sendo discricionário, daria margem de decisão à autoridade ambiental.

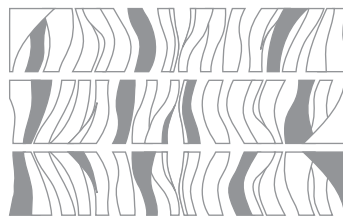
O Tribunal de Justiça entendeu pela segunda hipótese, mas, o Superior Tribunal de Justiça silenciou sobre o tema, talvez, por entender que sendo aquela uma condição expressa prevista na lei, não haveria necessidade de ingressar em tão espinhosa questão.

Em conclusão, pode-se afirmar que o acórdão analisado marca espaço na jurisprudência ambiental especialmente ao referendar a exigência de licença ambiental para atividades agrícolas e pecuárias com base em normas estaduais, bem como ao entender que compete à autoridade ambiental, com base em seu poder de polícia, exigir obrigações legais antes da concessão da licença.

---

<sup>3</sup> LOUBET, Luciano Furtado. *Licenciamento Ambiental – A obrigatoriedade de adoção das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD)*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2014, p. 234 e seguintes.





---

## Índice Analítico



## A

- Adm **Área de Preservação Permanente** - Casas de veraneio - Margens do Rio Ivinhema - Reparação do dano causado ao meio ambiente. REsp n. 1.394.025 - MS. RSTJ 238/295.
- Adm **Área de Preservação Permanente** - Licença para construção em loteamento. REsp n. 1.374.109 - RS. RSTJ 238/279.
- Adm Área de Preservação Permanente - **Limitação administrativa** - Supressão de mata ciliar - Impossibilidade. REsp n. 1.247.140 - PR. RSTJ 238/166.
- Adm **Área de Preservação Permanente** - Casas de veraneio - Licença ambiental tácita - Inexistência - Loteamento irregular. REsp n. 1.245.149 - MS. RSTJ 238/220.
- Adm **Área de Preservação Permanente** - Manguezais - Aterro ilegal de lixo - Obrigação *propter rem* - Responsabilidade civil objetiva. REsp n. 650.728 - SC. RSTJ 238/183.
- Adm **Área de Preservação Permanente** - Reserva legal - Delimitação - Obrigação do proprietário do imóvel. REsp n. 1.087.370 - PR. RSTJ 238/203.
- Adm **Área de Preservação Permanente** - Supressão - Ilegalidade - Dever de reparação do dano ambiental - Licença ambiental válida - Ausência. REsp n. 1.362.456 - MS. RSTJ 238/254.
- Adm **Área de promontório** - Ponta dos Trinta Réis - Competência - Justiça Estadual - Licença ambiental - Órgão estadual - Presunção *juris tantum*. REsp n. 1.307.317 - SC. RSTJ 238/528.
- Adm **Arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca** - Edital de convocação - Norma restritiva - Legalidade. MS n. 11.059 - DF. RSTJ 238/84.

- Adm Aterro ilegal de lixo - **Área de Preservação Permanente** - Manguezais - Obrigação *propter rem* - Responsabilidade civil objetiva. REsp n. 650.728 - SC. RSTJ 238/183.
- Adm Auto de infração - Legalidade - **Infração administrativa** - Lei n. 9.605/1998, arts. 34, 35 e 36 - Pesca - Piracema. REsp n. 1.223.132 - PR. RSTJ 238/93.
- Adm **Auto de infração** - Termo de interdição de obra de transmissão de energia elétrica - Ilegalidade - Licença ambiental - Competência - Ibama. RMS n. 41.551 - MA. RSTJ 238/559.
- Trbt Averbação da área no registro de imóveis - Necessidade - **Imposto Territorial Rural (ITR)** - Isenção - Lei n. 9.393/1996, art. 10, § 1º, II, a - Reserva legal. EREsp n. 1.027.051 - SC. RSTJ 238/359.

**C**

- Adm Cães e gatos - Sacrifício - CC/2002, art. 1.263 - **Centro de Controle de Zoonose** - Meio cruel - Vedação. REsp n. 1.115.916 - MG. RSTJ 238/41.
- Adm **Cana-de-açúcar** - Queimadas - Impossibilidade - Lei n. 4.771/1965, art. 27, parágrafo único - Princípio da precaução. REsp n. 1.285.463 - SP. RSTJ 238/444.
- Adm Casas de veraneio - Margens do Rio Ivinhema - **Área de Preservação Permanente** - Reparação do dano causado ao meio ambiente. REsp n. 1.394.025 - MS. RSTJ 238/295.
- Adm CC/2002, art. 1.263 - Cães e gatos - Sacrifício - **Centro de Controle de Zoonose** - Meio cruel - Vedação. REsp n. 1.115.916 - MG. RSTJ 238/41.
- Adm **Centro de Controle de Zoonose** - Cães e gatos - Sacrifício - CC/2002, art. 1.263 - Meio cruel - Vedação. REsp n. 1.115.916 - MG. RSTJ 238/41.
- Adm Certidão de Legitimidade de Origem do Imóvel Rural - Exigência - Legalidade - **Licença ambiental única**. RMS n. 34.494 - MT. RSTJ 238/620.
- Adm Código Florestal, art. 16 - **Reserva florestal** - Averbação - Exigência. RMS n. 18.301 - MG. RSTJ 238/413.
- Adm Código Florestal, art. 27 - **Queimada da palha de cana-de-açúcar** - Proibição. EREsp n. 418.565 - SP. RSTJ 238/426.
- Adm Competência - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - **Desassoreamento do Rio Itajaí-Açu** - Licenciamento - Interesse nacional. REsp n. 588.022 - SC. RSTJ 238/461.

- Adm Competência - Justiça Estadual - **Área de promontório** - Ponta dos Trinta Réis - Licença ambiental - Órgão estadual - Presunção *juris tantum*. REsp n. 1.307.317 - SC. RSTJ 238/528.
- Adm Contestação judicial - Possibilidade - Controle jurisdicional - Inafastabilidade - Empreendimento de derrocamento de rochas subaquáticas - Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Controle Ambiental - **Licenciamento ambiental**. REsp n. 1.279.607 - PR. RSTJ 238/574.
- Adm Controle jurisdicional - Inafastabilidade - Contestação judicial - Possibilidade - Empreendimento de derrocamento de rochas subaquáticas - Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Controle Ambiental - **Licenciamento ambiental**. REsp n. 1.279.607 - PR. RSTJ 238/574.

**D**

- Adm Dano ambiental - **Reserva florestal legal** - Responsabilidade objetiva. REsp n. 263.383 - PR. RSTJ 238/401.
- Adm **Dano ambiental** - Mortalidade de pássaros - Valor da condenação - Razoabilidade. REsp n. 1.164.630 - MG. RSTJ 238/59.
- Adm **Desassoreamento do Rio Itajaí-Açu** - Licenciamento - Competência - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - Interesse nacional. REsp n. 588.022 - SC. RSTJ 238/461.
- Adm Dever de reparação do dano ambiental - **Área de Preservação Permanente** - Supressão - Ilegalidade - Licença ambiental válida - Ausência. REsp n. 1.362.456 - MS. RSTJ 238/254.

**E**

- Adm Edital de convocação - Norma restritiva - Legalidade - **Arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca**. MS n. 11.059 - DF. RSTJ 238/84.
- Adm **Embargo de obra** - Impacto ambiental de âmbito nacional - Licenciamento expedido pelo Ibama - Necessidade. REsp n. 910.647 - RJ. RSTJ 238/512.
- Adm Empreendimento de derrocamento de rochas subaquáticas - Contestação judicial - Possibilidade - Controle jurisdicional - Inafastabilidade - Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Controle Ambiental - **Licenciamento ambiental**. REsp n. 1.279.607 - PR. RSTJ 238/574.
- Adm Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Controle Ambiental - Contestação judicial - Possibilidade - Controle jurisdicional - Inafastabilidade - Empreendimento de derrocamento de rochas subaquáticas - **Licenciamento ambiental**. REsp n. 1.279.607 - PR. RSTJ 238/574.

I

- Adm Impacto ambiental de âmbito nacional - **Embargo de obra** - Licenciamento expedido pelo Ibama - Necessidade. REsp n. 910.647 - RJ. RSTJ 238/512.
- Trbt **Imposto Territorial Rural (ITR)** - Isenção - Averbação da área no registro de imóveis - Necessidade - Lei n. 9.393/1996, art. 10, § 1º, II, **a** - Reserva legal. EREsp n. 1.027.051 - SC. RSTJ 238/359.
- Adm **Infração administrativa** - Auto de infração - Legalidade - Lei n. 9.605/1998, arts. 34, 35 e 36 - Pesca - Piracema. REsp n. 1.223.132 - PR. RSTJ 238/93.
- Adm Interesse nacional - Competência - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - **Desassoreamento do Rio Itajaí-Açu** - Licenciamento. REsp n. 588.022 - SC. RSTJ 238/461.

L

- Adm Lei n. 4.771/1965, art. 27, parágrafo único - **Cana-de-açúcar** - Queimadas - Impossibilidade - Princípio da precaução. REsp n. 1.285.463 - SP. RSTJ 238/444.
- Adm Lei n. 6.938/1981, arts. 3º e 14, § 1º - Obrigação *propter rem* - Novo proprietário - Reserva legal - Mínimo ecológico - **Responsabilidade civil ambiental**. EREsp n. 218.781 - PR. RSTJ 238/317.
- Adm Lei n. 7.802/1989, art. 6º, § 5º - **Reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos** - Responsabilidade - Empresas produtoras e comercializadoras. RMS n. 25.399 - MS. RSTJ 238/609.
- Trbt Lei n. 9.393/1996, art. 10, § 1º, II, **a** - Averbação da área no registro de imóveis - Necessidade - **Imposto Territorial Rural (ITR)** - Isenção - Reserva legal. EREsp n. 1.027.051 - SC. RSTJ 238/359.
- Adm Lei n. 9.605/1998, arts. 34, 35 e 36 - Auto de infração - Legalidade - **Infração administrativa** - Pesca - Piracema. REsp n. 1.223.132 - PR. RSTJ 238/93.
- Adm Licença ambiental - Competência - Ibama - **Auto de infração** - Termo de interdição de obra de transmissão de energia elétrica - Ilegalidade. RMS n. 41.551 - MA. RSTJ 238/559.
- Adm Licença ambiental - Órgão estadual - Presunção *juris tantum* - **Área de promontório** - Ponta dos Trinta Réis - Competência - Justiça Estadual. REsp n. 1.307.317 - SC. RSTJ 238/528.

- Adm Licença ambiental tácita - Inexistência - **Área de Preservação Permanente** - Casas de veraneio - Loteamento irregular. REsp n. 1.245.149 - MS. RSTJ 238/220.
- Adm **Licença ambiental única** - Certidão de Legitimidade de Origem do Imóvel Rural - Exigência - Legalidade. RMS n. 34.494 - MT. RSTJ 238/620.
- Adm Licença ambiental válida - Ausência - **Área de Preservação Permanente** - Supressão - Ilegalidade - Dever de reparação do dano ambiental. REsp n. 1.362.456 - MS. RSTJ 238/254.
- Adm Licença para construção em loteamento - **Área de Preservação Permanente**. REsp n. 1.374.109 - RS. RSTJ 238/279.
- Adm **Licenciamento ambiental** - Contestação judicial - Possibilidade - Controle jurisdicional - Inafastabilidade - Empreendimento de derrocamento de rochas subaquáticas - Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Controle Ambiental. REsp n. 1.279.607 - PR. RSTJ 238/574.
- Adm Licenciamento expedido pelo Ibama - Necessidade - **Embargo de obra** - Impacto ambiental de âmbito nacional. REsp n. 910.647 - RJ. RSTJ 238/512.
- Adm **Limitação administrativa** - Área de Preservação Permanente - Supressão de mata ciliar - Impossibilidade. REsp n. 1.247.140 - PR. RSTJ 238/166.
- Adm **Limitação administrativa** - Propriedade rural - Área de Reserva Legal - Obrigação *ex lege e propter rem*. REsp n. 1.179.316 - SP. RSTJ 238/133.
- Adm Loteamento irregular - **Área de Preservação Permanente** - Casas de veraneio - Licença ambiental tácita - Inexistência. REsp n. 1.245.149 - MS. RSTJ 238/220.
- Adm **Loteamento irregular** - Reservatório Billings - Reparação de dano ao meio ambiente. REsp n. 403.190 - SP. RSTJ 238/23.

## M

- Adm Meio cruel - Vedação - Cães e gatos - Sacrifício - CC/2002, art. 1.263 - **Centro de Controle de Zoonose**. REsp n. 1.115.916 - MG. RSTJ 238/41.

## O

- Adm Obrigação do proprietário do imóvel - **Área de Preservação Permanente** - Reserva legal - Delimitação. REsp n. 1.087.370 - PR. RSTJ 238/203.
- Adm Obrigação *ex lege e propter rem* - **Limitação administrativa** - Propriedade rural - Área de Reserva Legal. REsp n. 1.179.316 - SP. RSTJ 238/133.

- Adm Obrigação *propter rem* - **Área de Preservação Permanente** - Manguezais - Aterro ilegal de lixo - Responsabilidade civil objetiva. REsp n. 650.728 - SC. RSTJ 238/183.
- Adm Obrigação *propter rem* - Novo proprietário - Lei n. 6.938/1981, arts. 3º e 14, § 1º - Reserva legal - Mínimo ecológico - **Responsabilidade civil ambiental**. EREsp n. 218.781 - PR. RSTJ 238/317.

**P**

- Adm Parque Nacional - **Unidade de Conservação de Proteção Integral**. REsp n. 1.122.909 - SC. RSTJ 238/591.
- Adm Pesca - Piracema - Auto de infração - Legalidade - **Infração administrativa** - Lei n. 9.605/1998, arts. 34, 35 e 36. REsp n. 1.223.132 - PR. RSTJ 238/93.
- Adm **Pesca subaquática amadora com arbalete** - Portaria n. 20/2003-Ibama. RMS n. 33.562 - RJ. RSTJ 238/121.
- Adm Portaria n. 20/2003-Ibama - **Pesca subaquática amadora com arbalete**. RMS n. 33.562 - RJ. RSTJ 238/121.
- Adm Princípio da precaução - **Cana-de-açúcar** - Queimadas - Impossibilidade - Lei n. 4.771/1965, art. 27, parágrafo único. REsp n. 1.285.463 - SP. RSTJ 238/444.
- Adm Propriedade rural - **Limitação administrativa** - Área de Reserva Legal - Obrigação *ex lege* e *propter rem*. REsp n. 1.179.316 - SP. RSTJ 238/133.

**Q**

- Adm **Queimada da palha de cana-de-açúcar** - Proibição - Código Florestal, art. 27. EREsp n. 418.565 - SP. RSTJ 238/426.

**R**

- Adm **Reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos** - Lei n. 7.802/1989, art. 6º, § 5º - Responsabilidade - Empresas produtoras e comercializadoras. RMS n. 25.399 - MS. RSTJ 238/609.
- Adm Reparação de dano ao meio ambiente - **Loteamento irregular** - Reservatório Billings. REsp n. 403.190 - SP. RSTJ 238/23.
- Adm Reparação do dano causado ao meio ambiente - **Área de Preservação Permanente** - Casas de veraneio - Margens do Rio Ivinhema. REsp n. 1.394.025 - MS. RSTJ 238/295.



- Adm **Reserva florestal** - Averbação - Exigência - Código Florestal, art. 16. RMS n. 18.301 - MG. RSTJ 238/413.
- Adm **Reserva florestal legal** - Dano ambiental - Responsabilidade objetiva. REsp n. 263.383 - PR. RSTJ 238/401.
- Trbt Reserva legal - Averbação da área no registro de imóveis - Necessidade - **Imposto Territorial Rural (ITR)** - Isenção - Lei n. 9.393/1996, art. 10, § 1º, II, a. EREsp n. 1.027.051 - SC. RSTJ 238/359.
- Adm Reserva legal - Mínimo ecológico - Lei n. 6.938/1981, arts. 3º e 14, § 1º - Obrigação *propter rem* - Novo proprietário - **Responsabilidade civil ambiental**. EREsp n. 218.781 - PR. RSTJ 238/317.
- Adm Responsabilidade - Empresas produtoras e comercializadoras - Lei n. 7.802/1989, art. 6º, § 5º - **Reciclagem de embalagens vazias de agrotóxicos**. RMS n. 25.399 - MS. RSTJ 238/609.
- Adm **Responsabilidade civil ambiental** - Lei n. 6.938/1981, arts. 3º e 14, § 1º - Obrigação *propter rem* - Novo proprietário - Reserva legal - Mínimo ecológico. EREsp n. 218.781 - PR. RSTJ 238/317.
- Adm Responsabilidade civil objetiva - **Área de Preservação Permanente** - Manguezais - Aterro ilegal de lixo - Obrigação *propter rem*. REsp n. 650.728 - SC. RSTJ 238/183.
- Adm Responsabilidade objetiva - Dano ambiental - **Reserva florestal legal**. REsp n. 263.383 - PR. RSTJ 238/401.

## S

- Adm Supressão de mata ciliar - Impossibilidade - Área de Preservação Permanente - **Limitação administrativa**. REsp n. 1.247.140 - PR. RSTJ 238/166.

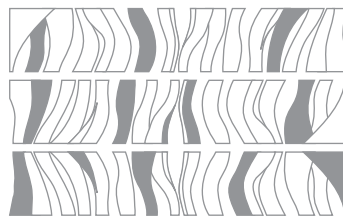
## U

- Adm **Unidade de Conservação de Proteção Integral** - Parque Nacional. REsp n. 1.122.909 - SC. RSTJ 238/591.

## V

- Adm Valor da condenação - Razoabilidade - **Dano ambiental** - Mortalidade de pássaros. REsp n. 1.164.630 - MG. RSTJ 238/59.





---

## Índice Sistemático



#### **EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP - EREsp**

218.781-PR..... Rel. Min. Herman Benjamin ..... RSTJ 238/317.  
418.565-SP..... Rel. Min. Teori Albino Zavascki ..... RSTJ 238/426.  
1.027.051-SC ..... Rel. Min. Benedito Gonçalves ..... RSTJ 238/359.

#### **MANDADO DE SEGURANÇA - MS**

11.059-DF..... Rel. Min. João Otávio de Noronha ..... RSTJ 238/084.

#### **RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA - RMS**

18.301-MG ..... Rel. Min. João Otávio de Noronha ..... RSTJ 238/413.  
25.399-MS ..... Rel. Min. Denise Arruda..... RSTJ 238/609.  
33.562-RJ ..... Rel. Min. Mauro Campbell Marques ..... RSTJ 238/121.  
34.494-MT ..... Rel. Min. Benedito Gonçalves ..... RSTJ 238/620.  
41.551-MA ..... Rel. Min. Benedito Gonçalves ..... RSTJ 238/559.

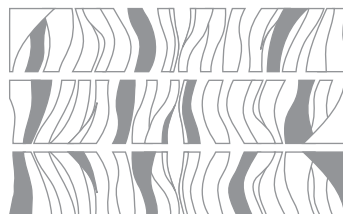
#### **RECURSO ESPECIAL - REsp**

263.383-PR..... Rel. Min. João Otávio de Noronha ..... RSTJ 238/401.  
403.190-SP..... Rel. Min. João Otávio de Noronha ..... RSTJ 238/023.  
588.022-SC ..... Rel. Min. José Delgado ..... RSTJ 238/461.  
650.728-SC ..... Rel. Min. Herman Benjamin ..... RSTJ 238/183.  
910.647-RJ ..... Rel. Min. Denise Arruda..... RSTJ 238/512.  
1.087.370-PR..... Rel. Min. Denise Arruda..... RSTJ 238/203.  
1.115.916-MG ..... Rel. Min. Humberto Martins..... RSTJ 238/041.  
1.122.909-SC ..... Rel. Min. Humberto Martins..... RSTJ 238/591.  
1.164.630-MG ..... Rel. Min. Castro Meira ..... RSTJ 238/059.

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

---

1.179.316-SP.....	Rel. Min. Teori Albino Zavascki .....	RSTJ 238/133.
1.223.132-PR.....	Rel. Min. Mauro Campbell Marques .....	RSTJ 238/093.
1.245.149-MS .....	Rel. Min. Herman Benjamin .....	RSTJ 238/220.
1.247.140-PR.....	Rel. Min. Mauro Campbell Marques .....	RSTJ 238/166.
1.279.607-PR.....	Rel. Min. Mauro Campbell Marques .....	RSTJ 238/574.
1.285.463-SP.....	Rel. Min. Humberto Martins.....	RSTJ 238/444.
1.307.317-SC .....	Rel. Min. Eliana Calmon .....	RSTJ 238/528.
1.362.456-MS .....	Rel. Min. Mauro Campbell Marques .....	RSTJ 238/254.
1.374.109-RS .....	Rel. Min. Humberto Martins.....	RSTJ 238/279.
1.394.025-MS .....	Rel. Min. Eliana Calmon .....	RSTJ 238/295.



---

## **Siglas e Abreviaturas**





AC	Apelação Cível
Adm	Administrativo
Ag	Agravo de Instrumento
AgRg	Agravo Regimental
AI	Arguição de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
APn	Ação Penal
AR	Ação Rescisória
CAt	Conflito de Atribuições
CC	Código Civil
CC	Conflito de Competência
CCm	Código Comercial
Cm	Comercial
CNE	Conselho Nacional de Educação
Com	Comunicação
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CDC	Código de Proteção e Defesa do Consumidor
CPP	Código de Processo Penal
CR	Carta Rogatória
CRI	Carta Rogatória Impugnada
Ct	Constitucional
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTN	Código Tributário Nacional
Cv	Civil
D	Decreto
DL	Decreto-Lei

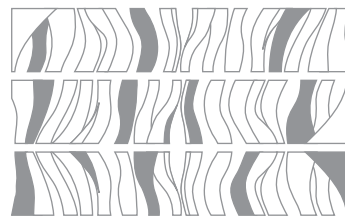
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
E	Ementário da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça
EAC	Embargos Infringentes em Apelação Cível
EAR	Embargos Infringentes em Ação Rescisória
EAg	Embargos de Divergência no Agravo
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EDcl	Embargos de Declaração
EJSTJ	Ementário da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça
EI	Eleitoral
EREsp	Embargos de Divergência em Recurso Especial
ERMS	Embargos Infringentes no Recurso em Mandado de Segurança
ExImp	Exceção de Impedimento
ExSusp	Exceção de Suspeição
ExVerd	Exceção da Verdade
ExecAR	Execução em Ação Rescisória
ExecMC	Execução em Medida Cautelar
ExecMS	Execução em Mandado de Segurança
HC	<i>Habeas Corpus</i>
HD	<i>Habeas Data</i>
HSE	Homologação de Sentença Estrangeira
IDC	Incidente de Deslocamento de Competência
IExec	Incidente de Execução
IF	Intervenção Federal
IJ	Interpelação Judicial
Inq	Inquérito
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IUJ	Incidente de Uniformização de Jurisprudência
LC	Lei Complementar

LCP	Lei das Contravenções Penais
Loman	Lei Orgânica da Magistratura
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MC	Medida Cautelar
MC	Ministério das Comunicações
MI	Mandado de Injunção
MS	Mandado de Segurança
NC	Notícia-Crime
PA	Processo Administrativo
Pet	Petição
PEExt	Pedido de Extensão
Pn	Penal
Prc	Precatório
PrCv	Processual Civil
PrPn	Processual Penal
Pv	Previdenciário
QO	Questão de Ordem
R	Revista do Superior Tribunal de Justiça
Rcl	Reclamação
RD	Reconsideração de Despacho
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RHC	Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
RHD	Recurso em <i>Habeas Data</i>
RMI	Recurso em Mandado de Injunção
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RO	Recurso Ordinário
Rp	Representação
RSTJ	Revista do Superior Tribunal de Justiça
RvCr	Revisão Criminal

## SIGLAS E ABREVIATURAS

---

S	Súmula
SAF	Secretaria de Administração Federal
Sd	Sindicância
SEC	Sentença Estrangeira Contestada
SF	Senado Federal
SL	Suspensão de Liminar
SLS	Suspensão de Liminar e de Sentença
SS	Suspensão de Segurança
STA	Suspensão de Tutela Antecipada
Tr	Trabalho
Trbt	Tributário



---

**Repositórios Autorizados e Credenciados pelo  
Superior Tribunal de Justiça**



## **REPOSITÓRIOS AUTORIZADOS E CREDENCIADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

- 01.** Lex - Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - editada pela Lex Editora S.A. - Portaria n. 1 de 19.08.1985 - DJ 21.08.1985 - **Registro revalidado** - Edital de 20.10.1989 - DJ 24.10.1989 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 11.12.2012 - DJe 13.12.2012.
- 02.** Revista de Direito Administrativo - editada pela Editora Renovar Ltda. - Portaria n. 2 de 19.08.1985 - DJ 21.08.1985 - **Registro cancelado** - Portaria n. 1 de 05.09.2007 - DJ 19.09.2007.
- 03.** Revista LTr - Legislação do Trabalho - editada pela LTr Editora Ltda. - Portaria n. 5 de 26.08.1985 - DJ 28.08.1985 - **Registro revalidado** - Edital de 20.10.1989 - DJ 24.10.1989 - **Registro alterado** - Portaria n. 5 de 22.11.2011 - DJe de 23.11.2011.
- 04.** Jurisprudência Brasileira Cível e Comércio - editada pela Juruá Editora Ltda. - Portaria n. 6 de 09.09.1985 - DJ 12.09.1985 - **Registro cancelado** - Portaria n. 1 de 09.02.2006 - DJ 15.02.2006.
- 05.** Julgados dos Tribunais Superiores - editada pela Editora Jurid Vellenich Ltda. - Portaria n. 7 de 06.11.1987 - DJ 10.11.1987 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 06.03.2001 - DJ 09.03.2001.
- 06.** Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - Portaria n. 1 de 29.11.1989 - DJ 1º.12.1989 - **Registro alterado/retificado** - Portaria n. 3 de 19.06.2002 - DJ de 25.06.2002.
- 07.** Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - Portaria n. 1 de 08.02.1990 - DJ 12.02.1990 - **Registro alterado** - Portaria n. 3 de 19.03.2010 - DJe 22.03.2010.
- 08.** Revista Jurídica Mineira - Portaria n. 3 de 02.04.1990 - DJ 04.04.1990 - **Registro cancelado** - Portaria n. 4 de 13.05.1999 - DJ 04.06.1999.
- 09.** Revista Jurídica - de responsabilidade da IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. (anteriormente editada pela Notadez Informações Ltda.) - Portaria n. 4 de 02.04.1990 - DJ 04.04.1990.
- 10.** Julgados do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul - Portaria n. 5 de 02.05.1990 - DJ 09.05.1990 - **Registro cancelado** - Portaria n. 8 de 16.11.2000 - DJ 24.11.2000.
- 11.** Revista de Processo - editada pela Editora Revista dos Tribunais Ltda. - Portaria n. 6 de 31.05.1990 - DJ 06.06.1990.

12. Revista de Direito Civil - editada pela Editora Revista dos Tribunais Ltda. - Portaria n. 7 de 31.05.1990 - DJ 06.06.1990 - **Registro cancelado** - Portaria n. 4 de 06.06.2000 - DJ 09.06.2000.
13. Revista dos Tribunais - editada pela Editora Revista dos Tribunais Ltda. - Portaria n. 8 de 31.05.1990 - DJ 06.06.1990.
14. Revista de Direito Público - editada pela Editora Revista dos Tribunais Ltda. - Portaria n. 9 de 31.05.1990 - DJ 06.06.1990 - **Registro cancelado** - Portaria n. 5 de 11.06.2001 - DJ 19.06.2001.
15. Revista Ciência Jurídica - editada pela Editora Ciência Jurídica Ltda. - Portaria n. 10 de 21.08.1990 - DJ 24.08.1990 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 04.07.2003 - DJ 14.07.2003.
16. Revista Jurisprudência Mineira - editada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - Portaria n. 12 de 10.09.1990 - DJ 12.09.1990.
17. Revista de Julgados do Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais - Portaria n. 13 de 17.12.1990 - DJ 19.12.1990 - **Registro cancelado** - Portaria n. 10 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
18. Jurisprudência Catarinense - editada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina - Portaria n. 1 de 22.05.1991 - DJ 27.05.1991.
19. Revista SÍNTESE Trabalhista e Previdenciária - editada pela IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 3 de 16.09.1991 - DJ 20.09.1991 - **Registro retificado** - Portaria n. 9 de 22.11.2006 - DJ 11.12.2006 - **Registro retificado e ratificado** - Portaria n. 8 de 25.10.2010 - DJe 28.10.2010.
20. Lex - Jurisprudência dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo - editada pela Lex Editora S.A. - Portaria n. 1 de 10.03.1992 - DJ 13.03.1992 - **Registro cancelado** - Portaria n. 6 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
21. Jurisprudência do Tribunal de Justiça - editada pela Lex Editora S.A. - Portaria n. 2 de 10.03.1992 - DJ 13.03.1992 - **Registro retificado** - Portaria n. 9 de 16.11.2000 - DJ 24.11.2000 - **Registro cancelado** - Portaria n. 4 de 29.10.2013 - DJe de 05.11.2013.
22. Lex - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - editada pela Lex Editora S.A. - Portaria n. 3 de 10.03.1992 - DJ 13.03.1992 - **Registro cancelado** - Portaria n. 3 de 11.12.2012 - DJe 13.12.2012.
23. Revista de Previdência Social - editada pela LTr Editora Ltda. - Portaria n. 4 de 20.04.1992 - DJ 24.04.1992.



24. Revista Forense - editada pela Editora Forense - Portaria n. 5 de 22.06.1992 - DJ 06.07.1992 - **Registro cancelado** - Portaria n. 8 de 22.11.2011 - DJe de 23.11.2011.
25. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados - editada pela Editora Jurid Vellenich Ltda. - Portaria n. 6 de 06.11.1992 - DJ 10.11.1992 - **Registro cancelado** - Portaria n. 3 de 04.07.2003 - DJ 14.07.2003.
26. Série - Jurisprudência ADCOAS - editada pela Editora Esplanada Ltda. - Portaria n. 1 de 18.02.1993 - DJ 25.02.1993 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 23.08.2004 - DJ 26.08.2004.
27. Revista Ata - Arquivos dos Tribunais de Alçada do Estado do Rio de Janeiro - Portaria n. 2 de 11.02.1994 - DJ 18.02.1994 - **Registro cancelado** - Portaria n. 3 de 04.05.1999 - DJ 18.05.1999.
28. Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - editada pela Livraria do Advogado Ltda. - Portaria n. 3 de 02.03.1994 - DJ 07.03.1994.
29. Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - Portaria n. 4 de 15.06.1994 - DJ 17.06.1994.
30. Genesis - Revista de Direito do Trabalho - editada pela Genesis Editora - Portaria n. 5 de 14.09.1994 - DJ 16.09.1994 - **Registro cancelado** - Portaria n. 4 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
31. Decisório Trabalhista - editada pela Editora Decisório Trabalhista Ltda. - Portaria n. 6 de 02.12.1994 - DJ 06.12.1994 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 28.06.2013 - DJe 1º.07.2013.
32. Revista de Julgados e Doutrina do Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo - Portaria n. 1 de 18.12.1995 - DJ 20.12.1995 - **Registro cancelado** - Portaria n. 5 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
33. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região - editada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região - Portaria n. 1, de 11.04.1996 - DJ 22.04.1996 - **Registro cancelado** - Portaria n. 6 de 18.06.2010 - DJe 22.06.2010.
34. Lex - Jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos - editada pela Lex Editora S.A. - Portaria n. 2 de 29.04.1996 - DJ 02.05.1996 - **Registro cancelado** - Portaria n. 11 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
35. Revista de Direito Renovar - editada pela Editora Renovar Ltda. - Portaria n. 3 de 12.08.1996 - DJ 15.08.1996.
36. Revista Dialética de Direito Tributário - editada pela Editora Oliveira Rocha Comércio e Serviços Ltda. - Portaria n. 1 de 16.06.1997 - DJ 23.06.1997.

37. Revista do Ministério Público - Portaria n. 1 de 26.10.1998 - DJ 05.11.1998 - **Registro retificado** - Portaria n. 9 de 14.06.1999 - DJ 22.06.1999.
38. Revista Jurídica Consulex - editada pela Editora Consulex Ltda. - Portaria n. 1 de 04.02.1999 - DJ 23.02.1999 - Republicada em 25.02.1999 - **Registro cancelado** - Portaria n. 1 de 06.03.2001 - DJ 09.03.2001.
39. Genesis - Revista de Direito Processual Civil - editada pela Genesis Editora - Portaria n. 2 de 12.04.1999 - DJ 15.04.1999 - **Registro cancelado** - Portaria n. 3 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
40. Jurisprudência Brasileira Criminal - editada pela Juruá Editora Ltda. - Portaria n. 6 de 14.06.1999 - DJ 22.06.1999 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 09.02.2006 - DJ 15.02.2006.
41. Jurisprudência Brasileira Trabalhista - editada pela Juruá Editora Ltda. - Portaria n. 7 de 14.06.1999 - DJ 22.06.1999 - **Registro cancelado** - Portaria n. 3 de 09.02.2006 - DJ 15.02.2006.
42. Revista de Estudos Tributários - editada pela marca SÍNTESE, de responsabilidade da IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 8 de 14.06.1999 - DJ 22.06.1999.
43. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - editada pela Editora Brasília Jurídica Ltda. - Portaria n. 10 de 29.06.1999 - DJ 05.07.1999 - **Registro cancelado** - Portaria n. 1 de 23.08.2004 - DJ 26.08.2004.
44. Revista Interesse Público - editada pela Editora Fórum Ltda. - Portaria n. 1 de 14.03.2000 - DJ 21.03.2000.
45. Revista SÍNTESE Direito Civil e Processual Civil - editada pela IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 2 de 14.03.2000 - DJ 21.03.2000 - **Registro retificado** - Portaria n. 9 de 22.11.2006 - DJ 11.12.2006 - **Registro retificado e ratificado** - Portaria n. 8 de 25.10.2010 - DJe 28.10.2010.
46. Revista SÍNTESE Direito de Família - editada pela IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 3 de 29.03.2000 - DJ 03.04.2000 - **Registro retificado** - Portaria n. 2 de 14.09.2009 - DJe 15.09.2009 - **Registro retificado e ratificado** - Portaria n. 8 de 25.10.2010 - DJe 28.10.2010.
47. Revista ADCOAS Previdenciária - editada pela Editora Esplanada Ltda. - ADCOAS - Portaria n. 5 de 21.06.2000 - DJ 27.06.2000 - **Registro cancelado** - Portaria n. 8 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.

48. Revista ADCOAS Trabalhista - editada pela Editora Esplanada Ltda. - ADCOAS - Portaria n. 6 de 21.06.2000 - DJ 27.06.2000 - **Registro cancelado** - Portaria n. 7 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
49. Revista de Jurisprudência ADCOAS - editada pela Editora Esplanada Ltda. - ADCOAS - Portaria n. 7 de 21.06.2000 - DJ 27.06.2000 - **Registro cancelado** - Portaria n. 9 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
50. Revista SÍNTESE Direito Penal e Processual Penal - editada pela IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 4 de 06.03.2001 - DJ 09.03.2001 - **Registro retificado** - Portaria n. 9 de 22.11.2006 - DJ 11.12.2006 - **Registro retificado e ratificado** - Portaria n. 8 de 25.10.2010 - DJe 28.10.2010.
51. Revista Tributária e de Finanças Públicas - editada pela Editora Revista dos Tribunais - Portaria n. 6 de 11.06.2001 - DJ 19.06.2001.
52. Revista Nacional de Direito e Jurisprudência - editada pela Nacional de Direito Livraria Editora Ltda. - Portaria n. 1 de 08.04.2002 - DJ 02.05.2002 - Republicada em 19.04.2002 - **Registro cancelado** - Portaria n. 1 de 31.07.2009 - DJe 05.08.2009.
53. Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região - editada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região - Portaria n. 2 de 23.04.2002 - DJ 02.05.2002 - **Registro cancelado** - Portaria n. 5 de 09.04.2010 - DJe 18.04.2010.
54. Revista Dialética de Direito Processual - editada pela Editora Oliveira Rocha Comércio e Serviços Ltda. - Portaria n. 1 de 30.06.2003 - DJ 07.07.2003.
55. Revista Juris Plenum - editada pela Editora Plenum Ltda. - Portaria n. 1 de 23.05.2005 - DJ 30.05.2005 - **Registro alterado** - Portaria n. 5 de 28.11.2013 - DJe 29.11.2013.
56. Revista Bonijuris - versão impressa - co-editada pelo Instituto de Pesquisas Jurídicas Bonijuris, Associação dos Magistrados do Paraná (Amapar), Associação dos Magistrados Catarinense (AMC) e Associação dos Magistrados do Trabalho IX e XII (Amatra) - Portaria n. 2 de 18.10.2005 - DJ 27.10.2005.
57. Revista Juris Plenum Trabalhista e Previdenciária - editada pela Editora Plenum Ltda. - Portaria n. 3 de 16.12.2005 - DJ 08.02.2006 - **Registro cancelado** - Portaria n. 9 de 12.12.2011 - DJe 14.12.2011.
58. Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal - editada pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 4 de 02.08.2006 - DJ 09.08.2006.

59. CD-ROM - Jur Magister - editado pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 5 de 09.08.2006 - DJ 15.08.2006 - **Registro cancelado** - Portaria n. 6 de 11.12.2013 - DJe 12.12.2013.
60. DVD - Magister - editado pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 6 de 09.08.2006 - DJ 15.08.2006.
61. Revista Previdenciária e Trabalhista Gazetajuris - editada pela Editora Portal Jurídico Ltda. - Portaria n. 7 de 09.08.2006 - DJ 15.08.2006 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 08.10.2007 - DJ 18.10.2007.
62. CD-ROM - Gazetajuris - editado pela Editora Portal Jurídico Ltda. - Portaria n. 8 de 02.10.2006 - DJ 04.10.2006 - **Registro cancelado** - Portaria n. 6 de 12.11.2008 - DJe 17.11.2008.
63. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil - editada pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 1 de 1º.02.2008 - DJ 11.02.2008.
64. Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas - editada pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 2 de 1º.02.2008 - DJ 11.02.2008.
65. Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões - editada pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 4 de 10.10.2008 - DJe 15.10.2008 - **Registro cancelado** - Portaria n. 2 de 27.11.2014 - DJe 03.12.2014.
66. Revista de Direito Tributário da Associação Paulista de Estudos Tributários - editada pela MP Editora Ltda. - Portaria n. 5 de 30.10.2008 - DJe 07.11.2008.
67. Portal da Rede Mundial de Computadores “editoramagister.com” - editado pela Editora Magister Ltda. - Portaria n. 7 de 15.12.2008 - DJe 17.12.2008.
68. “Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul” (versão eletrônica) - Portal da Rede Mundial de Computadores - endereço eletrônico: [https://www.tjrs.jus.br/site/publicacoes/revista\\_da\\_jurisprudencia/](https://www.tjrs.jus.br/site/publicacoes/revista_da_jurisprudencia/) - editada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Grande do Sul - Portaria n. 1 de 19.02.2010 - DJe 24.02.2010 - **Registro retificado e ratificado** - Portaria n. 4 de 19.03.2010 - DJe 22.03.2010.
69. Portal da Rede Mundial de Computadores - “jurisprudência-online” - editada pela Associação dos Advogados de São Paulo - Portaria n. 2 de 19.02.2010 - DJe 24.02.2010.
70. Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (versão eletrônica) - Portal da Rede Mundial de Computadores - endereço eletrônico: [https://www.trf5.jus.br/revista\\_jurisprudencia/](https://www.trf5.jus.br/revista_jurisprudencia/) - editado pelo Tribunal Federal Regional da 5ª Região - Portaria n. 5 de 09.04.2010 - DJe 13.04.2010.

71. DVD ROM Datadez - de responsabilidade da IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. (anteriormente editado pela Notadez Informações Ltda.) - Portaria n. 7 de 10.09.2010 - DJe 14.09.2010 - **Registro cancelado** - Portaria n. 6 de 22.11.2011 - DJe 23.11.2011.

72. Portal da Rede Mundial de Computadores - “Plenum On-line” - endereço “www.plenum.com.br” - editado pela Plenum Editora Ltda. - Portaria n. 1 de 31.01.2011 - DJe 02.02.2011.

73. DVD-ROM - Juris Síntese DVD - editado pela marca “Síntese”, de propriedade da IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 2 de 31.01.2011 - DJe 02.02.2011.

74. Portal da Rede Mundial de Computadores - “JURIS SÍNTESE ONLINE” - endereço eletrônico: <https://online.sintese.com/> - produto digital da marca Síntese, de propriedade da IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 3 de 29.04.2011 - DJe 03.05.2011.

75. Portal da Rede Mundial de Computadores - “SINTESENET” - endereço eletrônico: <https://online.sintese.com/> - produto digital da marca Síntese, de propriedade da IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda. - Portaria n. 4 de 29.04.2011 - DJe 03.05.2011.

76. DVD-ROM Juris Plenum Ouro - de responsabilidade da Editora Plenum Ltda. - Portaria n. 7 de 22.11.2011 - DJe 23.11.2011.

77. CD-ROM “JURID - Biblioteca Jurídica Digital”, versão “Jurid Premium” - de propriedade da JURID Publicações Eletrônicas Ltda. - Portaria n. 1 de 07.05.2012 - DJe 09.05.2012 - **Registro cancelado** - Portaria n. 1 de 19.11.2014 - DJe 19.11.2014.

78. Portal da Rede Mundial de Computadores - endereço eletrônico: <https://coad.com.br/juridico> - produto “COAD/ADV/CT - Advocacia Dinâmica e Consultoria Trabalhista”, de propriedade da Atualização Profissional COAD Ltda. - Portaria n. 1 de 28.02.2013 - DJe 04.03.2013 - **Registro cancelado** - Portaria n. 3 de 03.10.2013 - DJe de 07.10.2013.

79. Revista “Jurisprudência Catarinense” (versão eletrônica) - Portal da Rede Mundial de Computadores - endereço eletrônico: <https://busca.tjsc.jus.br/revistajc/> - editada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina - Portaria n. 1 de 06.04.2015 - DJe 08.04.2015.

**Projeto gráfico**

*Coordenadoria de Multimeios - STJ*

**Editoração**

*Gabinete do Ministro Diretor da Revista - STJ*

**Impressão**

*Capa: Gráfica do Conselho da Justiça Federal - CJF*

*Miolo: Seção de Reprografia e Encadernação - STJ*