

# Superior Tribunal de Justiça

**EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**EMBARGANTE** : JAIR CLAUDINO ACLINO  
**EMBARGANTE** : DARCI SUMARIVA ACLINIO  
**ADVOGADOS** : AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235  
VOLMIR DE MOURA - SC040211  
**EMBARGANTE** : CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO -  
"AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADOS** : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864  
ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452  
MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI - SC044175  
GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476  
NELSON TONON NETO - RJ221813  
ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303  
**EMBARGADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTERES.** : MUNICIPIO DE RIO DO SUL  
**ADVOGADOS** : TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013  
RICARDO PEREIRA - SC037428  
**INTERES.** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS  
CURIAE"  
**ADVOGADO** : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA -  
RS033940  
**INTERES.** : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

## EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ANTROPIZAÇÃO (ÁREA CONSOLIDADA) EM APPS.**

1. Nos termos em que decidido pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça na sessão de 9/3/2016, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. **Tese fixada no julgamento do Tema 1010/STJ:** "Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d* e *e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade".

**3. Embargos de declaração opostos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC**, como *amicus curiae*, em que se alegam omissões quanto à: (a) excessiva abrangência da tese fixada, sem o enfrentamento de hipótese de pedido demolitório em Áreas de Preservação Permanente onde ocorrida a perda da função ambiental (antropização em área de APPs); (b) modulação dos efeitos da decisão; e (c) falta de manifestação a respeito de dispositivos constitucionais, compatíveis, em tese, com o julgamento (artigos 5º, *caput*, 30, I e VIII, 170, IV e VI, 182, §§ 1º e 2º, 186, I a IV, 187, I a VIII, §§ 1º e 2º, e 225 da Constituição Federal).

**4. Embargos de declaração opostos pelos autores**, em que sustentam obscuridade e omissão consubstanciadas no fato de que, no caso concreto, haveria via pública entre a propriedade, objeto da controvérsia, e o curso d'água localizado em área urbana consolidada, o que implicaria neutralização ou esvaziamento da função ambiental da APP local (antropização da área).

**5.** O fato de os processos selecionados para julgamento como representativos da controvérsia não veicularem pedido demolitório em Área de Preservação Permanente, à margem de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, tal como observado pelo *amicus curiae*, não conduz à existência de omissão no julgamento da tese, pois não é o tipo de ação ou de pedido nela contido que definirá a incidência, ou não, do artigo 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d*, e *e*, da Lei n. 12.651/2012. A tese definida no Tema 1010/STJ aplica-se a todo tipo de ação judicial, ainda que se trate de ação demolitória, sem que esse entendimento apresente surpresa, pois esta Corte Superior, em diversas oportunidades, já se manifestou a respeito da necessidade de se demolir aquilo indevidamente construído sobre Área de Preservação Permanente. Nesse sentido, confirmam-se: REsp 1.341.090/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 7/12/2017; REsp 1.667.087/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13/8/2018; REsp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10/12/2018; REsp 1.638.798/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019; e AgInt nos EDcl na AR 6.812/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 12/8/2021.

**6.** A antropização pode, às vezes, acarretar a perda da função ambiental em Áreas de Preservação Permanente, a partir das margens de cursos d'água naturais, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, o que ensejou a alegação de proprietários ou empreendedores de não mais ser viável a sua recomposição/restauração. Contudo, a disciplina da função ambiental prevista no inciso II do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012 informa que remanesce função ambiental na Área de Preservação Permanente e o dever de recuperação *in natura* quando esta possa, alternativamente e em tese: (a) preservar os recursos hídricos, (b) a paisagem, (c) a estabilidade geológica e a biodiversidade, (d) facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, (e) proteger o solo e (f) assegurar o bem-estar das populações humanas. Assim, havendo ao menos um dos elementos a caracterizar a proteção ao meio ambiente na Área de Preservação Permanente ou, ainda que não seja observado qualquer deles, mas seja tecnicamente possível a recuperação *in natura* da área para que ela possa readquiri-los para fins de restabelecimento da função ambiental no local, não se pode dizer que ocorreu o seu

aniquilamento como efeito da antropização. Em síntese, se há um dos elementos ou sendo possível restabelecê-lo, tem-se que o fio condutor da proteção ambiental não se rompeu. Os esclarecimentos agora feitos não alteram a tese fixada no Tema 1010/STJ. O exame de eventual perda absoluta e tecnicamente irreversível *in natura* da função ecológica decorrente de suposta antropização em Área de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, está contido no campo das situações pontuais. São hipóteses que devem ser tratadas, caso a caso, pelas instâncias ordinárias, à luz da Súmula 613/STJ (vedação do fato consumado) e nos estritos limites e disciplina do Código Florestal, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e dos princípios reitores do Direito Ambiental.

**7.** A observância da eventual perda da função ambiental na área em que contido o imóvel, objeto deste processo, além de não ter sido tratada no acórdão proferido pela Corte de origem (fls. 97-108), o que denota falta de prequestionamento da questão, impõe, como regra, o reexame de fatos e provas em recurso especial, situação que encontra óbice no teor da Súmula 7/STJ. A propósito, confira-se: AgInt no AREsp 1.249.961/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 24/4/2020.

**8.** Não compete a este Tribunal Superior examinar suposta violação a normativos constitucionais, nem sequer para fins de prequestionamento, em razão de a matéria estar reservada ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do que dispõe o artigo 102, III, da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se: EDcl no AgInt nos EAREsp 1.660.220/RJ, Rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 7/12/2021; EDcl no AgInt nos EAREsp 324.950/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 15/12/2021; EDcl no AgInt nos EREsp 1.692.293/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 12/11/2021; EDcl no REsp 1.818.872/PE, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 14/6/2021; e AgInt nos EAREsp 1.126.879/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 23/3/2021.

**9.** Não há falar em omissão quanto ao exame da modulação do Tema 1010/STJ, pois a questão foi apresentada na sessão de julgamento ocorrida em 28/4/2021, foi debatida e rejeitada pela Primeira Seção, conforme consta no voto condutor do acórdão ora embargado.

**10.** Em 29 de dezembro de 2021 foi publicada a Lei n. 14.285/2021, que alterou normativos da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), da Lei n. 11.952/2009 e da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), pelo que foi determinada a intimação das partes e do *amicus curiae*, em cumprimento aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, com posterior vista ao Ministério Público Federal (*custos legis*).

**11.** A superveniência de norma abstrata que faculta aos Municípios e ao Distrito Federal alterar os limites das margens dos cursos d'água nas áreas urbanas consolidadas não deve ser examinada na via estreita destes embargos de declaração, pois, no julgamento do AgInt nos EREsp 1.462.237/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 21/3/2019, a Primeira Seção deste eg. STJ assentou compreensão segundo a qual não se admite a invocação de legislação sobreveniente no âmbito do recurso especial devido a essa espécie recursal possuir causa de pedir vinculada à

# Superior Tribunal de Justiça

fundamentação contida no acórdão recorrido, não sendo possível a ampliação do seu objeto. Nesse sentido, confirmam-se: AgInt nos EDcl no AREsp 1.068.565/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 8/9/2022; e EDcl no REsp 1.691.837/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 2/6/2022.

**12.** Eventual manifestação deste Colegiado a respeito da Lei n. 14.285/2021, neste momento, ocasionaria indevida ampliação da tese inicialmente admitida a julgamento e conduziria à inobservância da congruência objetiva, pois estar-se-ia a decidir fora dos limites do objeto litigioso e da questão inicialmente identificada e submetida a julgamento no microsistema de casos repetitivos, o que não se coaduna com as determinações contidas no *caput* do artigo 1.036 e no inciso I do artigo 1.037 do CPC, que tratam, respectivamente, da imprescindibilidade da multiplicidade de recursos, com idêntica questão de direito, e identificação precisa da questão a ser submetida a julgamento.

**13.** Embargos de declaração dos autores e da CBIC rejeitados.

## 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, rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 23 de novembro de 2022(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1770760 - SC (2018/0263124-2)

**RELATOR** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**EMBARGANTE** : JAIR CLAUDINO ACLINO  
**EMBARGANTE** : DARCI SUMARIVA ACLINIO  
**ADVOGADOS** : AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235  
VOLMIR DE MOURA - SC040211  
**EMBARGANTE** : CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO -  
"AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADOS** : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864  
ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452  
MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI - SC044175  
GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476  
NELSON TONON NETO - RJ221813  
ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303  
**EMBARGADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTERES.** : MUNICIPIO DE RIO DO SUL  
**ADVOGADOS** : TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013  
RICARDO PEREIRA - SC037428  
**INTERES.** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS  
CURIAE"  
**ADVOGADO** : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA - RS033940  
**INTERES.** : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

### EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ANTROPIZAÇÃO (ÁREA CONSOLIDADA) EM APPS.**

1. Nos termos em que decidido pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça na sessão de 9/3/2016, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. **Tese fixada no julgamento do Tema 1010/STJ:** "Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em

trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d* e *e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade".

**3. Embargos de declaração opostos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC**, como *amicus curiae*, em que se alegam omissões quanto à: (a) excessiva abrangência da tese fixada, sem o enfrentamento de hipótese de pedido demolitório em Áreas de Preservação Permanente onde ocorrida a perda da função ambiental (antropização em área de APPs); (b) modulação dos efeitos da decisão; e (c) falta de manifestação a respeito de dispositivos constitucionais, compatíveis, em tese, com o julgamento (artigos 5º, *caput*, 30, I e VIII, 170, IV e VI, 182, §§ 1º e 2º, 186, I a IV, 187, I a VIII, §§ 1º e 2º, e 225 da Constituição Federal).

**4. Embargos de declaração opostos pelos autores**, em que sustentam obscuridade e omissão consubstanciadas no fato de que, no caso concreto, haveria via pública entre a propriedade, objeto da controvérsia, e o curso d'água localizado em área urbana consolidada, o que implicaria neutralização ou esvaziamento da função ambiental da APP local (antropização da área).

**5.** O fato de os processos selecionados para julgamento como representativos da controvérsia não veicularem pedido demolitório em Área de Preservação Permanente, à margem de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, tal como observado pelo *amicus curiae*, não conduz à existência de omissão no julgamento da tese, pois não é o tipo de ação ou de pedido nela contido que definirá a incidência, ou não, do artigo 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d*, e *e*, da Lei n. 12.651/2012. A tese definida no Tema 1010/STJ aplica-se a todo tipo de ação judicial, ainda que se trate de ação demolitória, sem que esse entendimento apresente surpresa, pois esta Corte Superior, em diversas oportunidades, já se manifestou a respeito da necessidade de se demolir aquilo indevidamente construído sobre Área de Preservação Permanente. Nesse sentido, confirmam-se: REsp 1.341.090/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 7/12/2017; REsp 1.667.087/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13/8/2018; REsp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10/12/2018; REsp 1.638.798/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019; e AgInt nos EDcl na AR 6.812/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 12/8/2021.

**6.** A antropização pode, às vezes, acarretar a perda da função ambiental em Áreas de Preservação Permanente, a partir das margens de cursos d'água naturais, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, o que ensejou a alegação de proprietários ou empreendedores de não mais ser viável a sua recomposição/restauração. Contudo, a disciplina da função ambiental prevista no inciso II do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012 informa que remanesce função ambiental na Área de Preservação Permanente e o dever de recuperação *in natura* quando esta possa, alternativamente e em tese: (a) preservar os recursos hídricos, (b) a paisagem, (c) a estabilidade geológica e a biodiversidade, (d) facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, (e) proteger o solo

e (f) assegurar o bem-estar das populações humanas. Assim, havendo ao menos um dos elementos a caracterizar a proteção ao meio ambiente na Área de Preservação Permanente ou, ainda que não seja observado qualquer deles, mas seja tecnicamente possível a recuperação *in natura* da área para que ela possa readquiri-los para fins de restabelecimento da função ambiental no local, não se pode dizer que ocorreu o seu aniquilamento como efeito da antropização. Em síntese, se há um dos elementos ou sendo possível restabelecê-lo, tem-se que o fio condutor da proteção ambiental não se rompeu. Os esclarecimentos agora feitos não alteram a tese fixada no Tema 1010/STJ. O exame de eventual perda absoluta e tecnicamente irreversível *in natura* da função ecológica decorrente de suposta antropização em Área de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, está contido no campo das situações pontuais. São hipóteses que devem ser tratadas, caso a caso, pelas instâncias ordinárias, à luz da Súmula 613/STJ (vedação do fato consumado) e nos estritos limites e disciplina do Código Florestal, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e dos princípios reitores do Direito Ambiental.

**7.** A observância da eventual perda da função ambiental na área em que contido o imóvel, objeto deste processo, além de não ter sido tratada no acórdão proferido pela Corte de origem (fls. 97-108), o que denota falta de prequestionamento da questão, impõe, como regra, o reexame de fatos e provas em recurso especial, situação que encontra óbice no teor da Súmula 7/STJ. A propósito, confira-se: AgInt no AREsp 1.249.961/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 24/4/2020.

**8.** Não compete a este Tribunal Superior examinar suposta violação a normativos constitucionais, nem sequer para fins de prequestionamento, em razão de a matéria estar reservada ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do que dispõe o artigo 102, III, da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se: EDcl no AgInt nos EAREsp 1.660.220/RJ, Rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 7/12/2021; EDcl no AgInt nos EAREsp 324.950/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 15/12/2021; EDcl no AgInt nos EREsp 1.692.293/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 12/11/2021; EDcl no REsp 1.818.872/PE, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 14/6/2021; e AgInt nos EAREsp 1.126.879/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 23/3/2021.

**9.** Não há falar em omissão quanto ao exame da modulação do Tema 1010/STJ, pois a questão foi apresentada na sessão de julgamento ocorrida em 28/4/2021, foi debatida e rejeitada pela Primeira Seção, conforme consta no voto condutor do acórdão ora embargado.

**10.** Em 29 de dezembro de 2021 foi publicada a Lei n. 14.285/2021, que alterou normativos da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), da Lei n. 11.952/2009 e da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), pelo que foi determinada a intimação das partes e do *amicus curiae*, em cumprimento aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, com posterior vista ao Ministério Público Federal (*custos legis*).

11. A superveniência de norma abstrata que faculta aos Municípios e ao Distrito Federal alterar os limites das margens dos cursos d'água nas áreas urbanas consolidadas não deve ser examinada na via estreita destes embargos de declaração, pois, no julgamento do AgInt nos EREsp 1.462.237/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 21/3/2019, a Primeira Seção deste eg. STJ assentou compreensão segundo a qual não se admite a invocação de legislação sobreveniente no âmbito do recurso especial devido a essa espécie recursal possuir causa de pedir vinculada à fundamentação contida no acórdão recorrido, não sendo possível a ampliação do seu objeto. Nesse sentido, confirmam-se: AgInt nos EDcl no AREsp 1.068.565/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 8/9/2022; e EDcl no REsp 1.691.837/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 2/6/2022.

12. Eventual manifestação deste Colegiado a respeito da Lei n. 14.285/2021, neste momento, ocasionaria indevida ampliação da tese inicialmente admitida a julgamento e conduziria à inobservância da congruência objetiva, pois estar-se-ia a decidir fora dos limites do objeto litigioso e da questão inicialmente identificada e submetida a julgamento no microsistema de casos repetitivos, o que não se coaduna com as determinações contidas no *caput* do artigo 1.036 e no inciso I do artigo 1.037 do CPC, que tratam, respectivamente, da imprescindibilidade da multiplicidade de recursos, com idêntica questão de direito, e identificação precisa da questão a ser submetida a julgamento.

13. Embargos de declaração dos autores e da CBIC rejeitados.

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** Trata-se de embargos de declaração opostos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC (*amicus curiae*), e por Jair Claudino Aclino e Darci Sumariva Aclinio (partes autoras), ao acórdão assim ementado (fls. 1.716-1.718):

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA.

1. Nos termos em que decidido pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. **Discussão dos autos:** Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato de Secretário Municipal questionando o indeferimento de pedido de reforma de imóvel derrubada de casa para construção de outra que dista menos de 30 (trinta) metros do Rio Itajaí-Açu, encontrando-se em Área de Preservação Permanente urbana. O acórdão recorrido negou provimento ao reexame necessário e manteve a concessão da ordem a fim de que seja observado no pedido administrativo a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), que prevê o recuo de 15 (quinze) metros da margem do curso d'água.

3. **Delimitação da controvérsia:** Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea "a", da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.
4. A definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade.
5. O art. 4º, *caput*, inciso I, da Lei n. 12.651/2012 mantém-se hígido no sistema normativo federal, após os julgamentos da ADC n. 42 e das ADIs ns. 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.
6. A disciplina da extensão das faixas marginais a cursos d'água no meio urbano foi apreciada inicialmente nesta Corte Superior no julgamento do REsp 1.518.490/SC, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15/10/2019, precedente esse que solucionou, especificamente, a antinomia entre a norma do antigo Código Florestal (art. 2º da Lei n. 4.771/1965) e a norma da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976), com a afirmação de que o normativo do antigo Código Florestal é o que deve disciplinar a largura mínima das faixas marginais ao longo dos cursos d'água no meio urbano. Nesse sentido: Resp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10/12/2018; AgInt no REsp 1.484.153/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 19/12/2018; REsp 1.546.415/SC, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 28/2/2019; e AgInt no REsp 1.542.756/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 2/4/2019.
7. Exsurge inarredável que a norma inserta no novo Código Florestal (art. 4º, caput, inciso I), ao prever medidas mínimas superiores para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, sendo especial e específica para o caso em face do previsto no art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas, espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, III, da CF/1988), que não se condicionam a fronteiras entre o meio rural e o urbano.
8. A superveniência da Lei n. 13.913, de 25 de novembro de 2019, que suprimiu a expressão “[...] salvo maiores exigências da legislação específica.” do inciso III do art. 4º da Lei n. 6.766/1976, não afasta a aplicação do art. 4º, caput, e I, da Lei n. 12.651/2012 às áreas urbanas de ocupação consolidada, pois, pelo critério da especialidade, esse normativo do novo Código Florestal é o que garante a mais ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e à coletividade.
9. **Tese fixada - Tema 1010/STJ:** Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d* e *e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.
10. Recurso especial conhecido e provido.
11. Acórdão sujeito ao regime previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015.

## **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELA CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC, QUE ATUA COMO *AMICUS CURIAE***

A embargante (fls. 1.754-1.778) na condição de *amicus curiae*, sustenta que a finalidade dos seus aclaratórios “[...] é de apontar duas omissões importantes sobre os efeitos da decisão (primeiro, quanto à necessidade de adaptar a tese fixada às

circunstâncias dos três casos concretos sob julgamento; segundo, quanto à modulação de efeitos) e, em seguida, pré-questionar dispositivos constitucionais para o fim de interposição de recurso extraordinário (fl. 1.754)". Assim, afirma:

(a) A tese fixada, excessivamente abrangente, deixou de observar peculiaridades fáticas, ou seja, nos três processos selecionados não havia obras iniciadas ou prontas, não tendo sido enfrentada a hipótese de possível pedido demolitório em áreas de APPs, nas quais ocorreu a perda da função ambiental pela urbanização (fenômeno da antropização);

(b) Não foi abordada a questão da modulação dos efeitos da decisão, porque o próprio Ministério Público do Estado de Santa Catarina teria permitido certa flexibilização das disposições do novo Código Florestal no Estado de Santa Catarina entre 2014 e 2018;

(c) Não se tratou do prequestionamento de dispositivos constitucionais (artigos 5º, *caput*, 30, I e VIII, 170, IV e VI, 182, §§ 1º e 2º, 186, I a IV, 187, I a VIII, §§ 1º e 2º, e 225 da Constituição Federal), pois, ao não ser aplicada a faixa de 15 metros prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, violaram-se o princípio da isonomia e a competência legislativa municipal para tratar da distância de afastamento das construções dos cursos d'água em espaços urbanos consolidados, não se atentando para a distinção entre as diversas realidades social, econômica e ambiental das áreas urbanas e rurais.

Ao final, requer (fl. 1.769):

V. a) Primeiro pedido (integração da decisão)

Diante de todo o exposto, com o devido acato, a embargante vem requerer que este e. STJ conheça dos presentes embargos declaratórios e lhes dê provimento no sentido de integrar a decisão, sanando as omissões apontadas: primeiro, quanto à adequação da tese aos casos concretos afetados; segundo, quanto à necessária modulação de efeitos do v. acórdão; e, terceiro, quanto à aplicabilidade da matéria constitucional indicada no texto do recurso.

V. b.) Segundo pedido (efeitos infringentes)

Caso V.Exas. entendam que, ao sanar as omissões acima indicadas, as premissas fundamentais do v. acórdão foram alteradas, requer-se sejam os presentes embargos declaratórios recebidos com efeitos infringentes, alterando-se a decisão para que seja reconhecida a Lei de Parcelamento de Solo Urbano sobre o Código Florestal nas áreas urbanas consolidadas.

Subsidiariamente, requer-se sejam atribuídos efeitos infringentes ao menos para que haja a adequação da tese jurídica fixada, esclarecendo com mais precisão que ela se aplica apenas aos casos em que não há obra pronta, como são os casos afetados; ou, alternativamente, que haja a modulação dos efeitos da decisão, para que ela passe a surtir efeitos apenas ex nunc.

V. c.) Terceiro pedido (pré-questionamento)

Se o provimento dos embargos não resultar na concessão de efeitos infringentes que reformem o mérito da decisão embargada, requer-se sejam pré-questionados, para fins de admissibilidade do recurso extraordinário, os seguintes dispositivos constitucionais: arts. 225 e 170, IV e VI (compatibilização entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os princípios do desenvolvimento sustentável e da livre iniciativa); art. 5º art. 182, § 1º e 2º; art. 186, I a IV; art. 187, I a VIII e §1º (distinções entre a política urbana e rural, e a consequente violação ao princípio da isonomia); art. 30, I e VIII (competência municipal para legislar sobre matéria de interesse local).

## **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELOS AUTORES (JAIR CLAUDINO ACLINO E DARCI SUMARIVA ACLINIO) (fls. 1.174-1.751)**

Os embargantes (fls. 1.174-1.751) sustentam, em síntese, obscuridade e omissão consubstanciadas no fato de que, no caso concreto, haveria via pública entre a propriedade, objeto da controvérsia, e o Rio Itajaí-Açú. Dessarte, malgrado se trate de área de preservação permanente, o julgamento não observou a ocorrência da neutralização ou esvaziamento da função ambiental no local (antropização da área).

Ao final, requerem (fl. 1.750):

Ante o exposto, requer-se o conhecimento e provimento do presente recurso de embargos de declaração para, reconhecendo-se a distinção entre a tese estabelecida e as peculiaridades do caso concreto, negar provimento ao recurso especial.

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina impugnou os aclaratórios apresentados pelos autores e pela CBIC, requerendo a rejeição de ambos (fls. 1.790-1.796 e 1.797-1.813).

Memoriais apresentados pela CBIC às fls. 1.815-1.831, reiterando os pedidos.

Foi determinada a intimação das partes e do *amicus curiae* a fim de que, querendo, se manifestassem a respeito da Lei n. 14.285/2021, que alterou dispositivos da Lei n. 12.651/2012 (fl. 1.979).

A CBIC manifestou-se pelo prosseguimento do julgamento, uma vez que a Lei n. 14.285/2021 "[...] apenas estabelece uma exceção à previsão do art. 4º do Código Florestal (fl. 1.981)".

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina manifestou-se pela

inaplicabilidade da nova Lei n. 14.285/2021 e manutenção da tese firmada pelo Tema 1010 (fls. 1.989-2000).

A União manifestou-se pela inaplicabilidade da alteração legislativa, porque não é objeto do recurso especial (fls. 2.005-2.012).

O Ministério Público Federal aduziu inicialmente que a nova lei tem eficácia limitada, visto que depende do legislador local e, até que leis locais sobrevenham, "[...] seguem vigendo as limitações previstas no Código Florestal (fl. 2.014)". Na questão de fundo, sustenta a inconstitucionalidade das alterações legislativas diante da ofensa ao artigo 225 da Constituição Federal, bem como o grave risco de ofensa ao princípio da segurança jurídica, pois, caso os Municípios passem a legislar a respeito, poder-se-á ter mais de 5.000 (cinco mil) leis disciplinando a definição das faixas marginais dos cursos d'água (fls. 2.013-2.018).

É o relatório.

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** O recurso foi interposto sob a vigência do Código de Processo Civil de 2015, razão por que deve ser observado o Enunciado Administrativo n. 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do Novo CPC".

Nestes autos, após a fixação da tese no Tema 1010/STJ, sobrevieram dois recursos de embargos de declaração. Um oposto pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, na qualidade de *amicus curiae*, e o outro pelas partes autoras.

A CBIC informa que não ocorreu a manifestação deste Colegiado a respeito da situação das obras nos imóveis já iniciadas ou finalizadas na vigência do novo Código Florestal que, em alguma medida, possam estar sobre a faixa não edificável, a partir das

margens de cursos d'água naturais, em trechos caracterizados como área urbana consolidada. Assim, não foi enfrentada a possível solução para ações demolitórias nas referidas áreas de proteção ambiental, nos casos em que ocorrida a antropização no local.

Como afirmado pelo *amicus curiae*, os processos eleitos como representativos da controvérsia não dizem respeito, diretamente, a ações demolitórias.

Os processos selecionados pela Corte de origem tratam de ações (ordinárias e mandamental) em que os administrados pretendem: a reforma do imóvel (REsp 1.770.760/SC); o cancelamento de restrição averbada na matrícula do imóvel referente à construção e determinação do recuo de 15 (quinze) metros à margem do curso d'água previsto na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (REsp 1.770.808/SC); e a não exigência, por parte do Município, de adequação do pedido administrativo de construção de imóvel ao que dispõe o art. 4º da Lei n. 12.651/2012 (REsp 1.770.967/SC).

A tese fixada no julgamento do Tema 1010/STJ contém a seguinte redação:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d* e *e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

Com efeito, o fato de os processos selecionados para julgamento como representativos da controvérsia não veicularem pedido demolitório em Área de Preservação Permanente, à margem de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, não conduz à existência de omissão no julgamento da tese, pois não é o tipo de ação ou de pedido nela contido que definirá a incidência, ou não, do artigo 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d*, e *e*, da Lei n. 12.651/2012. É dizer, a tese definida no Tema 1010/STJ aplica-se a todo tipo de ação judicial, ainda que se trate de ação demolitória, sem que esse entendimento apresente surpresa, pois esta Corte Superior, em diversas oportunidades, já se manifestou a respeito da necessidade de se demolir aquilo indevidamente construído sobre Área de Preservação

Permanente.

A propósito, confirmam-se:

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÓBICES ADMISSIONAIS NÃO CARACTERIZADOS. CHÁCARA DESTINADA AO LAZER. PROPRIEDADE LOCALIZADA EM ZONA RURAL. CASA CONSTRUÍDA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INVASÃO DA FAIXA MÍNIMA DE PROTEÇÃO DA MARGEM DE CURSO DE ÁGUA. DEMOLIÇÃO PARCIAL. MEDIDA ADEQUADA À MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE E DOS ATRIBUTOS QUE JUSTIFICARAM A CRIAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP).

1. Diversamente do alegado pelos recorridos, não se fazem presentes, na espécie, os óbices admissionais consubstanciados nas Súmulas 7 e 211/STJ, e nas Súmulas 282 e 284/STF.
2. No caso dos autos, tem-se por incontroverso que parte da edificação pertencente aos réus adentra oito metros na faixa de preservação que ladeia pequeno curso d'água existente na propriedade.
3. De acordo com o art. 2º, a, 1, da Lei nº 4.771/1965 (antigo Código Florestal), com redação dada pela Lei nº 7.803/89, são consideradas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura.
4. No plano normativo ambiental, a Constituição Federal condiciona a exegese e a eficácia do respectivo arcabouço regulamentar ordinário, por isso que o art. 2º, a, 1, da Lei nº 4.771/1965 (redação dada pela Lei nº 7.803/89), deve ser interpretado em harmonia com os ditames dos arts. 186 e 225, § 1º, III, da CF/88, evitando-se qualquer forma de utilização da propriedade que comprometa a integridade e os atributos que justificaram a criação da APP.
5. A utilização da propriedade rural para deleite pessoal de seus titulares, ignorando a proteção da faixa mínima nas margens de curso d'água e, por isso, em desconformidade com a função sócio-ambiental do imóvel, torna inescapável a demolição da edificação, quanto à porção que avançou para além do limite legalmente permitido.
6. Recurso especial do Parquet estadual a que se dá provimento (REsp 1.341.090/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 7/12/2017).

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. PREQUESTIONAMENTO FICTO. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 1.025 DO CPC DE 2015. POSICIONAMENTO DA SEGUNDA TURMA EM TORNO DA CONSOLIDAÇÃO DAS NOVAS TÉCNICAS PROCESSUAIS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE. DIREITO ADQUIRIDO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA URBANA. INAPLICABILIDADE.

1. Buscando a consolidação das técnicas processuais estabelecidas pelo Código de Processo Civil de 2015, voltadas, essencialmente, à celeridade, à economia e à efetividade processuais, e revendo a abrangência da orientação fixada pelo enunciado n. 211 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, a Segunda Turma passa a admitir o prequestionamento ficto, uma vez observadas as condições que emergem do disposto no art. 1.025 do referido diploma legal, sobretudo em relação à natureza da matéria e à competência desta Corte Superior.
2. Na espécie, o recorrente questionou elementos jurídicos relevantes (e-STJ, fls. 762-788), que não foram apreciados de forma explicitamente fundamentada pela instância ordinária. Incluem-se no aresto os elementos tidos como omissos. Incidência do art. 1.025 do CPC/2015.
3. A proteção ao meio ambiente não difere área urbana de rural, porquanto ambas merecem a atenção em favor da garantia da qualidade de vida proporcionada pelo texto constitucional, pelo Código Florestal e pelas demais normas legais sobre o tema.
4. Não há falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente.
5. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado aos casos em que se alega a consolidação da área urbana.
6. Recurso especial provido, determinando-se a demolição da construção (REsp

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. SUPOSTA ANTINOMIA DO CÓDIGO FLORESTAL COM A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO QUE TANGE À DEFINIÇÃO DA ÁREA NÃO-EDIFICÁVEL ÀS MARGENS DE RIO. MAIOR PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCIDÊNCIA DO LIMITE PREVISTO NO CÓDIGO AMBIENTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PROVIDO, PARA RECONHECER A IMPOSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE OU PERMANÊNCIA DE QUALQUER EDIFICAÇÃO NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO DAS MARGENS DO RIO TUBARÃO.

1. Discute-se nos autos, no âmbito de análise desta Corte Superior de Justiça, o suposto conflito da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4o., III, da Lei 6.766/1979) sobre o Código Florestal (art. 2º da Lei 4.771/1965) no que tange à definição da dimensão non aedificandi no leito do Rio Tubarão, considerada como Área de Preservação Permanente-APP, restando incontroverso nos autos que os recorridos edificaram a uma distância de 22 metros do corpo d'água.

2. A aparente antinomia das normas foi enfrentada pela Corte de origem com enfoque na suposta especialidade da Lei 6.766/1979, compreendendo que a Lei 4.771/1965 cederia espaço à aplicação da Lei de Parcelamento do Solo no âmbito urbano.

3. O âmbito de proteção jurídica das normas em confronto seria, na realidade, distinto. Enquanto o art. 2o. do Código Florestal visa à proteção da biodiversidade, a Lei de Parcelamento do Solo tem por finalidade precípua a ordenação do espaço urbano destinado à habitação, de modo que a proteção pretendida estaria mais relacionada à segurança da população, prevenindo edificações em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações.

4. Por ser o que oferece a maior proteção ambiental, o limite que prevalece é o do art. 2o. da Lei 4.771/1965, com a redação vigente à época dos fatos, que, na espécie, remontam ao ano de 2011. Incide, portanto, o teor dado ao dispositivo pela Lei 7.511/1986, que previu a distância mínima de 100 metros, em detrimento do limite de 15 metros estabelecido pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Precedente da Segunda Turma: REsp. 1.518.490/SC, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 15.10.2018.

5. Frise-se, ademais, não se admitir, notadamente em temas de Direito Ambiental, a incidência da Teoria do Fato Consumado para a manutenção de situação que, apesar do decurso do tempo, é danosa ao ecossistema e violadora das normas de proteção ambiental.

6. Não se olvida que, ao que tudo indica, a particular agiu de boa-fé, amparada no Plano Diretor do Município de Orleans/SC (Lei Complementar Municipal 2.147/2004) - que estabelece a distância de 20 metros - e na referida Lei do Parcelamento do Solo Urbano, tendo sua edificação licenciada pela co-ré FUNDAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DE ORLEANS-FAMOR, órgão ambiental responsável no âmbito do Município.

Por essa razão, terá ela, a princípio, direito à persecução do ressarcimento pelas perdas e danos na via processual adequada.

7. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA provido, reconhecendo a imprescindibilidade da observância do limite imposto pelo Código Ambiental para a edificação nas margens do Rio Tubarão, e, por conseguinte, a necessária demolição da edificação construída na Área de Preservação Permanente-APP, impondo, ainda, à FUNDAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DE ORLEANS-FAMOR a obrigação de não mais expedir licenciamentos e autorizações para projetos de construção na referida área

(REsp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10/12/2018).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. REGRAS AMBIENTAIS NÃO OBSERVADAS. EDIFICAÇÕES. DEMOLIÇÃO. FATO CONSUMADO AFASTADO. PRESERVAÇÃO IN NATURA. NECESSIDADE. PRECEDENTES.

I - Na origem, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação civil pública ambiental contra Saffira - Sociedade dos Amigos da Fauna e da Flora de Iraí, com o objetivo de compelir a ré na obrigação de não fazer obras, em continuidade às já existentes, em imóvel situado em Área de Preservação Permanente - APP, onde não teriam sido devidamente observadas as regras ambientais pertinentes, bem como a demolir as

edificações feitas na referida área, com a obrigação de reparar os danos já causados.

II - O Tribunal a quo, em grau recursal, manteve a decisão monocrática de procedência parcial do pedido, no sentido da demolição somente de algumas das edificações, oportunizando à ré, no entanto, a recuperação do meio ambiente, e condenando o Ibama a apresentar projeto de reflorestamento.

III - Ao dar oportunidade à parte em proceder à recomposição florestal no lugar da demolição das demais edificações - as mais antigas -, o Tribunal a quo culminou por afrontar a legislação federal invocada no recurso especial e a firme jurisprudência desta Corte.

IV - As Áreas de Preservação Permanente têm a função ambiental de preservar os diversos elementos da natureza essenciais à vida, no que sempre deve-se prestigiar sua recomposição in natura.

V - O STJ, em casos idênticos, firmou entendimento no sentido de que, em tema de Direito Ambiental, não se admite a incidência da teoria do fato consumado. Precedentes: AgInt no REsp 1572257/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 17/05/2019; AgInt no REsp 1419098/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 21/05/2018, AgRg nos EDcl no AREsp 611.701/RS, Rel. Ministro Olindo Menezes, Des. convocado do TRF 1ª Região, Primeira Turma, DJe 11/12/2015.

**VI - Nesse contexto, devidamente constatada a existência de edificações em área de preservação permanente, a demolição de todas aquelas que estejam em tal situação é medida que se impõe.**

VII - Recurso especial provido, condenando a Sociedade ré na demolição de todas as casas, inclusive as mais antigas, aquelas que foram "preservadas" pelo decisum atacado (REsp 1.638.798/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019 - grifo nosso).

PROCESSO CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO RESCISÓRIA. INDEFERIMENTO DA LIMINAR. DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÃO ERGUIDA ÀS MARGENS DO RIO IVINHEMA. ARESTO RESCINDENDO LASTREADO NA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ERRO DE FATO E PROVA NOVA. INEXISTÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO.

**1. A questão referente às construções irregulares que foram erguidas às margens do Rio Ivinhema, área de preservação permanente, já é conhecida por esta Corte Superior, havendo vários precedentes nos quais se afasta a teoria do fato consumado para se determinar o restabelecimento do dano ambiental, com a demolição das casas de veraneio que ali foram construídas.**

2. A ação rescisória fundada em erro de fato pressupõe que a decisão tenha admitido um fato inexistente ou tenha considerado inexistente um fato efetivamente ocorrido, mas, em quaisquer dos casos, é indispensável que não tenha havido controvérsia nem pronunciamento judicial sobre ele (art. 966, § 1º, do CPC/2015). Isso porque, se houve controvérsia na demanda primitiva, a hipótese é de erro de julgamento e não de erro de fato (AgInt na AR 5.849/RS, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Segunda Seção, julgado em 23/8/2017, DJe 19/10/2017). No caso, a parte autora busca, na realidade, rediscutir as teses jurídicas que foram acolhidas pelo acórdão rescindendo, não estando caracterizada a hipótese de rescisão contida no inciso VIII do art. 966 do CPC.

3. Nos termos do art. 966, VII, do CPC, apenas se considera prova nova aquela em que o autor não tenha tido condições de produzir no processo originário por motivos alheios à sua vontade e à sua disponibilidade, seja porque a desconhecia, seja por não lhe ser acessível durante o processo originário. Além disso, faz-se necessário que a prova nova seja, por si só, suficiente para desconstituir a fundamentação jurídica contida no acórdão rescindendo. Em juízo de cognição sumária, verifica-se que a parte autora não logrou demonstrar a hipótese descrita no referido normativo, o que também desautoriza o deferimento da liminar nesse particular.

4. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt nos EDcl na AR 6.812/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 12/08/2021 - grifo nosso).

**A antropização, como hipotética causa da perda da função ambiental nas Áreas de Preservação Permanente às margens dos cursos d'água, tal como indicado pelos embargantes, diga-se, nas áreas urbanas consolidadas - porque esse é o limite**

**territorial inicialmente fixado para fins do recurso representativo da controvérsia -**, é tema que reverbera por todo o país, notadamente em Municípios às margens de rios. Rios que, na sua grande maioria, não atravessam apenas um único meio urbano, mas que podem margeá-los ou cortá-los, rios que variam em extensão, dimensão de leito, volume d'água e velocidade de correnteza durante o percurso entre a nascente e a foz ou embocadura, e que podem realmente adquirir proporções muito além daquelas rotineiramente observadas quando se está no período de cheia, como se viu em grande parte do país, com as inundações ocorridas no final do ano de 2021 e início de 2022. Distorções hídricas que se avolumam e se agravam diante das implacáveis mudanças climáticas.

É inequívoco que a antropização em tais situações de ocupação coletiva do território urbano, ou seja, a ação do ser humano realizada sobre o meio ambiente às margens dos cursos d'água, sob as várias perspectivas que se possa abordar (social, ambiental, e até mesmo cultural), é fenômeno atrelado ao desenvolvimento da humanidade, muitas vezes precário, como se sabe. Pequenos grupos de pessoas, depois vilas e cidades, em certa medida, desde a idade antiga foram iniciadas às margens d'água, originalmente por uma questão de sobrevivência do agrupamento humano e, depois, em razão do desenvolvimento socioeconômico da sociedade nas suas mais diversas fases e séculos. Evidentemente, não é desse tipo de completa antropização urbana e construções centenárias, ou anteriores a 1965, que cuida, no principal, o Código Florestal. O que está ordinariamente em discussão (e em juízo) são empreendimentos urbanísticos, com destaque para loteamentos, realizados em aberta desobediência às exigências legais, sobretudo aquelas estabelecidas em normas federais.

Assim, antropização, como ação humana sobre o meio ambiente, representa fenômeno social que naturalmente acompanha a civilização. Todavia, a sociedade deve sempre buscar reescrevê-lo, em especial quando se está a tratar da dinâmica do avanço

das cidades para o campo e, por conseguinte, sobre a vegetação nativa e as águas, recurso finito do qual depende a vida no planeta. Reação mais necessária e urgente quando já são visíveis e altamente preocupantes os efeitos nefastos da crise climática, de inundações a estresse hídrico.

Nessa ordem de raciocínio, a antropização pode, às vezes, acarretar perda aparente da função ambiental em Áreas de Preservação Permanente, a partir das margens de cursos d'água naturais, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, o que ensejou a alegação dos proprietários ou empreendedores de não mais ser viável a sua recomposição.

Contudo, a disciplina no inciso II do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012 informa que remanesce função ambiental na Área de Preservação Permanente e o dever de recuperação *in natura* quando esta possa, alternativamente e em tese: (a) preservar os recursos hídricos, (b) a paisagem, (c) a estabilidade geológica e a biodiversidade, (d) facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, (e) proteger o solo e (f) assegurar o bem-estar das populações humanas.

Desse modo, havendo ao menos um desses elementos a justificar a proteção ao meio ambiente na Área de Preservação Permanente ou, ainda que não seja observado algum deles, mas seja tecnicamente possível a recuperação *in natura* da área para que ela possa readquiri-los para fins de restabelecimento da função ambiental no local, não se pode dizer que ocorreu o seu aniquilamento, como efeito da antropização. Em síntese, se há um dos elementos ou sendo possível restabelecê-lo, tem-se que o fio condutor da proteção ambiental no local não se rompeu, donde o inafastável dever de recuperação *in natura* e *in integrum* do espaço degradado.

Os esclarecimentos agora feitos não alteram a tese fixada no Tema 1010/STJ. O exame de eventual perda absoluta e tecnicamente irreversível *in natura* da função ambiental decorrente de suposta antropização em Área de Preservação Permanente de qualquer curso d'água perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área

urbana consolidada, está contido no campo de situações pontuais, que não se choquem com o regime legal e regulamentar. São hipóteses que devem ser analisadas, caso a caso (mediante indenização e compensação ambiental), pelas instâncias ordinárias, à luz da Súmula 613/STJ (vedação do fato consumado) e nos estritos limites e disciplina do Código Florestal, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e dos princípios reitores do Direito Ambiental (entre os quais, proibição de retrocesso, interpretação com base na máxima *in dubio pro natura*, caráter *in re ipsa* do dano decorrente de ocupação ilícita de Área de Preservação Permanente, e impossibilidade de ampliação judicial das exceções legais, que reduzam o patamar de proteção do meio ambiente).

Lembro que, como de resto em toda a disciplina jurídica do meio ambiente, a proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) se submete ao teor da Súmula 613/STJ: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. Ademais, segundo o Código Florestal (Lei 12.727/2012), “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” (artigo 8º, *caput*). Em norma de exceção ao regramento geral, concernente apenas aos manguezais e inaplicável a outras modalidades de APP, o Código Florestal prevê que “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente (...) poderá ser autorizada, excepcionalmente, 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” (art. 8º, § 2º). Finalmente, em Seção própria, intitulada de “Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente”, o Código preceitua que, “Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das **atividades agrossilvipastoris, de**

**ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais** consolidadas até 22 de julho de 2008” (art. 61-A, grifo acrescentado, dispositivo no qual, evidentemente, não se incluem loteamentos). Percebe-se dos preceitos legais aplicáveis às situações, acima citadas, que não existe norma autorizadora de ocupação de margens de cursos d’água naturais, mais ainda em empreendimentos em área urbana consolidada não destinados à “população de baixa renda”. O legislador previu exaustivamente os casos em que a tutela jurídica das APPs é relativizada. Interpretá-los de forma extensiva, para admitir genericamente a perda da função ambiental das APPs em virtude da “antropização” – conceito aberto, que nem mesmo é mencionado no Código Florestal –, vai de encontro à jurisprudência do STJ e à própria lógica da hermenêutica ambiental.

Dessa forma, eventual perda da função ambiental da área na qual se encontra o imóvel objeto deste processo, como sustenta a parte autora, ora embargante, além de não ter sido tratada no acórdão proferido pela Corte de origem (fls. 144-151), o que denota falta de prequestionamento da questão, impõe também o reexame de fatos e provas em recurso especial, o que encontra óbice no teor da Súmula 7/STJ. A propósito, confira-se: AgInt no AREsp 1.249.961/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 24/4/2020.

Prosseguindo, tem-se que a CBIC sustentou a falta de manifestação a respeito dos artigos 5º, *caput*, 30, I e VIII, 170, IV e VI, 182, §§ 1º e 2º, 186, I a IV, 187, I a VIII, §§ 1º e 2º, e 225 da Constituição Federal.

Entretanto, como cediço, não compete a esta Corte Superior examinar suposta violação a normativos constitucionais, nem sequer para fins de prequestionamento, em virtude de a matéria estar reservada ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do que dispõe o artigo 102, III, da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se: EDcl no AgInt nos EAREsp 1.660.220/RJ, Rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 7/12/2021; EDcl no AgInt nos EAREsp 324.950/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 15/12/2021; EDcl no AgInt nos EREsp 1.692.293/PR, Rel. Min. Regina Helena

Costa, Primeira Seção, DJe 12/11/2021; EDcl no REsp 1.818.872/PE, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 14/6/2021; e AgInt nos EAREsp 1.126.879/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 23/3/2021.

No que diz respeito ao exame da modulação dos efeitos do recurso especial repetitivo, que ensejou a fixação do Tema 1010/STJ, evidencia-se não haver omissão.

A pretensão de modulação foi apresentada por este relator na sessão de julgamento ocorrida em 28/4/2021, foi debatida e rejeitada pela Primeira Seção, conforme consta no voto condutor do acórdão ora embargado. Confira-se (fl. 1.737):

**Modulação dos efeitos do julgamento.**

A modulação dos efeitos do julgamento tem por escopo atuar sobre situações excepcionalíssimas quando verificada a alteração da jurisprudência dominante, considerados o interesse social e a segurança jurídica (art. 927, § 3º, do CPC/2015). É instituto utilizado para evitar a surpresa com a nova interpretação da norma, o que não é o caso.

Como visto acima, o Superior Tribunal de Justiça já determinava a aplicação do antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) às áreas urbanas para melhor garantir a proteção das Áreas de Preservação Ambiental nela contidas, conforme precedentes da Primeira e Segunda Turmas. Não houve alteração desse entendimento com a edição do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), que também passou a ser aplicado por esse Tribunal Superior para fins de manter a proteção das Áreas de Preservação Ambiental urbanas. É dizer, não há surpresa ou guinada jurisprudencial a justificar a atribuição de eficácia prospectiva ao julgamento.

Por fim, necessário se faz observar que, em 29 de dezembro de 2021, foi publicada a Lei n. 14.285/2021, que alterou normativos da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), da Lei n. 11.952/2009 e da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Diante da possível previsão de direito superveniente e com fundamento nos artigos 10, 493, parágrafo único, e 933 do CPC, foi determinada a intimação das partes e do *amicus curiae*, em cumprimento aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, com posterior vista dos autos ao Ministério Público Federal (*custos legis*).

A Lei n. 14.285/2021 alterou dispositivos da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), dentre eles o § 10 do artigo 4º, que passou a ter a seguinte redação:

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital

de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

- I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;
- II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e
- III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

O artigo 4º da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), por sua vez, também foi modificado, tendo sido incluído o inciso III-B, *verbis*:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:  
[...]

III-B. ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;

A nova redação do § 10 do artigo 4º do Código Florestal declara que em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, poder-se-á editar lei municipal ou distrital a fim de definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do *caput* deste artigo. Já a norma contida no inciso III-B do artigo 4º da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), anuncia a definição e regulamentação da largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, também por meio de lei municipal ou distrital.

Em síntese, as alterações legislativas estão a tratar da base normativa utilizada para a fixação da tese do Tema 1010/STJ, transferindo, de certo modo, parte da competência legislativa da União para disciplinar normas gerais sobre áreas de preservação permanente para os Municípios e o Distrito Federal, quando as áreas estiverem localizadas em zonas urbanas consolidadas.

O tema, consoante afirmam os embargantes, se mostra imbricado diante dos interesses envolvidos, especialmente quanto à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável no meio urbano, o que resultou no questionamento da constitucionalidade das alterações introduzidas pela Lei n. 14.285/2021 no sistema legal

através do ajuizamento da ADI 7.146/DF, em 14/4/2022, que se encontra em processamento no Supremo Tribunal Federal.

A superveniência de norma abstrata que faculta aos Municípios e ao Distrito Federal alterar os limites das margens dos cursos d'água nas áreas urbanas consolidadas não deve ser examinada na via estreita destes embargos de declaração, até porque, em tese, o novo regime legal poderia significar violação ao princípio da proibição de retrocesso.

E assim se afirma inicialmente porque no julgamento do AgInt nos EREsp 1.462.237/SC, a Primeira Seção desta Corte Superior assentou compreensão segundo a qual não se admite a invocação de legislação sobreveniente no âmbito do recurso especial, porque essa espécie recursal possui causa de pedir vinculada à fundamentação contida no acórdão recorrido, não sendo possível a ampliação do seu objeto. Confira-se:

TRIBUTÁRIO. CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS. BASES DE CÁLCULO DO IRPJ E DA CSLL. INCLUSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO FEDERATIVO. VIOLAÇÃO. FATO SUPERVENIENTE. LC N. 160/2017. EXAME. INVIABILIDADE.

1. A Primeira Seção, no julgamento do EREsp 1.517.492/PR, decidiu pela não inclusão do crédito presumido de ICMS nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, ao fundamento de que a incidência de tributo federal sobre o incentivo fiscal de ICMS ofenderia o princípio federativo.

**2. Não se admite, no âmbito do recurso especial, a invocação de legislação superveniente, pois essa espécie recursal tem causa de pedir vinculada à fundamentação adotada no acórdão recorrido e, por isso, não pode ser ampliada por fatos supervenientes ao julgamento do órgão judicial *a quo*.**

3. O fato superveniente, no que se refere à LC n. 160/2017, ainda que examinado, não ensejaria o acolhimento da tese fazendária, pois a superveniência de lei que determina a qualificação do incentivo fiscal estadual como subvenção de investimentos não tem o condão de alterar a conclusão de que a tributação federal do crédito presumido de ICMS representa violação do princípio federativo.

4. Tendo a Primeira Seção se apoiado também no pronunciamento do Pleno do Supremo Tribunal Federal, no regime da repercussão geral (não inclusão do ICMS na base de cálculo na contribuição do PIS e da COFINS), não há obrigatoriedade de observância do art. 97 da CF/1988, pois, ante a similaridade entre as controvérsias julgadas, os fundamentos do precedente obrigatório transcendem o tema específico julgado pelo STF.

5. Agravo interno não provido (AgInt nos EREsp n. 1.462.237/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe de 21/3/2019 - grifo nosso).

Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. FATO SUPERVENIENTE. LC N. 160/2017. EXAME. INVIABILIDADE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. ANÁLISE DE DISPOSITIVOS DE LEGISLAÇÃO LOCAL. NÃO CABIMENTO. SÚMULA 280/STF. ANÁLISE DE FUNDAMENTAÇÃO

#### EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE.

1. "Não se admite, no âmbito do recurso especial, a invocação de legislação superveniente, pois essa espécie recursal tem causa de pedir vinculada à fundamentação adotada no acórdão recorrido e, por isso, não pode ser ampliada por fatos supervenientes ao julgamento do órgão judicial a quo" (AgInt nos EREsp n. 1.462.237/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 27/2/2019, DJe de 21/3/2019).
2. Não há ofensa ao art. 535 do CPC/73 quando o Tribunal de origem dirime, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia, hipótese dos autos.  
Ressalte-se que não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.
3. O Tribunal não fica obrigado a examinar todos os artigos de lei invocados no recurso, desde que decida a matéria questionada sob fundamento suficiente para sustentar a manifestação jurisdicional, sendo dispensável a análise dos dispositivos que pareçam, para a parte, significativos, mas que, para o julgador, senão irrelevantes, constituem questões superadas pelas razões de julgar.
4. O exame da controvérsia, tal como enfrentada pelas instâncias ordinárias, exigiria a análise de dispositivos de legislação local, a saber, Lei Estadual 8.820/89 e Decreto Estadual 33.699/97, pretensão insuscetível de ser apreciada em recurso especial, conforme a Súmula 280/STF ("Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.").
5. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de fundamentos eminentemente constitucionais, matéria insuscetível de ser examinada em sede de recurso especial.
6. Agravo interno não provido (AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.068.565/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 8/9/2022).

#### PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC. CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS. BASE DE CÁLCULO DO IRPJ E DA CSLL. INCLUSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO FEDERATIVO. SUPERVENIÊNCIA DA LC N. 160/2017. OMISSÃO SUPRIDA. EMBARGOS ACOLHIDOS PARA ESCLARECIMENTO, SEM EFEITOS MODIFICATIVOS DO JULGADO.

1. Os embargos de declaração consubstanciam instrumento processual apto a suprir omissão do julgado, esclarecer obscuridade, eliminar contradição ou corrigir erro material, nos termos do art. 1.022 do CPC de 2015, não se prestando para rediscutir a lide.
2. Embora a questão da superveniência de lei que determina a qualificação do incentivo fiscal estadual como subvenção de investimentos não tenha sido apreciada na fundamentação do acórdão recorrido, tal circunstância não altera a conclusão do julgamento.
3. A Primeira Seção desta Corte de Justiça, por ocasião da apreciação do AgInt no EREsp n. 1.462.237/SC, firmou o entendimento de que a invocação de legislação superveniente, no âmbito do recurso especial, não é admitida porque essa espécie recursal tem causa de pedir vinculada à fundamentação adotada no acórdão recorrido, não podendo ser ampliada por fatos supervenientes ao julgamento do Tribunal de origem.
4. Também ficou decidido que "a superveniência de lei que determina a qualificação do incentivo o fiscal estadual como subvenção de investimentos não tem aptidão para alterar a conclusão de que a tributação federal do crédito presumido de ICMS representa violação ao princípio federativo".
5. Embargos acolhidos para esclarecimentos, sem efeitos modificativos do julgado (EDcl no REsp n. 1.691.837/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 2/6/2022).

Eventual manifestação deste Colegiado a respeito da Lei n. 14.285/2021, neste momento, ocasionaria indevida ampliação da tese inicialmente admitida a julgamento e conduziria à inobservância da congruência objetiva, pois estar-se-ia a decidir fora dos limites do objeto litigioso e da questão inicialmente identificada e submetida a julgamento no microsistema de casos repetitivos, o que não se coaduna com as

determinações contidas no *caput* do artigo 1.036 e no inciso I do artigo 1.037 do CPC, que tratam, respectivamente, da imprescindibilidade da multiplicidade de recursos, com idêntica questão de direito, e identificação precisa da questão a ser submetida a julgamento.

Ante o exposto, rejeito os embargos de declaração opostos pelos autores e pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC.

É como voto.

# Superior Tribunal de Justiça

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2018/0263124-2      **EDcl no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.770.760 / SC**

Números Origem: 03052706220168240054 0305270622016824005450000 3052706220168240054  
305270622016824005450000

PAUTA: 26/10/2022

JULGADO: 26/10/2022

### Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

### AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
RECORRIDO : JAIR CLAUDINO ACLINO  
RECORRIDO : DARCI SUMARIVA ACLINIO  
ADVOGADOS : AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235  
VOLMIR DE MOURA - SC040211  
INTERES. : MUNICIPIO DE RIO DO SUL  
ADVOGADOS : TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013  
RICARDO PEREIRA - SC037428  
INTERES. : CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO - "AMICUS  
CURIAE"  
ADVOGADOS : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864  
PEDRO HENRIQUE RESCHKE - SC037084  
ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452  
MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI - SC044175  
GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476  
NELSON TONON NETO - RJ221813  
ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303  
MATEUS STALLIVIERI DA COSTA - SC050550  
INTERES. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"  
ADVOGADO : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA - RS033940  
INTERES. : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Área de Preservação Permanente

### EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

EMBARGANTE : JAIR CLAUDINO ACLINO  
EMBARGANTE : DARCI SUMARIVA ACLINIO

# *Superior Tribunal de Justiça*

ADVOGADOS : AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235  
VOLMIR DE MOURA - SC040211

EMBARGANTE : CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO - "AMICUS  
CURIAE"

ADVOGADOS : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864  
ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452  
MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI - SC044175  
GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476  
NELSON TONON NETO - RJ221813  
ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303

EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
INTERES. : MUNICIPIO DE RIO DO SUL

ADVOGADOS : TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013  
RICARDO PEREIRA - SC037428

INTERES. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"

ADVOGADO : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA - RS033940  
INTERES. : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

## **CERTIDÃO**

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

Adiado por indicação do Sr. Ministro Relator.

# Superior Tribunal de Justiça

**EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**EMBARGANTE** : **JAIR CLAUDINO ACLINO**  
**EMBARGANTE** : **DARCI SUMARIVA ACLINIO**  
**ADVOGADOS** : **AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235**  
**VOLMIR DE MOURA - SC040211**  
**EMBARGANTE** : **CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO -**  
**"AMICUS CURIAE"**  
**ADVOGADOS** : **MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864**  
**ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452**  
**MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI -**  
**SC044175**  
**GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476**  
**NELSON TONON NETO - RJ221813**  
**ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303**  
**EMBARGADO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INTERES.** : **MUNICIPIO DE RIO DO SUL**  
**ADVOGADOS** : **TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013**  
**RICARDO PEREIRA - SC037428**  
**INTERES.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS**  
**CURIAE"**  
**ADVOGADO** : **PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA -**  
**RS033940**  
**INTERES.** : **UNIÃO - "AMICUS CURIAE"**

## VOTO-VOGAL

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Acompanho o eminente Relator, para rejeitar os Embargos de Declaração opostos.

Concordo com a análise que o em. Ministro Benedito Gonçalves, com o seu costumeiro brilho, faz acerca do impacto da *antropização no regime de tutela das Áreas de Preservação Permanente (APPs) às margens dos cursos d'água nas áreas urbanas consolidadas*.

Este Voto-Vogal é único para os três recursos conectados ao Tema 1.010, idênticos quanto à matéria de direito em debate e à tese fixada.

### 1. A postulada relativização do regime das Áreas de Preservação

**Permanente para construção de empreendimentos imobiliários de alto padrão**

Como bem ressaltou o eminente Relator, o legislador anteviu **exaustivamente** (*numerus clausus*), na Lei 12.727/2012 (Código Florestal), as situações em que a tutela jurídica das APPs é **relativizada**, não se referindo, em momento algum, à “antropização” como hipótese de perda ou enfraquecimento da função ambiental das APPs, como intencionam os embargantes. Em verdade, tirante caso de “regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”, inexistente norma autorizadora de excepcional ocupação de margens de cursos d’água naturais na cidade, muito menos para empreendimentos imobiliários de luxo em “área urbana consolidada”.

Hermenêutica extensiva ou ampliativa das exceções, em *numerus clausus*, do Código Florestal para se admitir, genericamente, o desaparecimento da função ecológica das APPs em virtude da “antropização” – noção incerta e escorregadia, alheia ao vocabulário e estrutura do Código Florestal – contraria os fundamentos ecológicos e éticos maiores que informam a disciplina da matéria, além de violar, na interpretação da norma, o princípio *in dubio pro natura*, há muito albergado pela jurisprudência desta Corte (REsp 1.367.923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6.9.2013; REsp 1.787.748/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14.9.2020; AgInt na SLS 2.528/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 17.11.2021).

**2. Jurisprudência do STJ sobre APP e a alegação de antropização do espaço natural**

A jurisprudência do STJ, por sua vez, tem sido categórica em descartar a antropização como pretexto para a manutenção de construções irregulares:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE.

# *Superior Tribunal de Justiça*

EDIFICAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO. ILÍCITO AMBIENTAL INCONTROVERSO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. NÃO APLICAÇÃO. SÚMULA N. 613/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

(...)

**II - O tribunal de origem, conquanto tenha consignado a ocorrência inequívoca de danos ambientais irreversíveis, resultantes da atividade antrópica em espaço territorial especialmente protegido (APP), afastou a penalidade imposta, sob o fundamento de consolidação da intervenção antrópica.**

**III - Na linha de entendimento deste Tribunal Superior, cristalizado no enunciado n. 613/STJ, é inaplicável a "teoria do fato consumado" no contexto dos danos ambientais, rechaçando a continuidade de situações ilícitas. Precedentes.**

(...)

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt nos EDcl no REsp 1705572/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 26.4.2023).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. APP. MANGUEZAL. EDIFICAÇÃO IRREGULAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FOCALIZAÇÃO. IRRELEVÂNCIA. ANTROPIZAÇÃO CONSOLIDADA. DIREITO ADQUIRIDO AO DANO AO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO NÃO CONHECIDO. MATÉRIA DE MÉRITO. FORÇA AUTORITATIVA OU PERSUASIVA. AUSÊNCIA.

**(...) 3. A antropização consolidada da área não autoriza a permanência de construções irregulares, erigidas à revelia do poder pública, com danos ambientais inequivocamente afirmado na origem. Inexiste direito adquirido de degradar o meio ambiente.**

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1911922/SP, Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 7.10.2021).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL COMPROVADA. EFETIVA REPARAÇÃO. NECESSIDADE. CONSOLIDAÇÃO DA SITUAÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. TEORIA DO FATO CONSUMADO. INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES.

I - Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo por dano ambiental gerado na implantação de empreendimento imobiliário em área de preservação permanente, às margens de curso d'água, sem a devida licença.

II - O Tribunal de origem reconheceu a responsabilidade da parte recorrida pela edificação em área de preservação permanente sem a

correspondente licença ambiental, *in verbis*: "a infração ambiental se destaca desde a autuação lavrada em agosto de 1992, quando foi observada supressão de vegetação natural (capoeira), às margens do rio Una, sem licença ambiental (fl. 247), não sendo necessário citar outras infrações constantes nos autos. Ademais, a prova técnica juntada aos autos é unânime em afirmar que o empreendimento encontra-se parcialmente inserido em APP" (fl. 1.356). Apesar de tais constatações, a instância ordinária recusou-se a condenar o réu na reparação integral dos danos ambientais por meio da demolição das construções irregulares em área de preservação permanente.

**III - Todavia, de acordo com o entendimento jurisprudencial firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente, não existindo permissão ao proprietário ou posseiro para a continuidade de práticas vedadas pelo legislador.** Precedentes: REsp n. 1.706.625/RN, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 11/9/2018, DJe 18/9/2018; AgInt nos EDcl no REsp n. 1.734.350/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 16/8/2018, DJe 22/8/2018; e REsp n. 1.381.191/SP, Rel. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada da TRF 3ª Região), Segunda Turma, julgado em 16/6/2016, DJe 30/6/2016.

IV - Agravo em recurso especial conhecido para dar provimento ao recurso especial do Ministério Público do Estado de São Paulo e incluir no acórdão regional a condenação do recorrido à reparação integral dos danos ambientais por meio da demolição de toda edificação na área de preservação permanente.

(AREsp 920749/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 17.11.2020).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL. PRINCÍPIO DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO SISTEMA CLIMÁTICO. CÓDIGO FLORESTAL. ARTS. 1º-A, PARÁGRAFO ÚNICO, I, 3º, II, 8º, CAPUT E §§ 2º, 4º, 64 e 65 DA LEI 12.651/2012. CRISE HÍDRICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. ART. 5º, III, E 11 DA LEI 12.187/2009. DIREITO A CIDADE SUSTENTÁVEL. ARTS. 2º, I, DA LEI 10.257/2001. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. ART. 11, I e II, e § 2º, DA LEI 13.465/2017. FUNDAMENTO ÉTICO-POLÍTICO DE JUSTIÇA SOCIAL DO DIREITO A MORADIA EXCLUSIVO DE PESSOAS POBRES, MAS APLICADO INDEVIDAMENTE PELO ACÓRDÃO RECORRIDO A CASAS DE VERANEIO E ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. AFASTAMENTO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. SÚMULA 613 DO STJ. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO *NON LIQUET*. ART. 140, *CAPUT*, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú.

Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares.

2. Os fatos e a ocupação irregular da Área de Preservação Permanente são incontroversos. Conforme apontou a Corte de origem, os prédios embargados "foram erigidos às margens do Rio Acaú, estando inseridos em Área de Preservação Permanente, por ofensa à distância mínima exigida para edificar-se nas bordas de rios". Em idênticos termos, a sentença, apoiada em perícia, confirma que as construções acham-se "'coladas' à margem do rio, invadindo, portanto, a Área de Preservação Permanente marginal aos cursos d'água" estabelecida pelo Código Florestal, em consequência causando 'dano ambiental também pelo lançamento de esgotos no Rio Acaú, sendo que a reversão dessa situação dependeria da demolição dos imóveis e da recuperação da vegetação no local'".

(...)

5. **Encontrar-se a área destituída de vegetação nativa ou inteiramente ocupada com construções ou atividades proibidas não retira dela o elemento legal congênito de preservação permanente (= non aedificandi), qualidade distintiva insulada do estado atual de plenitude ou penúria das funções ecológicas, pois, consoante a letra categórica da lei, indiferente esteja "coberta ou não por vegetação nativa" (art. 3º, II, do Código Florestal, grifo acrescentado).** Exatamente por isso e também para não premiar o vilipendiador serelepe (que tudo arrasa de um só golpe), a condição de completa desolação ecológica em vez de criar direito de ficar, usar, explorar e ser imitado por terceiros, impõe dever *propter rem* de sair, demolir e recuperar, além do de pagar indenização por danos ambientais causados e restituir eventuais benefícios econômicos diretos e indiretos auferidos (= mais-valia-ambiental) com a degradação e a usurpação dos serviços ecossistêmicos associados ao bem privado ou público - de uso comum do povo, de uso especial ou dominical

(...)

15. Por último, casas de veraneio e estabelecimentos comerciais não se encaixam, sob nenhum ângulo, no molde estrito de moradia para população de baixa renda. Daí, em Área de Preservação Permanente, ser "totalmente descabida a pretensão de grupos de pessoas que degradam referidas áreas para finalidades recreativas, acarretando ônus desmesurado ao meio ambiente e aos demais indivíduos" (AgInt no REsp 1.760.512/MS, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 27.2.2019, grifo acrescentado).

(...)

**ADENSAMENTO POPULACIONAL, ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E *NON LIQUET* AMBIENTAL**

18. **O argumento de que a área ilicitamente ocupada integra região de adensamento populacional não basta, de maneira isolada, para judicialmente afastar a incidência da legislação ambiental.** Aceitá-lo implica referendar tese de que, quanto maior a poluição ou a degradação, menor sua reprovabilidade social e legal, acarretando anistia tácita e contra legem, entendimento, por óbvio, antagônico ao Estado de Direito Ambiental. Além disso, significa acolher territórios-livres para a prática escancarada de ilegalidade contra o meio ambiente, verdadeiros desertos ecológicos onde impera não o valor constitucional da qualidade ambiental, mas o desvalor da desigualdade ambiental.

19. **Afastar judicialmente o regime das Áreas de**

**Preservação Permanente equivale a abrigar, pela via oblíqua, a teoria do fato consumado, na acepção tão criativa quanto inaceitável de que o adensamento populacional e o caráter antropizado do local dariam salvo-conduto para toda a sorte de degradação ambiental.** Vale dizer: quanto mais ecologicamente arrasada a área, mais distante se posicionaria o guarda-chuva ambiental da Constituição e da legislação. Em realidade, o reverso do que normalmente se espera, na medida em que o já elevado número de pessoas em situação de miserabilidade ambiental há de disparar, na mesma proporção, esforço estatal para oferecer-lhes, por meio de ordenação sustentável do espaço urbano, o mínimo ecológico-urbanístico, inclusive com eventual realocação de famílias. O STJ não admite, em tema de Direito Ambiental, a incidência da teoria do fato consumado (Súmula 613). Na mesma linha, a posição do Supremo Tribunal Federal: "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 275.159, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 11/10/2001; RMS 23.593-DF, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ de 2/2/01; e RMS 23.544-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 21.6.2002" (RE 609.748/RJ AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 23/8/2011).

(...) 21. **Por isso, descabe a afirmação de que, por se tratar de "ponta de iceberg" em região "antropizada", seria imprópria a intervenção do Judiciário.** Primeiro, porque a jurisprudência do STJ "não ratifica a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para manter dano ambiental consolidado pelo decurso do tempo" (AgInt no REsp 1.542.756/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2.4.2019). Segundo, porque a transgressão de muitos não apaga o ilícito, nem libera todo o resto para a prática de novas infrações. Terceiro, porque contrassenso imoral pregar a existência de direito adquirido à ilegalidade em favor de um, ou de uns, e em prejuízo da coletividade presente e futura. Essa exatamente a posição do STJ enunciada reiteradamente: "em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado" (REsp 1.394.025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 18.10.2013); "A natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - fundamental e difusa - não confere ao empreendedor direito adquirido de, por meio do desenvolvimento de sua atividade, agredir a natureza, ocasionando prejuízos de diversas ordens à presente e futura gerações" (REsp 1.172.553/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe de 4/6/2014); "Reafirmo a impossibilidade de sustentar a proteção do direito adquirido para vilipendiar o dever de salvaguarda ambiental. Essa proteção jurídica não serve para justificar o desmatamento da flora nativa e a ocupação de espaços especialmente protegidos pela legislação, tampouco para autorizar a manutenção de conduta nitidamente lesiva ao ecossistema" (AgInt no REsp 1.545.177/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 22/11/2018).

(...)

23. Recurso Especial provido.

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.11.2019).

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. SUPOSTA ANTINOMIA DO CÓDIGO FLORESTAL COM A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO QUE TANGE À DEFINIÇÃO DA ÁREA NÃO-EDIFICÁVEL ÀS MARGENS DE RIO. MAIOR PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCIDÊNCIA DO LIMITE PREVISTO NO CÓDIGO AMBIENTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PROVIDO, PARA RECONHECER A IMPOSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE OU PERMANÊNCIA DE QUALQUER EDIFICAÇÃO NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO DAS MARGENS DO RIO TUBARÃO.

1. Discute-se nos autos, no âmbito de análise desta Corte Superior de Justiça, o suposto conflito da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4o., III, da Lei 6.766/1979) sobre o Código Florestal (art. 2º. da Lei 4.771/1965) no que tange à definição da dimensão *non aedificandi* no leito do Rio Tubarão, considerada como Área de Preservação Permanente-APP, restando incontroverso nos autos que os recorridos edificaram a uma distância de 22 metros do corpo d'água.

2. A aparente antinomia das normas foi enfrentada pela Corte de origem com enfoque na suposta especialidade da Lei 6.766/1979, compreendendo que a Lei 4.771/1965 cederia espaço à aplicação da Lei de Parcelamento do Solo no âmbito urbano.

3. O âmbito de proteção jurídica das normas em confronto seria, na realidade, distinto. Enquanto o art. 2o. do Código Florestal visa à proteção da biodiversidade, a Lei de Parcelamento do Solo tem por finalidade precípua a ordenação do espaço urbano destinado à habitação, de modo que a proteção pretendida estaria mais relacionada à segurança da população, prevenindo edificações em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações.

4. Por ser o que oferece a maior proteção ambiental, o limite que prevalece é o do art. 2o. da Lei 4.771/1965, com a redação vigente à época dos fatos, que, na espécie, remontam ao ano de 2011. Incide, portanto, o teor dado ao dispositivo pela Lei 7.511/1986, que previu a distância mínima de 100 metros, em detrimento do limite de 15 metros estabelecido pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Precedente da Segunda Turma: REsp. 1.518.490/SC, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 15.10.2018.

**5. Frise-se, ademais, não se admitir, notadamente em temas de Direito Ambiental, a incidência da Teoria do Fato Consumado para a manutenção de situação que, apesar do decurso do tempo, é danosa ao ecossistema e violadora das normas de proteção ambiental.**

(...)

7. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA provido, reconhecendo a imprescindibilidade da observância do limite imposto pelo Código Ambiental para a edificação nas margens do Rio Tubarão, e, por conseguinte, a necessária demolição da edificação construída na Área de Preservação Permanente-APP, impondo, ainda, à FUNDAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DE ORLEANS-FAMOR a obrigação de não mais expedir licenciamentos e autorizações para projetos de construção na referida área.

# Superior Tribunal de Justiça

(REsp 1505083/SC, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10.12.2018).

Por último, ressalte-se que não é outro o espírito da Súmula 613/STJ, a qual dispõe que "não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental".

### 3. Alterações trazidas pela Lei 14.285/2021

Também concordo com o eminente Relator que não há como, no âmbito do presente Recurso, examinar as alterações trazidas pela Lei 14.285/2021, sancionada pelo Presidente Jair Bolsonaro.

De todo modo, acrescento, em *obiter dictum* e em raciocínio teórico-dogmático *in abstracto*, algumas observações.

Antes de tudo, não se deve esquecer que a vegetação ciliar representa para a água, corrente ou não, o que a pele representa para o corpo humano. Logo, as APPs de margens de rios, lagos, lagoas e nascentes são indispensáveis à "saúde", por assim dizer, desses bens ambientais totalmente essenciais à existência humana e à comunidade da vida. Tanto mais em época de crise climática e crise hídrica, bastando lembrar os recorrentes e recentes racionamentos de água potável em todas as regiões do Brasil, não escapando Brasília, a capital da República, e São Paulo, sua maior metrópole. Dessa forma, quem destrói ou degrada mata ciliar pratica grave ofensa não só contra um pedacinho de terra, mas contra a água em si. Pior, comporta-se de maneira insensível e com extremado individualismo, haja vista o impacto cumulativo que agressões aparentemente desprezíveis e isoladas têm no atacado, no conjunto da bacia. E, sabemos, esses atentados ocorrem todos os dias e à luz do dia, sobretudo nas cidades. Não se impute aos pobres e miseráveis o posto de responsáveis pela degradação ambiental (com ênfase nos recursos hídricos) na pólis, pois para eles a legislação permite soluções de caráter singular, sob o influxo dos conceitos de utilidade pública e interesse social. Efetivamente, os casos que mais frequentam os tribunais são de loteamentos sofisticados, *resorts* e hotéis de luxo, em que, muitas vezes, a avidez de lucro a qualquer custo

# Superior Tribunal de Justiça

se sobrepõe à necessidade de respeitar a lei, como se exige de todos. O dano ambiental, nessas situações, não se dá por acidente, mas por opção consciente e ponderação financeira, com conhecimento pleno das prescrições legais.

Ao certo, as modificações trazidas pela Lei 14.285/2021 enfrentam *sérios questionamentos de constitucionalidade e legalidade*, pois corre-se o risco de virar de cabeça para baixo o modelo de proteção dos rios e reservatórios de água no Brasil.

Primeiro, por pretenderem, pela via oblíqua, "municipalizar" a gestão dos recursos hídricos em todo o território nacional. Ora, a Constituição de 1988 acabou com a figura dos "rios municipais", prevista no Decreto Federal 24.643/1934 (Código de Águas). Hoje, **as águas doces são bem de domínio apenas federal ou estadual.**

Segundo, a prevalecer a leitura que alguns fazem da Lei 14.285/2021, teríamos verdadeiro repasse incabível para os municípios de **competência legislativa** exclusiva da União para disciplinar o regime jurídico de bens federais, no caso "água" (art. 22, IV, da Constituição Federal). Isto é, irrestrita delegação para reduzir, não para ampliar, os patamares do piso normativo nacional de proteção dos recursos hídricos. Não se cuidaria, pois, de transferência legítima de **competência de fiscalização e licenciamento**, por meio de Lei Complementar.

Terceiro, a proposta defendida pelos embargantes, ao retalhar o sistema dos recursos hídricos, derrubaria o "fundamento" nuclear da disciplina normativa moderna das águas, internacionalmente aceito, que é a *gestão por bacia hidrográfica*, concepção adotada pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos ("a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos", art. 1º, V, da Lei 9.433/1997). Ou seja, cada município teria sua própria legislação de controle da ocupação e desmatamento das margens de rios, pouco importando tratar-se de rio federal ou estadual. Sairíamos de um modelo de *gestão unificada e harmônica*, com base na ideia de bacia hidrográfica, para o caos hidrológico administrativo, lastreado na cabal fragmentação legislativa, conforme o interesse (e a força da pressão de grupos econômicos locais) de cada um dos mais de 5.000 municípios.

Quarto, a própria nova legislação, ao alterar, pelo seu art. 2º, o Código

# Superior Tribunal de Justiça

Florestal de 2012, no que tange à disciplina das *áreas consolidadas* (art. 4º, § 10, da Lei 14.285/2021), explicita que eventual "lei municipal ou distrital *poderá* definir faixas marginais distintas" das estabelecidas no Código Florestal, desde que contenha "regras *que estabeleçam*" ("estabeleçam" é dever, e não faculdade; portanto trata-se de condição inafastável), entre outros requisitos, "a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas *devem* observar os casos de *utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental*" ("devem" é imposição, e não faculdade; portanto trata-se de segunda condição inafastável). Ora, patente que residências e empreendimentos de lazer, *resorts* e loteamentos de alto padrão ou destinados à classe média não se encaixam nos conceitos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

Quinto, a respeito da Lei 11.952/2009 (também modificada pela Lei 14.285/2021), cuida ela de "regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal", "mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis", matéria de fundo com *incidência regional*, no seu âmbito não incluído, por óbvio, o Estado de Santa Catarina.

Finalmente, a Lei 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano), mesmo após edição da Lei 14.285/2021, continua, no que concerne às Áreas de Preservação Permanente, inteiramente obediente aos *patamares mínimos federais* estabelecidos no Código Florestal. Tanto assim que o dispositivo em questão ao Código faz referência expressa: "as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, *nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município" (grifei). Vale dizer, a lei municipal pode alargar, sim, mas nunca encolher o nível de salvaguarda prescrito no Código Florestal. Nessa matéria, há de prevalecer o interesse nacional na integridade da bacia, que demanda um mínimo de homogeneidade de tratamento jurídico conferido a ente uno: o rio, o reservatório ou a nascente.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Feitas essas breves considerações, **ACOMPANHO** o eminente **Relator**.  
É como **voto**.

# Superior Tribunal de Justiça

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2018/0263124-2      **EDcl no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.770.760 / SC**

Números Origem: 03052706220168240054 0305270622016824005450000 3052706220168240054  
305270622016824005450000

PAUTA: 26/10/2022

JULGADO: 23/11/2022

### Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EDSON OLIVEIRA DE ALMEIDA**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

### AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
RECORRIDO : JAIR CLAUDINO ACLINO  
RECORRIDO : DARCI SUMARIVA ACLINIO  
ADVOGADOS : AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235  
VOLMIR DE MOURA - SC040211  
INTERES. : MUNICIPIO DE RIO DO SUL  
ADVOGADOS : TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013  
RICARDO PEREIRA - SC037428  
INTERES. : CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO - "AMICUS  
CURIAE"  
ADVOGADOS : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864  
PEDRO HENRIQUE RESCHKE - SC037084  
ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452  
MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI - SC044175  
GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476  
NELSON TONON NETO - RJ221813  
ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303  
MATEUS STALLIVIERI DA COSTA - SC050550  
INTERES. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"  
ADVOGADO : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA - RS033940  
INTERES. : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Área de Preservação Permanente

### EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

EMBARGANTE : JAIR CLAUDINO ACLINO  
EMBARGANTE : DARCI SUMARIVA ACLINIO

# Superior Tribunal de Justiça

ADVOGADOS : AISLAN GONÇALVES GARCIA - SC040235  
VOLMIR DE MOURA - SC040211

EMBARGANTE : CAMARA BRASILEIRA DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO - "AMICUS  
CURIAE"

ADVOGADOS : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES - SC020864  
ANA PAULA SIGOUNAS MUHAMMAD - SC050452  
MANUELA KUHNEN HERMENEGILDO ANDRIANI - SC044175  
GLEYSE DOS SANTOS GULIN - RJ172476  
NELSON TONON NETO - RJ221813  
ALINE REGINA LIMA DE BARROS - RJ226303

EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
INTERES. : MUNICIPIO DE RIO DO SUL

ADVOGADOS : TIAGO ROPELATTO MACEDO E OUTRO(S) - SC035013  
RICARDO PEREIRA - SC037428

INTERES. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"

ADVOGADO : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA - RS033940  
INTERES. : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

## CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.