

RECURSO ESPECIAL Nº 1.782.692 - PB (2018/0268767-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALBERIS NUNES GOMES
RECORRIDO : SEVERINO DOS RAMOS VICENTE
RECORRIDO : MARIA NUNES GOMES
RECORRIDO : MARIA FELIX VICENTE CAU
RECORRIDO : LUCICLEIDE MARIA DA SILVA
RECORRIDO : JAILSON AUGUSTO DE LIMA
RECORRIDO : GILDO CORREIA VELOSO
RECORRIDO : ELSE DANIEL DOS SANTOS
RECORRIDO : DAVID SOARES DA SILVA
RECORRIDO : ALEXANDRE DOS SANTOS ABREU
RECORRIDO : TANIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

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'".

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP), PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE INTOCABILIDADE, ROL TAXATIVO DE INTERVENÇÃO EXCEPCIONAL, NATUREZA *PROPTER REM* E DANO *IN RE IPSA*

3. As Áreas de Preservação Permanente formam o coração do regime jurídico ambiental-urbanístico brasileiro no quadro maior do *desenvolvimento ecologicamente sustentável*. Ao contrário do que se imagina, o atributo de zona *non aedificandi* também revela avultado desígnio de proteger a saúde, a segurança, o patrimônio e o bem-estar das pessoas contra riscos de toda a ordem, sobretudo no espaço urbano. Daí o equívoco (e, em seguida, o desdém) de ver as APPs como mecanismo voltado a escudar unicamente serviços ecológicos tão indispensáveis quanto etéreos para o leigo e distantes da consciência popular, como diversidade biológica, robustez do solo contra a erosão, qualidade e quantidade dos recursos hídricos, integridade da zona costeira em face da força destruidora das marés, e corredores de fauna e flora.

4. Consoante o Código Florestal (Lei 12.651/2012), "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* previstas nesta Lei" (art. 8º, *caput*, grifo acrescentado). O legislador, *iure et de iure*, presume *valor e imprescindibilidade ambientais* das APPs, presunção absoluta essa que se espalha para o prejuízo resultante de desrespeito à sua proteção (dano *in re ipsa*), daí a dispensabilidade de prova pericial. Logo, como regra geral, "Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental)" (REsp 1.394.025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18/10/2013).

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.

6. Nomeadamente quanto à "faixa ciliar", a jurisprudência do STJ há tempos prescreve a intocabilidade e o cunho *propter rem* dessa modalidade de APP: "em

qualquer propriedade", não podem as margens "ser objeto de exploração econômica" e "aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito", pois "se a manutenção da área destinada à preservação permanente é obrigação *propter rem*, ou seja, decorre da relação existente entre o devedor e a coisa, a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental" (REsp 343.741/PR, Rel. Min. Franciuli Neto, Segunda Turma, DJ de 7/10/2002).

7. Na Área de Preservação Permanente estão proibidos usos econômicos diretos, ressalvadas hipóteses previstas em *lista fechada*, ou seja, estabelecidas por lei federal em sentido formal, como utilidade pública, interesse social, e ainda assim respeitados rígidos critérios objetivos de incidência e técnica hermenêutica (= interpretação restritiva). Para o STJ, "estando a construção edificada em área prevista como de preservação permanente, limitação administrativa que, só excepcionalmente, pode ser afastada (*numerus clausus*), cabível sua demolição com a recuperação da área degradada", haja vista contrariedade direta a dispositivos expressos do Código Florestal, que devem ser "interpretados restritivamente" (REsp 1.298.094/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 2.2.2016). Em sentido similar: "Induvidosa a prescrição do legislador, no que se refere à posição intangível e ao caráter *non aedificandi* da Área de Preservação Permanente – APP, nela interditando ocupação ou construção, com pouquíssimas exceções (casos de utilidade pública e interesse social), submetidas a licenciamento" (AgInt no REsp 1.572.257/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 17.5.2019). Ou ainda: "De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). Além disso, em se tratando de área de preservação permanente, a sua supressão deve respeitar as hipóteses autorizativas *taxativamente* previstas em Lei, tendo em vista a magnitude dos interesses envolvidos de proteção do meio ambiente" (REsp 1.362.456/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 28.6.20130, grifo acrescentado).

8. No caso da vegetação ciliar, em acréscimo ao amparo das águas e à constituição de rede de corredores ecológicos, na sua *ratio* sobressai a intenção de prevenir deterioração do leito físico (calha) de córregos e rios e de inibir riscos gerados pelo acúmulo de sedimentos causadores de inundações e de graves ameaças à vida e à poupança da população, sobretudo da mais carente de recursos. "A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento" (REsp 1.518.490/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15.10.2018).

DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E DIREITO A MORADIA

9. Entre os onze imóveis objeto da presente Ação Civil Pública, há *casas de veraneio, bar e farmácia*. É o conhecido artifício de que se servem *grileiros ambientais*, pelo qual o ilegal em grau máximo – nas APPs urbanas, verdadeira infantaria precursora de destruição, mas em rigor embrião de *gentrificação* imediata ou futura do terreno não edificável – lança mão da população de

baixíssima renda como anteparo ético e de justiça social, pretexto esperto, mas vazio tanto de equidade como de legitimidade, destinado a sustentar e a reter, em proveito individual, comercial e de lazer, ocupações, construções e usos irregulares sobre espaços naturais legalmente protegidos em favor da coletividade. Tudo agravado, na espécie dos autos, pela comprovação inequívoca de que várias das construções foram erigidas em violação não só à letra clara da lei, mas também em aberta desobediência a autos de infração e interdição emitidos pelo Ibama.

10. No Estado Social de Direito, moradia é direito humano fundamental, o que não implica dizer direito absoluto, já que encontra limites em outros direitos igualmente prestigiados pelo ordenamento jurídico e com os quais convive em diálogo harmônico, entre os quais o direito à saúde, o direito à segurança, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sábios e civilizados seremos verdadeiramente reputados no dia em que o desrespeito à blindagem legal das Áreas de Preservação Permanente adquirir patamar de repulsa no povo, similar à provocada pela edificação, residencial ou não, em terrenos ocupados por bens públicos icônicos nacionais – como a Praça dos Três Poderes, em Brasília; o Parque do Ibirapuera, em São Paulo e o Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro.

11. A modalidade de conflito, em que se chocam direitos humanos fundamentais – p. ex., o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à água, de um lado, e o direito a moradia, do outro – não é desconhecida do Superior Tribunal de Justiça. Em precedente relativo à Represa Billings, que abastece milhões de paulistanos, o STJ já decidiu que, "no caso, não se trata de querer preservar algumas árvores em detrimento de famílias carentes de recursos financeiros"; ao contrário, cuida-se "de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as instaladas na área de preservação. Assim, deve prevalecer o interesse público em detrimento do particular, uma vez que, *in casu*, não há possibilidade de conciliar ambos a contento. Evidentemente, o cumprimento da prestação jurisdicional causará sofrimento a pessoas por ela atingidas, todavia, evitar-se-á sofrimento maior em um grande número de pessoas no futuro; e disso não se pode descuidar" (REsp 403.190/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ de 14.8.2006, p. 259).

12. Inexiste incompatibilidade mortal entre direito a moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ponto de a realização de um pressupor o sacrifício do outro, falso dilema que nega a própria essência ética e jurídica do *direito à cidade sustentável* (Lei 10.257/2001, art. 2º, I). No direito a moradia convergem a função social e a função ecológica da propriedade. Por conseguinte, não se combate nem se supera *miserabilidade social* com hasteamento de *miserabiliadde ecológica*, mais ainda porque água, nascentes, margens de rios, restingas, falésias, dunas e manguezais, entre outros bens públicos ambientais supraindividuais escassos, finitos e infungíveis, existem somente onde existem. Já terreno para habitação não falta, inclusive nas grandes metrópolis: o que carece é vontade política para enfrentar o vergonhoso *deficit* habitacional brasileiro, atribuindo-lhe posição de verdadeira prioridade nacional.

13. Construções e atividades irregulares em Áreas de Preservação Permanente, em especial nas margens de rios, encostas, restingas e manguezais, são convite para tragédias recorrentes, até mesmo fatais, e prejuízos patrimoniais, devastadores, de bilhões de reais, que oneram o orçamento público, arrasam

haveres privados e servem de canteiro fértil para corrupção e desvio de fundos emergenciais. Por exemplo, desastres urbanos (inundações, desmoronamentos de edificações, escorregamento de terra, etc.) estão em curva ascendente, no contexto de agravamento da frequência, intensidade e danosidade de eventos climáticos extremos e da vulnerabilidade de assentamentos humanos.

14. Na hipótese dos autos, quanto aos carentes de tudo, que construíram suas casas estritamente residenciais *antes da autuação e interdição pelo Ibama*, caberá ao Município omisso assegurar-lhes apoio material, inclusive "aluguel social", e prioridade em programas habitacionais, dever esse não condicionante nem impeditivo da execução imediata da ordem judicial de remoção das construções ilegítimas.

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).

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de *interesse social* e de *interesse específico* (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), "na forma da lei". Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente – edificação por edificação –, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), "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*" (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, "*em qualquer hipótese*", a "regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa" bem como daquelas situações ilícitas que estejam "além das previstas nesta Lei" (art. 8º, par. 4º). Trata-se de *regularização administrativa coletiva*, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre "núcleo urbano informal" (portanto, desarrazoado aplicá-la *ad hoc*, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante "a elaboração de estudos técnicos" e "compensações ambientais" (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana — Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

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).

20. Em região antropizada e de adensamento populacional, se a Ação Civil Pública não abarcar a totalidade dos infratores ou das infrações ambientais, nada de processualmente relevante expressa, porque inexistente obrigação legal de juntar comportamentos, independentes, de degradação do mesmo bem ambiental tutelado, mormente por ser incontestável que o autor, respeitadas as exigências legais, é gestor exclusivo da extensão subjetiva e objetiva que pretenda imprimir à demanda ajuizada. Sem falar que é inexistente litisconsórcio necessário em tais violações massificadas: "o loteamento irregular ou a ocupação clandestina de bens dominicais do Poder Público, seja por se tratar de área de preservação permanente ou comum do povo ... enseja a possibilidade de o autor da ação civil pública demandar contra qualquer transgressor, isoladamente ou em conjunto, não se fazendo obrigatória a formação de litisconsórcio" (REsp 1.699.488/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 13/12/2018).

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

Superior Tribunal de Justiça

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 22/11/20180).

22. No ordenamento jurídico brasileiro, o legislador atribui ao juiz enormes poderes, menos o de deixar de julgar a lide e de garantir a cada um – inclusive à coletividade e às gerações futuras – o que lhe concerne, segundo o Direito vigente. Portanto, reconhecer abertamente a infração para, logo em seguida, negar o remédio legal pleiteado pelo autor, devolvendo o conflito ao Administrador, ele próprio corréu por desleixo, equivale a renunciar à jurisdição e a afrontar, por conseguinte, o princípio de vedação do *non liquet*. Ao optar por não aplicar norma inequívoca de previsão de direito ou dever, o juiz, em rigor, pela porta dos fundos, evita decidir, mesmo que, ao fazê-lo, não alegue expressamente *lacuna* ou *obscuridade normativa*, já que as hipóteses previstas no art. 140, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015 estão listadas de forma exemplificativa e não em *numerus clausus*.

23. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: ""A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."" Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 13 de agosto de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.782.692 - PB (2018/0268767-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALBERIS NUNES GOMES
RECORRIDO : SEVERINO DOS RAMOS VICENTE
RECORRIDO : MARIA NUNES GOMES
RECORRIDO : MARIA FELIX VICENTE CAU
RECORRIDO : LUCICLEIDE MARIA DA SILVA
RECORRIDO : JAILSON AUGUSTO DE LIMA
RECORRIDO : GILDO CORREIA VELOSO
RECORRIDO : ELSE DANIEL DOS SANTOS
RECORRIDO : DAVID SOARES DA SILVA
RECORRIDO : ALEXANDRE DOS SANTOS ABREU
RECORRIDO : TANIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (fl. 954, e-STJ):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. OCORRÊNCIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO. DEMOLIÇÃO DAS EDIFICAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE. MEDIDA DESPROPORCIONAL. MEDIDAS PARA COIBIR NOVAS CONSTRUÇÕES. APELOS IMPROVIDOS.

1. Apelações interpostas pelo IBAMA e particulares em face da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido, formulado em sede de ação civil pública, para determinar que: a) os particulares se abstenham de interferir nos imóveis construídos às margens de rio; b) a municipalidade fiscalize a área para impedir novas ocupações e alterações dos imóveis.

2. Laudo pericial não conclusivo de que as edificações questionadas foram erigidas em área de mangue, todavia demonstrou-se que os imóveis foram construídos às margens do rio acaú, estando inseridos em área de preservação permanente, por ofensa a distância mínima exigida para edificação nas bordas de rios, conforme disposto no Código Florestal.

3. As imagens aéreas da localidade evidenciam que as edificações foram estabelecidas em área consideravelmente adensada e antropizada de modo que a demolição dos 11 (onze) imóveis, em questão, não asseguram a recuperação da área degradada, conforme relatado no laudo pericial.

Superior Tribunal de Justiça

4. O poder público promoveu algumas melhorias públicas no distrito de Acaú com a instalação de posto de saúde e colônia de pescadores, além de haver o recolhimento do IPTU e outras taxas por parte do Município de Pitimbu de modo que os moradores da região, normalmente pessoas de baixa renda e carentes de instrução se convenceram da regularidade de suas habitações.

5. A demolição de toda a estrutura estabelecida na mencionada área de preservação permanente, incluindo os serviços públicos, revela-se desarrazoada, especialmente quando atingem pessoas e Municípios de reduzida condição financeira. Assim, o dano ambiental eventualmente acarretado com a manutenção da comunidade na área de preservação não justifica a demolição das casas estabelecidas na localidade, já que medidas menos drásticas podem ser adotadas para minimizar os danos ocasionados ao meio ambiente.

6. Prejudicado o pleito formulado pela Defensoria pública em favor dos particulares no sentido de assegurar que sejam efetuados reparos urgentes nos imóveis a fim de coibir sua deterioração, porquanto a sentença apenas proibiu a realização de construção, reforma, ampliação ou obras.

7. Apelações não providas.

A parte recorrente alega violação dos arts. 1º, § 2º, II, 4º, § 7º, e 18 da Lei 6.938/1981. Afirma que o Código Florestal não permite a construção de obras privadas em Áreas de Preservação Permanente (fl. 968, e-STJ).

Não houve interposição de Embargos de Declaração.

Sem contrarrazões.

O Ministério Público Federal opinou pela procedência do pleito recursal (fls. 995-1.001, e-STJ).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.782.692 - PB (2018/0268767-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): O recurso merece prosperar.

Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama objetivando, entre outras medidas, que os requerentes se abstenham de interferir nos imóveis construídos na margem do rio Acaú/PB.

Analisando a prova técnica, o Tribunal de origem consignou expressamente que o laudo:

[...] demonstra que os imóveis, relacionadas no presente feito, foram erigidos às margens do rio acaú, estando inseridos em-área de preservação permanente por ofensa a distância mínima exigida para edificar-se nas bordas tanto no Código Florestal de 1965, ora revogado, quanto na lei nº 12.651/2012, atualmente em vigor.

No caso *sub judice*, conforme apontou a Corte Regional, os imóveis "foram erigidos às margens do rio acaú, estando inseridos em área de preservação permanente por ofensa a distância mínima exigida para edificarem-se".

1. Área de Preservação Permanente (APP, presunção absoluta de intocabilidade, rol taxativo de intervenção excepcional, natureza *propter rem* e dano *in re ipsa*

Consoante o Código Florestal (Lei 12.651/2012), "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* previstas nesta Lei" (art. 8º, *caput*, grifo acrescentado). O legislador, *iure et de iure*, presume *valor e imprescindibilidade ambientais* das APPs, presunção absoluta essa que se espalha para o prejuízo resultante de desrespeito à sua proteção (dano *in re ipsa*), daí a dispensabilidade de prova pericial. Logo, como regra geral, "Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do

Superior Tribunal de Justiça

Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental)" (REsp 1.394.025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18/10/2013).

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.

Nomeadamente quanto à "faixa ciliar", a jurisprudência do STJ há tempos prescreve a intocabilidade e o cunho *propter rem* dessa modalidade de APP: "em qualquer propriedade", não podem as margens "ser objeto de exploração econômica" e "aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito", pois "se a manutenção da área destinada à preservação permanente é obrigação *propter rem*, ou seja, decorre da relação existente entre o devedor e a coisa, a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental" (REsp 343.741/PR, Rel. Min. Franciuli Neto, Segunda Turma, DJ de 7/10/2002).

Na Área de Preservação Permanente estão proibidos usos econômicos diretos, ressalvadas hipóteses previstas em *lista fechada*, ou seja, estabelecidas por lei federal em sentido formal, como utilidade pública, interesse social. Ainda assim, respeitados rígidos critérios objetivos de incidência e técnica hermenêutica (= interpretação restritiva). Para o STJ, "estando a construção edificada em área prevista como de preservação permanente, limitação administrativa que, só excepcionalmente, pode ser afastada (*numerus clausus*), cabível sua

demolição com a recuperação da área degradada", haja vista contrariedade direta a dispositivos expressos do Código Florestal, que devem ser "interpretados restritivamente" (REsp 1.298.094/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 2.2.2016).

Em sentido similar: "Induvidosa a prescrição do legislador, no que se refere à posição intangível e ao caráter *non aedificandi* da Área de Preservação Permanente – APP, nela interditando ocupação ou construção, com pouquíssimas exceções (casos de utilidade pública e interesse social), submetidas a licenciamento" (AgInt no REsp 1.572.257/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 17.5.2019). Ou ainda: "De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). Além disso, em se tratando de área de preservação permanente, a sua supressão deve respeitar as hipóteses autorizativas *taxativamente* previstas em Lei, tendo em vista a magnitude dos interesses envolvidos de proteção do meio ambiente" (REsp 1.362.456/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 28.6.2013, grifo acrescentado).

2. Áreas de Preservação Permanente e mudanças climáticas

As Áreas de Preservação Permanente formam o coração do regime jurídico ambiental-urbanístico brasileiro no quadro maior do *desevolvimento ecologicamente sustentável*. Ao contrário do que se imagina, o atributo de zona *non aedificandi* também revela avultado desígnio de proteger a saúde, a segurança, o patrimônio e o bem-estar das pessoas contra riscos de toda a ordem, sobretudo no espaço urbano. Daí o equívoco (e, em seguida, o desdém) de ver as APPs como mecanismo voltado a escudar unicamente serviços ecológicos tão indispensáveis quanto etéreos para o leigo e distantes da consciência popular, como diversidade biológica, robustez do solo contra a erosão, qualidade e quantidade dos recursos hídricos, integridade da zona costeira perante a força destruidora das marés, e corredores de fauna e flora.

Superior Tribunal de Justiça

No caso da vegetação ciliar, em acréscimo ao amparo das águas e à constituição de rede de corredores ecológicos, na sua *ratio* sobressai a intenção de prevenir deterioração do leito físico (calha) de córregos e rios e de inibir riscos gerados pelo acúmulo de sedimentos causadores de inundações e de graves ameaças à vida e à poupança da população, sobretudo da mais carente de recursos. "A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento" (REsp 1.518.490/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15.10.2018).

Se vem sendo assim desde o primeiro Código Florestal de 1934, com maior razão continuou a partir do consenso científico sobre o acirramento dos efeitos das mudanças do clima e da consagração expressa do *princípio da preservação da integridade climática* pela nova codificação, no quadro do regime jurídico de tutela da vegetação nativa do Brasil (Lei 12.651/2012, art. 1º-A, parágrafo único, I).

Especificamente quanto à água doce, crises hídricas, antes monopólio do semiárido nordestino, pipocam atualmente em todo o País, no campo e na cidade, causando intenso sofrimento a milhões de brasileiros e engendrando enormes prejuízos à economia nacional. Sob tal perspectiva, inevitável a constatação de que a ocupação ou exploração ilegal de nascentes e margens de cursos d'água, lagos e lagoas – áreas valiosas e por isso consideradas de preservação permanente – não resolverá o vergonhoso *deficit* habitacional que nos aflige, pois problemas do hoje exigem soluções ecologicamente sustentáveis, ou seja, incapazes de castigar futuras gerações com o agravamento da "vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico" (Lei 12.187/2009, art. 5º, III).

Em síntese, qualquer ação privada ou estatal, inclusive a judicial, deve levar em conta o conhecimento e as advertências da Ciência sobre as mudanças climáticas e os riscos delas decorrentes, em harmonia com os marcos fundamentais estabelecidos pela Lei 12.187/2009, de maneira a "compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima" (art. 11). Nessa nova realidade de agravamento climático dos infortúnios humanos e ecológicos, difícil explicar por que o Poder Judiciário permite apaticamente que as APPs, espaços preciosos e insubstituíveis, sejam, *contra legem* e a olho nu, ora eliminados ou deteriorados por particulares, ora

abandonados pela omissão estatal.

3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito a moradia

Entre os onze imóveis objeto da presente Ação Civil Pública, há *casas de veraneio, bar e farmácia*. É o conhecido artifício de que se servem *grileiros ambientais*, pelo qual o ilegal em grau máximo – nas APPs urbanas, verdadeira infantaria precursora de destruição, mas em rigor embrião de *gentrificação* imediata ou futura do terreno não edificável – lança mão da população de baixíssima renda como anteparo ético e de justiça social, pretexto esperto, mas vazio tanto de equidade como de legitimidade, destinado a sustentar e a reter, em proveito individual, comercial e de lazer, ocupações, construções e usos irregulares sobre espaços naturais legalmente protegidos em favor da coletividade. Tudo agravado, na espécie dos autos, pela comprovação inequívoca de que várias das construções foram erigidas em violação não só à letra clara da lei, mas também em aberta desobediência a autos de infração e interdição emitidos pelo Ibama.

No Estado Social de Direito, moradia é direito humano fundamental, o que não implica dizer direito absoluto, já que encontra limites em outros direitos igualmente prestigiados pelo ordenamento jurídico e com os quais convive em diálogo harmônico, entre os quais o direito à saúde, o direito à segurança, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sábios e civilizados seremos verdadeiramente reputados no dia em que o desrespeito à blindagem legal das Áreas de Preservação Permanente adquirir patamar de repulsa no povo, similar à provocada pela edificação, residencial ou não, em terrenos ocupados por bens públicos icônicos nacionais – como a Praça dos Três Poderes, em Brasília; o Parque do Ibirapuera, em São Paulo e o Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro.

A modalidade de conflito, em que se chocam direitos humanos fundamentais – p. ex., o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à água, de um lado, e o direito a moradia, do outro – não é desconhecida do Superior Tribunal de Justiça. Em precedente atinente à Represa Billings, que abastece milhões de paulistanos, o STJ já decidiu

Superior Tribunal de Justiça

que, "no caso, não se trata de querer preservar algumas árvores em detrimento de famílias carentes de recursos financeiros"; ao contrário, cuida-se "de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as instaladas na área de preservação. Assim, deve prevalecer o interesse público em detrimento do particular, uma vez que, *in casu*, não há possibilidade de conciliar ambos a contento. Evidentemente, o cumprimento da prestação jurisdicional causará sofrimento a pessoas por ela atingidas, todavia, evitar-se-á sofrimento maior em um grande número de pessoas no futuro; e disso não se pode descuidar" (REsp 403.190/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ de 14.8.2006, p. 259).

Inexiste incompatibilidade mortal entre direito a moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao ponto de a realização de um pressupor o sacrifício do outro, falso dilema que nega a própria essência ética e jurídica do *direito à cidade sustentável* (Lei 10.257/2001, art. 2º, I). No direito a moradia convergem a função social e a função ecológica da propriedade. Por conseguinte, não se combate nem se supera *miserabilidade social* com hasteamento de *miserabiliadde ecológica*, mais ainda porque água, nascentes, margens de rios, restingas, falésias, dunas e manguezais, entre outros bens públicos ambientais supraindividuais escassos, finitos e infungíveis, existem somente onde existem. Já terreno para habitação não falta, inclusive nas grandes metrópolis: o que carece é vontade política para enfrentar o vergonhoso *deficit* habitacional brasileiro, atribuindo-lhe posição de verdadeira prioridade nacional.

Construções e atividades irregulares em Áreas de Preservação Permanente, em especial nas margens de rios, encostas, restingas e manguezais, são convite para tragédias recorrentes, até mesmo fatais, e prejuízos patrimoniais, devastadores, de bilhões de reais, que oneram o orçamento público, arrasam haveres privados e servem de canteiro fértil para corrupção e desvio de fundos emergenciais. Por exemplo, desastres urbanos (inundações, desmoronamentos de edificações, escorregamento de terra, etc.) estão em curva ascendente, no contexto de agravamento da frequência, intensidade e danosidade de eventos climáticos extremos e da vulnerabilidade de assentamentos humanos.

Na hipótese dos autos, quanto aos carentes de tudo, que construíram suas

casas estritamente residenciais *antes da autuação e interdição pelo Ibama*, caberá ao Município omissis assegurar-lhes apoio material, inclusive "aluguel social", e prioridade em programas habitacionais, dever esse não condicionante nem impeditivo da execução imediata da ordem judicial de remoção das construções ilegítimas.

4. População de baixa renda e regularização fundiária urbana de interesse social

O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de *interesse social* e de *interesse específico* (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), "na forma da lei". Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente – edificação por edificação –, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), "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*" (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, "*em qualquer hipótese*", a "regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa" bem como daquelas situações ilícitas que estejam "além das previstas nesta Lei" (art. 8º, par. 4º). Trata-se de *regularização administrativa coletiva*, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre "núcleo urbano informal" (portanto, desarrazoado aplicá-la *ad hoc*, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante "a elaboração de estudos técnicos" e "compensações ambientais" (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana — Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

Superior Tribunal de Justiça

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).

5. Adensamento populacional, Áreas de Preservação Permanente e *non liquet ambiental*

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, contrário ao Estado de Direito Ambiental. Além disso, significa aceitar *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*.

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

Superior Tribunal de Justiça

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).

Em região antropizada e de adensamento populacional, se a Ação Civil Pública não abarcar a totalidade dos infratores ou das infrações ambientais, nada de processualmente relevante expressa, porque inexistente obrigação legal de juntar comportamentos, independentes, de degradação do mesmo bem ambiental tutelado, mormente por ser incontestável que o autor, respeitadas as exigências legais, é gestor exclusivo da extensão subjetiva e objetiva que pretenda imprimir à demanda ajuizada. Sem falar que é inexigível litisconsórcio necessário em tais violações massificadas: "o loteamento irregular ou a ocupação clandestina de bens dominicais do Poder Público, seja por se tratar de área de preservação permanente ou comum do povo ... enseja a possibilidade de o autor da ação civil pública demandar contra qualquer transgressor, isoladamente ou em conjunto, não se fazendo obrigatória a formação de litisconsórcio" (REsp 1.699.488/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 13.12.2018).

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 02/04/2019). 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).

No ordenamento jurídico brasileiro, o legislador atribui ao juiz enormes poderes, menos o de deixar de julgar a lide e de garantir a cada um – inclusive à coletividade e às gerações futuras – o que lhe concerne, segundo o Direito vigente. Portanto, reconhecer abertamente a infração para, logo em seguida, negar o remédio legal pleiteado pelo autor, devolvendo o conflito ao Administrador, ele próprio corréu por desleixo, equivale a renunciar à jurisdição e a afrontar, por conseguinte, o princípio de vedação do *non liquet*. Ao optar por não aplicar norma inequívoca de previsão de direito ou dever, o juiz, em rigor, pela porta dos fundos, evita decidir, mesmo que, ao fazê-lo, não alegue expressamente lacuna ou obscuridade normativa, já que as hipóteses previstas no art. 140, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015 estão listadas de forma exemplificativa e não em *numerus clausus*.

6. Dever-poder de implementação e fiscalização compartilhado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios: responsabilidade civil solidária do Poder Público por omissão

A pobreza das pessoas, em especial das que moram em situação de risco e de completa indignidade, não serve para desculpar a desídia estatal na fiscalização e implementação da legislação ambiental. De um lado, o Administrador fechar os olhos ao

Superior Tribunal de Justiça

desrespeito à lei de tutela de bens e interesse coletivos de natureza intergeracional evidencia atitude antirrepublicana travestida de preocupação com os necessitados. Ao revés, é *não-política social* inspirada no Estado sem lei e sem cuidado com o bem comum, ou seja, alheio à importância do patrimônio público, que a todos pertence e a todos aproveita. De outro, incumbindo ao Estado assegurar habitação digna aos que dela precisam, é disparate que se exima desse dever legal por inércia e às custas do bem-estar das gerações futuras, bem como da segurança e saúde da população já estabelecida no local. Por tudo isso, correta a corresponsabilização do Município na hipótese dos autos, responsabilidade essa que, conforme a jurisprudência do STJ, é de imputação solidária e execução subsidiária.

Ao regular a proteção do meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro conferiu a todos os entes federativos o dever-poder de *polícia ambiental*, que inclui tanto a *competência de fiscalização*, como a *competência de licenciamento*, faces correlatas, embora inconfundíveis, da mesma moeda, que respondem a regime jurídico diferenciado. Para aquela, nos termos da Lei Complementar 140/2011, vigora o *princípio do compartilhamento de atribuição* (= corresponsabilidade solidária), daí a irrestrita prerrogativa do autor da ação de demandar judicialmente contra um, contra alguns ou contra todos os coobrigados. Para esta, em sentido diverso, prevalece o *princípio da concentração mitigada de atribuição*, mitigada na acepção de não denotar centralização por exclusão absoluta, já que, com frequência, responde mais ao intento de comodidade e pragmatismo do que à falta de poder/interesse/legitimidade de outras esferas federativas. Com base nisso, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a União, os Estados e Municípios compartilham, em pé de igualdade, o *dever de fiscalizar administrativamente* a poluição e a degradação ambiental, competência comum que se acentua nos casos de atividades e empreendimentos não licenciados. "No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo" (REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 1º/7/2002, p. 278). Ademais, se a degradação afeta não só margens de rios, mas também manguezal (bem da União), mais evidente a competência do órgão federal para, sem prejuízo

da competência do Município, atuar na fiscalização e provocar a intervenção do Poder Judiciário, nomeadamente em casos de ilicitude agravada por reiteradas autuações e embargos administrativos do Ibama. Confira-se ainda: AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 23.10.2017. No mesmo sentido: AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 25.8.2015; REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9.12.2016; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29.3.2017.

Finalmente, não custa lembrar que desrespeito ao *dever estatal de controle ambiental* é, além de improbidade administrativa, ilícito penal, e compõe causa indireta do dano (= poluidor indireto), o que enseja responsabilidade objetiva, nos termos da Lei 6.938/1981. Como na hipótese dos autos o dano foi causado, ativamente, por particulares, configuram-se a imputação de responsabilidade civil solidária e a execução subsidiária do Estado.

7. Conclusão

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0268767-7

REsp 1.782.692 / PB

Números Origem: 00058777520034058200 200382000058773 58777520034058200

PAUTA: 12/03/2019

JULGADO: 12/03/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSE CARDOSO LOPES

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALBERIS NUNES GOMES
RECORRIDO : SEVERINO DOS RAMOS VICENTE
RECORRIDO : MARIA NUNES GOMES
RECORRIDO : MARIA FELIX VICENTE CAU
RECORRIDO : LUCICLEIDE MARIA DA SILVA
RECORRIDO : JAILSON AUGUSTO DE LIMA
RECORRIDO : GILDO CORREIA VELOSO
RECORRIDO : ELSE DANIEL DOS SANTOS
RECORRIDO : DAVID SOARES DA SILVA
RECORRIDO : ALEXANDRE DOS SANTOS ABREU
RECORRIDO : TANIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente

CERTIDÃO

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

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

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0268767-7 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.782.692 / PB**

Números Origem: 00058777520034058200 200382000058773 58777520034058200

PAUTA: 12/03/2019

JULGADO: 09/05/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALBERIS NUNES GOMES
RECORRIDO : SEVERINO DOS RAMOS VICENTE
RECORRIDO : MARIA NUNES GOMES
RECORRIDO : MARIA FELIX VICENTE CAU
RECORRIDO : LUCICLEIDE MARIA DA SILVA
RECORRIDO : JAILSON AUGUSTO DE LIMA
RECORRIDO : GILDO CORREIA VELOSO
RECORRIDO : ELSE DANIEL DOS SANTOS
RECORRIDO : DAVID SOARES DA SILVA
RECORRIDO : ALEXANDRE DOS SANTOS ABREU
RECORRIDO : TANIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente

CERTIDÃO

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

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

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0268767-7

REsp 1.782.692 / PB

Números Origem: 00058777520034058200 200382000058773 58777520034058200

PAUTA: 13/08/2019

JULGADO: 13/08/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALBERIS NUNES GOMES
RECORRIDO : SEVERINO DOS RAMOS VICENTE
RECORRIDO : MARIA NUNES GOMES
RECORRIDO : MARIA FELIX VICENTE CAU
RECORRIDO : LUCICLEIDE MARIA DA SILVA
RECORRIDO : JAILSON AUGUSTO DE LIMA
RECORRIDO : GILDO CORREIA VELOSO
RECORRIDO : ELSE DANIEL DOS SANTOS
RECORRIDO : DAVID SOARES DA SILVA
RECORRIDO : ALEXANDRE DOS SANTOS ABREU
RECORRIDO : TANIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.