



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Parecer n.º 13562/2020/AR/SPGR

AREsp 1647274/PR (2020/0005709-8)

Agravantes: Ministério Público Federal

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO

Agravados: Município de Alto Paraíso/PR

Higashi Yoshii

Nilso Iwao Yoshii

Maria Massako Nakagawa Yoshii

Reinaldo Higashi Yoshii

Relator: Ministro Herman Benjamin – Segunda Turma

AGRAVOS EM RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO DE CASA DE VERANEIO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MARGENS DO RIO PARANÁ. PORTO FIGUEIRA. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. OMISSÃO CONFIGURADA. DANO AMBIENTAL IN RE IPSA. ART. 61-A DA LEI N. 12.651/12. NÃO INCIDÊNCIA. PRECEDENTE. AGRAVOS PROVIDOS. I – Nos estreitos limites delineados pelo art. 1.022 do Novo Código de Processo Civil, têm cabimento os embargos de declaração quando o acórdão recorrido se revela omissivo sobre pontos que deveriam ter sido abordados por ele. II – O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que causa dano ambiental in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora área de preservação permanente, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. Precedentes. III – As exceções legais a esse entendimento, previstas nos art. 61-A do Código Florestal, não abrangem a manutenção de casas de veraneio. IV – Parecer pelo provimento dos agravos em recursos especiais.

Tratam os autos de agravos contra decisões que não admitiram recursos especiais interpostos pelo Ministério Público Federal e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, com fundamento no art. 105,

III, a, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja ementa é a seguinte (fls. 451-452):

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. LOCALIDADE DE PORTO FIGUEIRA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ÁREA URBANA DE OCUPAÇÃO HISTÓRICA. ZONA URBANA CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS VEICULADOS NA INICIAL.

1. Hipótese na qual a edificação sub judice está localizada em área de preservação permanente (Unidade de Conservação), mais precisamente em Área de Proteção Ambiental das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná, área de proteção ambiental criada por Decreto do Vice-Presidente da República de 20/09/1997, tratando-se, entretanto, de área urbana de ocupação histórica (Centro Turístico de Porto Figueira) que remonta, pelo menos, à década de 1960, não havendo vegetação no local desde longa data e estando presente toda uma infraestrutura no Distrito, com rede de esgoto, pavimentação de ruas, energia elétrica e água potável.

2. A revisão do Zoneamento Ecológico Econômico (Decreto nº 070/2007) da Área de Preservação Ambiental do Município de Alto Paraíso (cujo nome anterior, logo depois da emancipação política de Umuarama, era Vila Alta), permitiu, expressamente, a construção de residências fixas/de veraneio em terrenos/loteamentos já parcelados e legalizados, obedecendo aos padrões e a taxa de ocupação do lote, estabelecido pelo Plano Diretor ou Zoneamento Urbano específico.

3. Conforme o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), art. 65, Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

4. Cumpre à Administração Pública local, com o auxílio dos órgãos ambientais, dar início ao processo de regularização fundiária dessa área urbana consolidada, inclusive, com a exigência de eventuais condicionantes ambientais, como o recuo das edificações à distância compatível com a legislação ambiental, respeitadas as características da localidade, a fim de garantir a preservação do meio ambiente para as futuras gerações.

5. Não se exime a parte ré, em ulterior processo de regularização fundiária daquela área urbana consolidada, de se submeter às eventuais condicionantes impostas pelos órgãos ambientais ao exercício de seu direito de moradia e lazer no imóvel, inexistindo direito adquirido à degradação ambiental.

6. Manutenção da sentença que negou provimento aos pedidos veiculados na inicial, quais seja, a demolição das edificações e a reparação integral dos danos ambientais.

2. Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 459-487,489-507 e 518-523).

3. Inconformado, o Ministério Público Federal interpôs recurso especial, no bojo do qual alegou a violação dos arts. 1.022, II, c/c art. 489, § 1º, III e IV, do CPC/2015, 2º, a, item 5, e 4º, caput, § 1º, da Lei nº 4.771/1965 (antigo Código Florestal), 3º, II, 4º, I, 7º, 8º, caput, 64, caput, da Lei nº 12.651/12 (atual Código Florestal), 47, II, VI e VII, da Lei nº 11.977/09 (vigente à época dos fatos) e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, pois: i) houve omissões que não foram sanadas em sede de embargos de declaração; ii) *“a construção, no caso em tela, foi realizada sem autorização do órgão ambiental competente e também está localizada dentro do perímetro da zona de amortecimento do Parque Nacional de Ilha Grande, área de proteção ambiental criada pelo Decreto s/nº do Vice-Presidente da República, datado em 20 de setembro de 1997”*; iii) *“a edificação está irregularmente localizada em área que goza de proteção especial conferida pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988”*; iv) a *“localidade de Porto Figueira não preenche os requisitos legais para a regularização fundiária por interesse social, pois uma grande parte das casas na localidade não são utilizadas para fins de moradia, e sim para fins de veraneio (como no caso em tela), sendo ocupadas por cidadãos de alta ou média renda”* (fls. 536-552).

4. Por sua vez, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO também interpôs recurso especial, no bojo do qual suscitou a violação dos arts. 1.022, parágrafo único c/c art. 485, §1º, do CPC/2015, 3º, IX, d, 4º, I, 54, §§1º e 2º, I, II, 8º, da Lei n.º 12.651/2012 (Novo Código Florestal), 14, I, 15, da Lei n.º 9.985/2000, 46 e 47, IV, da Lei n.º 11.977/09, pois: i) houve omissões que não foram sanadas em sede de embargos de declaração; ii) a legislação ambiental *“prevê casos excepcionais de permissão de intervenção ou supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, circunstâncias que o caso concreto, seguramente, não se enquadra”*; iii) *“a Resolução do CONAMA 369/2006, no art. 9º, (...) estabeleceu que a regularização somente pode ser para ocupações de baixa renda (que não é a situação concreta), para fins residenciais (no que não se enquadra a casa de veraneio), e respeitar pelo menos 50 metros do curso d’água (a construção está a 10 metros)”*; iv) o acórdão recorrido desconsiderou as implicações que a construção terá para a Unidade de Conservação, cujo objeto consiste na proteção das várzeas, as quais restaram

suprimidas com a construção do imóvel em questão; v) a Corte de origem “ *julgou a lide sob o manto do Princípio da Proporcionalidade, porque o imóvel está em área urbana consolidada. Todavia, não fez um juízo de valor acerca dos fatos que justificam por que, justamente em áreas urbanas, é mais importante a preservação da mata ciliar*” (fls. 554-563).

5. Não admitidos os recursos especiais (fls. 619-624 e 632-637), sobrevieram os presentes agravos, pelos quais se afirmam estarem presentes os requisitos de admissibilidade daqueles apelos nobres (fls. 648-660 e 671-682).

6. Recebidos no STJ, vieram os autos ao Ministério Público Federal para manifestação como *custos legis*.

II

7. Os agravos em recursos especiais comportam provimento.

8. Inicialmente, quanto à alegada omissão do acórdão recorrido, constata-se que foram opostos embargos de declaração pelo Ministério Público Federal e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, os quais tinham como objetivo forçar a manifestação expressa do Tribunal Regional Federal da 4ª Região sobre temas não abordados na decisão de fls. 436-449.

9. Sabe-se que os órgãos judicantes não são obrigados a tecer considerações sobre todos os argumentos apresentados pelas partes. Entretanto, em homenagem à efetiva prestação jurisdicional, é obrigatório o enfrentamento das questões que assumem papel de vital pertinência na demanda. É o que ocorre na espécie.

10. Ao emitir a decisão final na controvérsia, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região passou ao largo do enfrentamento das questões abordadas pelo MPF e pelo ICMBIO, revelando patente vício de omissão.

11. Assim, compulsando-se os termos dos aclaratórios opostos, resulta que o seu não acolhimento pelo Tribunal *a quo* violou o art. 1.022 do Novo Código de Processo Civil, porquanto o colegiado, não obstante instado a manifestar-se acerca de questões suficientes e imprescindíveis para alterar o julgado, furtou-se de sua análise e enfrentamento.

12. Ao invés de apreciar os pontos alegados como omissos pelos órgãos embargantes, o Tribunal *a quo* preferiu se esquivar do assunto, sob o argumento genérico de que teria havido o esgotamento da prestação jurisdicional. Entretanto, era imprescindível que a Corte Julgadora se pronunciasse sobre tais temas, haja vista que são questões essenciais para o desembaraço da lide.

13. Desta forma, é imperioso o provimento dos agravos em recursos especiais por ofensa ao artigo 1.022 do Novo Código de Processo Civil, para fazer com que a matéria volte ao Tribunal a fim de se manifestar adequadamente sobre os pontos omissos.

14. A negativa de prestação jurisdicional nos embargos declaratórios se configura quando, na apreciação do recurso, o tribunal de origem insiste em omitir pronunciamento sobre questão fundamental que deveria ser apreciada e não foi, o que, de fato, corresponde à hipótese dos autos.

15. A jurisprudência deste E. STJ inclina-se no mesmo sentido da presente argumentação, conforme se verifica da leitura da seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL DO ICMBIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. CASA DE VERANEIO. DISTRITO DE PORTO FIGUEIRA. MUNICÍPIO DE ALTO PARAÍSO/PR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MARGEM DO RIO PARANÁ. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. CONFIGURAÇÃO. 1. O presente recurso especial decorre de ação civil pública objetivando a demolição de casa de veraneio erguida junto às margens do rio Paraná - no Distrito de Porto Figueira (Município de Alto Paraíso/PR) -, bem assim a recomposição dos danos ambientais. 2. O Tribunal de origem manteve a sentença de improcedência dos pedidos por entender que, apesar de o imóvel estar em área de proteção permanente, haveria desproporcionalidade e irrazoabilidade na sua demolição, uma vez que se trata de construção em área urbana existente desde os anos 1960, passível de regularização fundiária, com a imposição de condicionantes de natureza ambiental. 3. Foram rejeitados embargos de declaração opostos com o desiderato de apontar vícios no acórdão embargado, os quais dizem respeito à impossibilidade de regularização de imóvel urbano sem interesse social, não destinado à moradia, bem assim ao afastamento de normas pertinentes com base em princípios extraídos da Constituição Federal, o que configuraria ofensa ao princípio da reserva do plenário. Configurada violação ao art. 1.022 do CPC/2015. 4. Recurso especial do ICMBIO provido. Prejudicado agravo em recurso especial do Ministério Público Federal. (REsp 1691599/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 30-10-2017).

16. Assim, os recursos devem ser providos para que a Corte de origem reanalise os pontos omissos do acórdão recorrido em virtude de violação ao art. 1.022 do CPC.

17. Se ultrapassada a preliminar de acolhimento da ausência de manifestação do Tribunal *a quo* sobre ponto crucial da demanda, objeto de ambos os embargos de declaração, observa-se que o acórdão recorrido destoa da jurisprudência dessa Corte Superior, quanto à possibilidade de manutenção de residências de veraneio nas áreas de preservação permanente.

18. Isso porque o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que causa dano ambiental *in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora área de preservação permanente, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação *propter rem* de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva.

19. Nesse sentido, citam-se precedentes:

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, pugnano 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). (...) 23. Recurso especial provido. (REsp 1782692/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 05-11-2019).

PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AÇÃO DEMOLITÓRIA. TERRENO NON AEDIFICANDI. LAGOA DOS BARROS. DANO ECOLÓGICO IN RE IPSA. DISPENSA DE PROVA TÉCNICA DA LESIVIDADE DA CONDUTA. 1. 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 a ocupação ou a construção, com pouquíssimas exceções (casos de utilidade pública e interesse social, p.ex.), submetidas a licenciamento ambiental. 2. Causa dano ecológico in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. 3. Necessidade de restauração da área degradada. Precedentes: AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 12.3.2014; REsp 1394025/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18.10.2013; AgRg no AREsp 327.687/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 26.08.2013; REsp 1.307.938/GO, Rel.

Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16.9.2014; EDcl no Ag 1.224.056/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 6.8.2010; AgRg no REsp 1.206.484/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 29.3.2011; REsp 1.175.907/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe de 25.9.2014. 4. Recurso Especial provido. (REsp 1284610/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 05-11-2019) (grifou-se).

20. No caso concreto, o Tribunal de origem constatou que há edificação (casa de veraneio) dentro de Área de Preservação Permanente (margem esquerda do Rio Paraná, lugar conhecido como Porto Figueira, no Município de Alto Paraíso/PR), com supressão da vegetação local, sem a devida concessão de licença ambiental.

21. Dessa forma, constatada a degradação (dano *in re ipsa*), deve-se proceder às medidas necessárias para recompor a área.

22. Além disso, cumpre registrar que as exceções legais a esse entendimento se encontram previstas no art. 61-A do Código Florestal, não abrangendo a manutenção de casas de veraneio.

23. A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. EDIFICAÇÃO DE CASAS DE VERANEIO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MARGENS DO RIO IVINHEMA/MS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 61-A DA LEI N. 12.651/12. NÃO INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II – Os efeitos do art. 61-A da Lei n. 12.651/12 não retroagem para permitir a manutenção de edificações de veraneio em Área de Preservação Permanente. III – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. V – Agravo Interno improvido (AgInt nos EDcl no REsp 1813586/MS, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 18-11-2019).

III

24. Ante o exposto, o Ministério Público Federal opina pelo provimento dos agravos em recursos especiais.

Brasília, 09 de dezembro de 2020.

Aurélio Virgílio Veiga Rios
Subprocurador-Geral da República