

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Autuação por dano em APP e os limites do poder sancionador

Tribunal: STJ | Processo: 0000631-13.2012.8.19.0003

APP • área preservação permanente • artigo 43 decreto

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovane Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

REsp 2275557/RJ (2025/0391965-5) RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA RECORRENTE : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS ADVOGADO : ISaura GONÇALVES BORGES RECORRIDO : COSME DE OLIVEIRA OUTRO NOME : FELIPE COSME DE OLIVEIRA ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DECISÃO Vistos. Trata-se de Recurso Especial interposto pelo MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no julgamento de Apelação e Reexame Necessário, assim ementado (fls. 608/623e): APELAÇÃO CÍVEL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. Sentença que julgou improcedentes os pedidos demolitório e reparatório por dano ambiental. Irresignação da Fazenda Pública. Pretensão autoral que como causa de pedir apenas o fato de a construção estar inserida em área de preservação permanente. Inexistência de alegações quanto à ocupação de área pública ou área de risco. Juízo a quo que promoveu o saneamento do processo e definiu que a atividade probatória recairia sobre a existência de construção em área de preservação permanente, a possibilidade de regularização e se, por conta da construção, houve danos ao meio ambiente. Laudo pericial que atesta a ocupação de área de preservação permanente, porém destaca que a construção está situada em área residencial e legalizável. Existência no local de malha viária, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, iluminação pública e possivelmente recolhimento de resíduos sólidos, pois se trata de área urbana com inúmeras residências. Imóvel inserido em área urbana consolidada, nos termos da Resolução CONAMA 302/2002. Baixo impacto ambiental decorrente da ação da parte autora, que não resultou em danos ambientais. Irrazoabilidade da demolição do imóvel. Precedentes desta Corte. Manutenção da sentença. Em reexame necessário, retifica-se o julgado apenas para afastar a condenação em honorários advocatícios, em virtude da isenção contida no art. 18, da Lei 7.347/85, que somente tem cabimento nas hipóteses em que

configurada má-fé. RECURSO CONHECIDO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. Com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se ofensa aos arts. 1º, I; 5º, III, da Lei n. 7.347/1985; 60, 63, 64 da Lei n. 9.605/1998 ; 4º, VII, da Lei n. 6.938/1981, alegando-se, em síntese, que restou "configurado o dano ambiental decorrente da construção realizada sobre zona de preservação permanente, atentando contra o ambiente equilibrado e saudável, causando danos a zona costeira" (fl. 658e), de forma que "se faz necessária a devida demolição da construção irregular, combinada com a recuperação da área degradada" (fl. 659e). Com contrarrazões (fls. 684/686e), o recurso foi inadmitido (fl. 691/696e), tendo sido interposto Agravo, posteriormente convertido em Recurso Especial (fls. 837e). O Ministério Público Federal manifestou-se, na qualidade de custos iuris, às fls. 822/831e e 842e. Feito breve relato, decido. Nos termos do art. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015, combinado com os arts. 34, XVIII, c, e 255, III, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, mediante decisão monocrática, a dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ: O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema. Quanto à questão relativa à construção em Área de Preservação Permanente, o tribunal de origem manifestou-se no sentido de que não seria razoável autorizar a demolição do imóvel em local urbanizado (fls. 614/622e), in verbis: De início, deve ser consignado que, segundo se extrai da petição inicial, o pedido demolitório não teve como causa de pedir eventual ocupação de área pública, mas sim o fato de a construção estar inserida em área de preservação permanente, pelo que foram deduzidos o pedido demolitório, por esse fundamento, bem como de reparação do dano ambiental causado. [...] Como visto, a solução da lide estava subordinada à existência de construção em área de preservação permanente, a possibilidade de regularização e se, por conta da construção, houve danos ao meio ambiente. [...] Observa-se, a partir dos esclarecimentos do expert, que a construção de fato ocupa área de preservação permanente, porém em zona residencial em que há a possibilidade de legalização da obra (quesitos 4, 5 e 9). Afirmou, ainda, que a construção objeto de análise não causou dano ambiental, pelo que ficaram prejudicados os quesitos referentes à extensão do dano e à possibilidade de sua reparação. Colhe-se, ainda, do relato do perito judicial e das fotografias que o acompanham, que no local há malha viária, rede de abastecimento de água, distribuição de energia elétrica e iluminação pública e, certamente, recolhimento de resíduos sólidos, uma vez que se trata de área urbana com inúmeras residências. [...] Essas circunstâncias demonstram que o imóvel está situado em área urbana consolidada, conforme previsto no art. 2º, da Resolução CONAMA 302/2002, e que a ação do apelado, referente à construção, é de baixo impacto ambiental. [...] Em vista dessas circunstâncias, seria irrazoável autorizar a demolição do imóvel, pelos fundamentos indicados na petição inicial, que se solidificou em local urbanizado e onde há a prestação de serviços públicos pela própria municipalidade, de maneira, em virtude do baixo impacto e da ausência de dano ambiental, deve-se preservar a moradia (sic; destaques meus). Consoante o art. 3º, II, da Lei n. 12.651/2012, Área de Preservação Permanente entende-se por: "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas", sendo espaços de significativo valor ambiental. Desse cenário de grande valia ecológica, decorre ainda a obrigação de recomposição da vegetação eventualmente suprimida em Áreas de Preservação Permanente, imposta no art. 7º da Lei n. 12.651/2012, sendo a reponsabilidade civil por danos ambientais objetiva e propter rem, nos moldes dos arts. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, 2º, § 2º, do Código Florestal de 2012 e do Tema Repetitivo n. 1.204. Oportuno sublinhar que os comandos legais que autorizam a intervenção antrópica nas Áreas de Preservação Permanente devem ser interpretados na sua exata dimensão, sob pena de colocar-se em risco o equilíbrio ambiental, comprometendo a sobrevivência das presentes e futuras gerações. Com efeito, nos arts. 8º e 9º do atual Código Florestal (e, de modo semelhante, no art. 4º do Antigo Código Florestal), há a explícita previsão de que somente é possível a intervenção ou a supressão da vegetação nativa de Área de Preservação Permanente nos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstos em tal lei. Outrossim, há a orientação

cristalizada no enunciado sumular n. 613/STJ no sentido de que: "[n]ão se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental". No caso, o tribunal de origem, às fls. 614/622e, afastou a incidência da legislação ambiental aplicável, sob a justificativa de tratar-se de área urbana de ocupação consolidada, tendo sido apontado, com base em "[...] esclarecimentos do expert, que a construção de fato ocupa área de preservação permanente, porém em zona residencial em que há a possibilidade de legalização da obra" (fl. 617e). Acerca do tema, nos arts. 64 e 65 do Código Florestal, restaram previstas as possibilidades de Regularização Fundiária – respectivamente, Reub-S por interesse social e Reurb-E por interesse específico – enquanto hipóteses excepcionais, com requisitos a serem devidamente comprovados para que se justifique a manutenção da intervenção em Área de Preservação Permanente. Contudo, verifico que o acórdão recorrido está em confronto com a orientação desta Corte segundo a qual a regularização fundiária em Área de Preservação Permanente somente é possível, excepcionalmente, nos casos de utilidade pública e de interesse social, quando presentes os requisitos da legislação ambiental, não podendo o Poder Judiciário regularizar ocupações em contrariedade a tais parâmetros. Nesse sentido: DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. CONSTRUÇÃO E OCUPAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE. TEORIA DO FATO CONSUMADO. INVIABILIDADE. PROVIMENTO NEGADO. 1. Agravo interno interposto de decisão monocrática que deu parcial provimento ao recurso especial, para julgar procedente o pedido de demolição de imóvel localizado em área de preservação permanente, à margem do Rio Acaú. [...] 3. A jurisprudência consolidada do STJ estabelece que a teoria do fato consumado não se aplica a ilícitos ambientais, sendo inadmissível invocar direito adquirido para perpetuar ocupações ilegais em áreas ambientalmente protegidas. 4. Reconhecer judicialmente a inaplicabilidade do regime das Áreas de Preservação Permanente significaria, de forma indireta, admitir a teoria do fato consumado em matéria ambiental e que o adensamento populacional e a transformação antrópica da área justificariam e legitimariam qualquer forma de degradação ambiental. Precedentes. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.989.757/PB, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/12/2025, DJEN de 15/12/2025 – destaques meus). PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE IMPLÍCITA DO RECURSO ESPECIAL. POSSIBILIDADE. CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM APP. PERMANÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA. INDISPENSABILIDADE. PROVIMENTO NEGADO. 1. A admissibilidade do recurso especial, nesta instância, pode ser realizada de forma implícita, sem necessidade de exposição de motivos, pois o exame do mérito recursal já implica a superação dos possíveis óbices ao conhecimento do recurso. 2. A supressão de vegetação nativa das áreas de proteção permanente (APP) ocorrerá somente de maneira excepcional e nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas no Código Florestal, sendo indispensável a autorização prévia do órgão de fiscalização ambiental. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 2.434.004/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/3/2026, DJEN de 13/3/2026 – destaque meu). ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. VÍCIOS. INEXISTÊNCIA. MERO INCONFORMISMO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. [...] 2. O acórdão ora embargado apresentou, de forma inteligível e congruente, os fundamentos que alicerçaram o convencimento nele plasmado no sentido (i) devida prestação jurisdicional pelo Tribunal de origem, (ii) da inaplicabilidade da teoria do fato consumado em matéria ambiental, com incidência da Súmula n. 613/STJ; (iii) edificação do imóvel em Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Ilha Grande, sem anuência das autoridades ambientais competentes; (IV) não se evidenciou a configuração de quaisquer das hipóteses de "utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental" (caput do art. 8º da Lei n. 12.651/2012) e sequer a existência de autorização para intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente (§ 2º do art. 8º da Lei n. 12.651/2012); e (V) o aresto impugnado destoou da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a regularização fundiária em área de preservação permanente somente é possível, excepcionalmente, nos casos em que a situação consolidada atinja áreas de utilidade pública e de interesse social, o que não ocorre na hipótese dos autos. 3. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no REsp n. 2.168.950/PR, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/3/2026, DJEN de

25/3/2026 - destaque meu). Ademais, o acórdão recorrido está em dissonância com o entendimento deste Tribunal Superior que rechaça a continuidade de situações ilícitas em Área de Preservação Permanente, à luz do enunciado sumular n. 613/STJ, não se aplicando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Espelhando tal compreensão: AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO IRREGULAR EM TERRENOS DE MARINHA E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AGRAVO. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. INOCORRÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. LICENCIAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO. NÃO EXISTÊNCIA. CONDOMÍNIO HORIZONTAL FECHADO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA QUESTÕES DE INTERESSE MUNICIPAL. LEGITIMIDADE DO MPF RESTRITA À PROTEÇÃO DE BENS FEDERAIS. OBSERVÂNCIA. [...] 4. A aplicação da teoria da proporcionalidade para evitar demolições contraria a jurisprudência desta Corte, firmada no sentido de que a teoria do fato consumado não se aplica em matéria ambiental e que construções em área de preservação permanente devem ser removidas e a área recuperada, mesmo em áreas urbanas consolidadas. [...] 7. Agravo do MPF não conhecido. Agravo do condomínio conhecido para conhecer em parte do seu recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento. (AREsp n. 2.405.698/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 11/11/2025, DJEN de 26/11/2025 – destaques meus). ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO. FATO CONSUMADO. INEXISTÊNCIA. ÁREA URBANA CONSOLIDADA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. MANUTENÇÃO DAS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Nos termos da jurisprudência firmada no âmbito desta Corte de Justiça, "Os comandos legais que autorizam a exploração antrópica das Áreas de Preservação Permanente devem ser interpretados restritivamente, sob pena de colocar em risco o equilíbrio ambiental, comprometendo a sobrevivência das presentes e futuras gerações" (AgInt no REsp n. 1.800.773/SC, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 17/9/2020)". Desse modo, a alegação de existência de área urbana consolidada, por si só, não a desqualifica como APP e tampouco mitiga as restrições ambientais incidentes sobre ela. 2. No caso dos autos, a Corte local afirmou expressamente a necessidade de demolição da construção, especialmente quando consideradas a ciência dos agravantes em relação à ilegalidade e a inexistência de área urbana consolidada, de maneira que a alteração das premissas demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. 3. Agravo interno não provido. (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.111.836/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024 – destaques meus). ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL E MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FALÉSIA. COMPETÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. IBAMA. APLICAÇÃO PLENA DO CÓDIGO FLORESTAL À ÁREA URBANA. ART. 4º DA LEI 12.651/2012. DEVER DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Trata-se, na origem, de Ação Ordinária postulada contra o Ibama, visando à declaração de nulidade de Auto de Infração lavrado em decorrência de obra degradadora em Borda de Falésia (APP), para a construção de residência unifamiliar de luxo na Praia de Pipa, Tibau do Sul/RN. [...] 6. De acordo com a jurisprudência do STJ, a antropização da área (fato consumado) não é capaz de afastar o regime protetivo das APPs. Nesse sentido: REsp 1.782.692/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.11.2019; AgInt no REsp 1.911.922/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 7.10.2021; AgInt nos EDcl no REsp 1.705.572/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 26.4.2023. CONCLUSÃO 7. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.646.016/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/5/2023, DJe de 28/6/2023 – destaque meu). Dessa forma, tendo em vista ser incontroverso que a intervenção analisada ocorreu em Área de Preservação Permanente, em desacordo com a legislação que rege a matéria, sem a devida autorização do Poder Público, gerando prejuízo ao meio ambiente, e sem que tenha ocorrido a real implementação da Regularização Fundiária, impõe-se a reforma do acórdão prolatado pelo tribunal de origem. Posto isso, com fundamento nos arts. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, c, e 255, III, ambos do RISTJ, DOU PROVIMENTO ao Recurso Especial, para determinar a observância da Área de Preservação Permanente, com a integral recomposição da área degradada, nos termos expostos Publique-se e intímem-se. Relator REGINA HELENA COSTA

Leia o artigo completo com análise especializada no site

 **Fale com o escritório**

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.