



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000278217

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001638-65.2023.8.26.0642, da Comarca de Ubatuba, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA e MARIA HELENA NUNES FERREIRA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ROBERTO MAIA (Presidente), PAULO AYROSA E PAULO ALCIDES.

São Paulo, 24 de março de 2025.

ROBERTO MAIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS EM ÁREA DE APP E DE VEGETAÇÃO DE MATA ATLÂNTICA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DIANTE DA JUNTADA DA CERTIDÃO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. REURB-S. APELAÇÃO. PARCIAL PROVIMENTO.

I. Caso em Exame

Ação civil pública ajuizada visando a condenação por desmatamento de vegetação nativa em área de preservação permanente sem autorização ambiental.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a regularização fundiária apresentada pela apelada, através de Certidão de Legitimação Fundiária, é suficiente para considerar regularizadas as intervenções ambientais realizadas em área de preservação permanente.

III. Razões de Decidir

3. A sentença de improcedência foi prolatada sem oportunizar manifestação prévia do MP sobre fatos novos, mas a nulidade não deve ser declarada pois não prejudicou concretamente a parte recorrente.

4. A certidão de legitimação fundiária possui presunção de legalidade e legitimidade, mas a verificação de regularidade do procedimento administrativo de aprovação da Reurb deve ser confirmada em ação própria, se o caso, fugindo ao escopo desta ação.

IV. Dispositivo e Tese

5. Parcial provimento ao recurso para extinguir a ação sem resolução do mérito por perda superveniente do interesse de agir. Tese de julgamento: 1. A certidão de legitimação fundiária possui presunção de legalidade. 2. A verificação de regularidade do procedimento administrativo deve ocorrer em ação própria.

Legislação Citada:

CPC, arts. 9º, 10, 282, §1º, 485, VI, 486; Código Florestal, art. 64; Lei nº 13.465/2017, arts. 12, 35.

VOTO nº 33168

RELATÓRIO:

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo *Ministério Público* em face de *Maria Helena Nunes Ferreira e do Município de Ubatuba*.

Sobreveio sentença a fls. 601/607, integrada pela r.

decisão a fls. 625, cujo relatório se adota, julgando *"IMPROCEDENTE a presente ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Maria Helena Nunes Ferreira e do Município de Ubatuba, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito. Sem custas e honorários advocatícios em razão do disposto no art. 18 da LACP. PIC"*.

Apela o MP demandante sustentando que: **(A)** A supressão de vegetação nativa de área de preservação para a construção de residência não se subsume em qualquer das hipóteses permissivas de utilização da área de preservação permanente, quais sejam, utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, limitando-se ao seu interesse particular; **(B)** No mais, embora o Código Floresta e a Lei 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária) permitam, em tese, a regularização fundiária de ocupações localizadas em área de preservação permanente, exige-se a demonstração de melhoria das condições ambientais em relação à situação existente e das melhorias que serão implantadas, o que não ocorreu no presente caso; **(C)** Some-se a isso que todo projeto de regularização deverá ser submetido à aprovação do órgão ambiental competente, garantindo, assim, observância à Resolução CONAMA 369/2006 para as intervenções em área de preservação permanente e a melhoria do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida não somente da população do Núcleo Urbano, mas também do restante da coletividade do município e do Litoral Norte; **(D)** Pelo contrário, a recorrida juntou apenas uma "Certidão de Legitimação Fundiária" (fls. 60), que basta apenas para comprovar a aquisição da propriedade, mas não para que se considerem regularizadas as intervenções do ponto de vista ambiental. (...) Houve, com a devida vênia, equívoco do Juízo recorrido, vez que o fato do imóvel estar inserido em procedimento de Reurb ainda em trâmite não pressupõe, necessariamente, que seja possível a manutenção da ocupação em área de preservação permanente.

O município e a Maria Helena apresentaram contraminutas a fls. 653/659 e 661/675, respectivamente.

A douta PGJ, através da Exma. Dr^a. *Deborah Pierri*, opinou pela anulação da r. sentença pela prolação de decisão surpresa e desrespeito ao contraditório pela ausência de intimação do MP e, no mérito, pelo provimento ao recurso (fls. 778/788). O parecer da ilustre PGJ foi protocolado por mais duas vezes a fls. 791/901 e 803/813.

FUNDAMENTAÇÃO:

No presente caso, o MP visava a condenação da apelada pelo *"desmatamento de vegetação nativa do tipo Floresta Alta de Restinga (Bioma Mata Atlântica) em estágio médio de regeneração, em área equivalente a 0,03ha, em área de preservação permanente de curso d'água, por meio de canalização e aterramento de um rio e edificação de três construções e de muro, sem autorização do órgão ambiental"* (fls. 601).

Contudo, a demandada peticionou a fls. 595/599 informando a regularização fundiária do loteamento em que inserida a área *sub judice*, com a entrega do Certificado de Legitimação Fundiária (CLF) e, assim, requereu a improcedência da demanda.

Sem intimar o MP demandante, o MM. Juízo prolatou sentença de improcedência e, por isso, diante da interposição de apelação pelo requerente, a PGJ suscitou nesta instância a nulidade da sentença por prolação de decisão surpresa e afronta ao contraditório.

Pois bem.

Em que pese, de fato, a r. sentença tenha pecado

em não oportunizar a manifestação prévia do MP acerca dos fatos novos trazidos pela demandada, o que afrontaria o disposto nos arts. 9º e 10 do CPC, a nulidade não deve ser declarada se inexistir prejuízo concreto.

Assim consta no art. 282, §1º do Diploma Processual Civil, dispondo que o *"ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte"*, em inegável consagração do princípio pelo qual *pas de nullité sans grief*.

Aqui, como a parte não intimada interpôs apelação, ocasião em que pôde se manifestar sobre o fato superveniente e trazer todos os argumentos capazes de influenciar o convencimento dos integrantes desta Câmara, que aqui os apreciará de modo amplo e irrestrito, não suportou prejuízo concreto.

De fato, aproveitar os atos processuais praticados, sem repeti-los, é a regra hoje prestigiada pelo processo civil moderno.

Passando-se ao mérito, temos que, no presente caso, o dano ambiental ficou devidamente demonstrado, mesmo porque a recorrida não nega as intervenções sem licenciamento.

Contudo, a apelada trouxe aos autos a certidão de legitimação fundiária a fls. 600, proveniente da aprovação da Reurb-S, contemplando a sua área.

Sobre essa modalidade de regularização fundiária, o Código Florestal assim dispõe, *in verbis*:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na

forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. — grifos nossos

Já o art. 35 da Lei nº 13.465/2017, por sua vez, assim dispõe, *in verbis*:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária

*deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. – **grifos nossos***

Portanto, inegável que o projeto de regularização fundiária, para ser aprovado, deve conter estudo técnico ambiental contemplando propostas de soluções para questões ambientais garantindo a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental.

Nesse diapasão, não assiste razão ao apelante quando discorre que “a recorrida juntou apenas uma ‘Certidão de Legitimação Fundiária’ (fls. 60), que basta apenas para comprovar a aquisição da propriedade, mas não para que se considerem regularizadas as intervenções do ponto de vista ambiental”.

Frisa-se, ademais, que o artigo 12 da Lei nº 13.465/2017 expressamente dispõe que a aprovação da Reurb corresponde também à aprovação ambiental, seja por iniciativa do próprio município (quando este possuir órgão com profissionais capacitados para o ato - § 1º), seja pelo Estado em caso de inexistência (§ 4º). Confira-se:

*Art. 12. **A aprovação municipal da Reurb corresponde** à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, **à aprovação ambiental.***

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica

para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

*§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11. – **grifos nossos***

Portanto, a certidão de legitimação fundiária expedida pelo município é um ato administrativo “*de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb*” (art. 11, VII da Lei nº 13.465/2017) e, nessa condição, possui presunção de legalidade e legitimidade.

Nesse diapasão, recai sobre o processo administrativo a presunção de que cumpriu a lei em todos os seus termos, ou seja, de que possuiu projeto técnico ambiental (art. 35 da Lei

nº 13.465/2017 e 64 do Código Florestal), houve comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental (art. 64 do Código Florestal), que o loteamento é anterior à 22 de dezembro de 2016 (nos termos do art. 9º, § 2º da Lei nº 13.465/2017) e todos os demais requisitos legais.

Destaco que foge do escopo da presente ação a verificação de regularidade do procedimento administrativo de aprovação da Reurb, já que só poderia ser anulado em ação própria com amplo contraditório entre as partes.

Contudo, não é caso de improcedência da ação, mas sim de julgamento sem resolução do mérito pela perda superveniente de interesse processual do Ministério Público, nos termos do art. 485, VI do CPC, garantindo, assim, uma coisa julgada meramente formal e a consequente possibilidade de distribuição de nova ação em caso de anulação do processo da Reurb, se o caso, nos termos do art. 486 do CPC.

Portanto, **é caso de parcial provimento à apelação para extinguir a ação, sem resolução do mérito, por perda superveniente do interesse de agir, nos termos do art. 485, VI do CPC.**

Ficam prequestionados todos os dispositivos constitucionais e legais ventilados na apelação e nas contrarrazões, não sendo preciso transcrevê-los aqui um a um.

DISPOSITIVO:

Diante do exposto, voto pelo **parcial provimento ao recurso.**

ROBERTO MAIA
Relator
(assinado eletronicamente)