



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000287878

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2045468-79.2025.8.26.0000, da Comarca de Mauá, em que é agravante ANA LÚCIA DOMINGUES, é agravado ESTADO DE SÃO PAULO.

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) E MIGUEL PETRONI NETO.

São Paulo, 26 de março de 2025.

LUIS FERNANDO NISHI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 39275

Agravo de Instrumento 2045468-79.2025.8.26.0000

Comarca: Mauá - 1ª Vara Cível

Agravante: Ana Lúcia Domingues

Agravado: Estado de São Paulo

Juiz 1ª Inst.: Dr. Anderson Fabrício da Cruz

2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERVENÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INCLUSÃO DO MUNICÍPIO NO POLO PASSIVO. DESNECESSIDADE. POSSIBILIDADE DE EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO A FIM DE VERIFICAR A POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO LOCAL. ENCAMINHAMENTO DOS OFÍCIOS QUE DEVE SER REALIZADA PELA SERVENTIA JUDICIAL. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Agravo de Instrumento interposto contra decisão que indeferiu a inclusão do ente municipal no polo passivo da lide e determinou a produção de provas documental e pericial, impondo à agravante o ônus de providenciar o encaminhamento dos ofícios à ENEL, BRK/SABESP e CETESB.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a necessidade de inclusão do Município de Mauá no polo passivo da lide e (ii) determinar a responsabilidade pelo encaminhamento de ofícios.

III. Razões de Decidir

3. A ocupação antrópica consolidada na área de preservação permanente não justifica a inclusão do Município de Mauá no polo passivo, pois o dano ambiental é restrito à intervenção irregular promovida pela agravante.

4. A expedição de ofício ao Município de Mauá é necessária para esclarecimentos sobre a possibilidade de regularização fundiária.

5. O encaminhamento dos ofícios deve ser realizado diretamente pela serventia judicial, por se tratar de parte hipossuficiente e assistida pela Defensoria Pública do

Estado de São Paulo.

IV. Dispositivo e Tese

6. Recurso parcialmente provido. Tese de julgamento: 1. Não se justifica a inclusão do Município de Mauá no polo passivo. 2. A serventia judicial deve providenciar o encaminhamento dos ofícios.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 225, § 3º; Lei 6.938/1981, art. 42; Lei 12.651/2012, art. 64.

Jurisprudência Citada:

STJ, REsp 1.454.281/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9/9/2016; STJ, Súmula 613.

Vistos.

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por **ANA LÚCIA DOMINGUES** contra a r. decisão de fls. 187/189 (autos de origem) que, nos autos da ação civil pública promovida por **ESTADO DE SÃO PAULO**, o MM. Juízo “a quo” indeferiu o pedido de inclusão do Município de Mauá no polo passivo da lide, bem como fixou os pontos controvertidos da lide, determinando a produção de prova documental consistente na expedição de ofícios, cujo encaminhamento deverá ser realizado pela ré, sob pena de preclusão, e prova pericial a fim de apurar a existência e a extensão dos danos ambientais.

Sustenta, em síntese, que o imóvel se encontra no perímetro urbano do Município de Mauá e que seu entorno apresenta ocupação antrópica consolidada, com edificações em alvenaria, vias públicas pavimentadas e infraestrutura de drenagem e de iluminação pública, sendo classificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Aduz que o ente municipal deve ser incluído no polo passivo da lide, a fim de esclarecer a possibilidade de regularização fundiária do local, ressaltando que o uso da área de preservação permanente deve ser

flexibilizado diante das especificidades do caso concreto, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Assevera que a pretensão de demolição do imóvel não se justifica, tendo em vista a possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente e que a área em questão não exerce sua interação biológica com outras áreas, por se encontrar fragmentada, em razão da ocupação consolidada há décadas. Por fim, afirma que a expedição dos ofícios deve ser realizada pela serventia judicial, por se tratar de parte hipossuficiente assistida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Pugna pela concessão de efeito suspensivo/ativo e, ao final, pelo provimento recursal, para que seja deferida a inclusão do Município de Mauá no polo passivo da lide ou, subsidiariamente, determinada a expedição de ofício ao Município de Mauá a fim de prestar esclarecimentos sobre a possibilidade de regularização fundiária do local, bem como que o encaminhamento dos ofícios à ENEL, BRK/SABESP e CETESB seja realizado diretamente pela serventia judicial.

Foi deferido, em parte, o efeito ativo.

Remetidos os autos à D. Procuradoria Geral de Justiça, opinou seu ilustre representante pelo provimento recursal.

É o relatório, passo ao voto.

Não sendo obrigatória a requisição de informações, passe-se, de pronto, ao exame da controvérsia.

I -- Trata-se de ação civil pública promovida por **Estado de São Paulo** contra **Ana Lúcia Domingues**, objetivando a

reparação de dano ambiental decorrente de obra irregular realizada em área de preservação permanente.

Segundo consta da petição inicial, a autora foi autuada pela Polícia Militar Ambiental, em 07/06/2016, sendo lavrado o Auto de Infração Ambiental nº 325.859/16, por prática de infração consistente em *“impedir a regeneração natural de demais formas de vegetação em área correspondente a 0,01 ha em área de preservação permanente”*, violando o disposto no art. 49 da Resolução SMA nº 48/14, com aplicação das penalidades de advertência, posteriormente convertida em multa simples, e de embargo da obra (fls. 11/17 e 23 - autos de origem).

Em nova vistoria realizada em 23/10/2018, pelo Centro Técnico de Fiscalização da Região Metropolitana de São Paulo - Núcleo de Fiscalização III, foi constatado que:

“Na vistoria realizada foi possível identificar a ocupação da área de preservação permanente incidente no local e confirmar os danos causados à mata ciliar, inclusive o impedimento à sua regeneração. Administrativamente a área foi objeto de autuação e, independentemente das sanções aplicadas, os autores da infração não estão isentos de reparar o dano ambiental causado, nos termos do artigo 225, § 3º, da Constituição Federal e do artigo 42 da Lei Federal 6.938/1981.

Considerando que as intervenções observadas na área de preservação permanente não se enquadram nos casos específicos previstos na Lei Federal 12.651/2012 (utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental) não se vislumbra a possibilidade de regularização das mesmas isoladamente. Deste modo, a reparação do dano consiste no desfazimento e remoção das edificações autuadas por meio dos AIAs 325.859/2016 e 325.860/2016, o encaminhamento dos resíduos da demolição para aterro

devidamente licenciado e recomposição da mata ciliar por meio do plantio heterogêneo de 17 (dezessete) mudas de espécies nativas da Mata Atlântica, em cada um dos lotes autuados.

Entretanto, tais medidas, se realizadas pontual e isoladamente, resultarão tanto ineficazes para recompor a mata ciliar como incapazes de restabelecer a função ecológica da área de preservação permanente e a qualidade dos recursos hídricos em questão, pois as áreas autuadas são apenas duas dentre tantas outras que, em situação similar, ocupam a várzea do córrego. O caso em tela, por sua complexidade, demanda solução integrada que trate da ocupação da APP como um todo.

É imprescindível a participação do poder público local no encaminhamento da solução para a área, uma vez que, ao que tudo indica, esse foi o responsável pela implantação de rede de energia elétrica e iluminação pública na viela que ocupa a várzea do córrego. É possível que exista projeto elaborado para urbanização da área com viés de interesse social, haja vista que a própria legislação municipal (Lei 4.968/2014) enquadra a área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).” (fls. 35/36 - autos de origem)

A Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade do Estado de São Paulo sinalizou a possibilidade de *“obtenção de autorização por intervenção em APP junto à CETESB, em razão de tratar-se de dano de baixo impacto ambiental, nos termos da Deliberação Normativa CONSEMA 03/2018, de 04 de dezembro de 2018, que considera de baixo impacto ambiental a regularização ou a implantação de edificações em imóveis urbanos cujas Áreas de Preservação Permanente (APPs) tenham perdido suas funções ambientais descritas no artigo 30, inciso II, da Lei Federal nº 12.651/2012”* e determinou o encaminhamento do AIA ao Centro Técnico Regional de São Bernardo do Campo - CFB/DGR/CTR XI, com proposta de notificação do autuado sobre

a oportunidade de se firmar Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (fl. 50 - autos de origem).

Em resposta, o Centro Técnico Regional de São Bernardo do Campo esclareceu que:

“2. Quanto a sugestão apresentada pelo CGAIA, elenca-se os pontos abaixo:

a. Embora conste que houve intervenção em área de preservação permanente, é notório que intervenção ocorreu sobre o curso d'água, além de suas margens. Portanto, além de intervenção na APP há intervenção na calha do curso d'água, cabendo aprovação da CETESB e DAEE (artigo 50 da Deliberação).

b. O autuado não fora informado da possibilidade de regularização ou recuperação da área, pois ficou-se inerte e o processo correu em todas as suas etapas em revelia. Portanto, tentar notificá-lo novamente é infrutífero, retrocedem-se diversas etapas processuais, custoso e moroso, além da perda de prazo de validade da vistoria estabelecida pela PGE.

c. A aplicação da normativa citada, só é possível a após a descaracterização das perdas de todas as funções ambientais da APP, atendendo-se os indicadores estabelecidos no anexo I da Resolução CONSEMA nº 03/2018 a 1 km a jusante e montante, mediante requerimento dirigido a CETESB.

d. O artigo 7º da Deliberação preconiza que não correrá perda de função em ocupações irregulares, cuja remoção possa recuperar a área de APP.

e. De acordo com informações extraídas do WebGis da Prefeitura de Mauá a área em apreço está situada em Zona de Especial Interesse Social, ou seja, ocupação irregular em área pública e particular. Portanto, cabe ao

município e proprietário a regularização da área, cabendo ao autuado a sua recuperação através da remoção dos fatores de degradação.

f. Embora conste na IT nº 97/2019 - CTR-X1 que não mais funções ambientais ativas na APP em comento, a competência legal para atestar essa perda de função é da CETESB, por meio de requerimento do autuado. Não cabe a Centro Técnico Regional tal avaliação, pois foge de sua natureza, ainda mais sem apresentação dos estudos necessários a tal avaliação.” (fl. 51 - autos de origem)

Por fim, a Informação Técnica nº 41/2021 da CFB/DF/CGAIA concluiu por meio da análise da última imagem de satélite disponível da área autuada, datada de 14/02/2021, que não houve alterações no local que pudessem indicar a reparação do dano causado, vez que os fatos de degradação permanecem no local (item 6 - fl. 57 dos autos de origem).

Delineada brevemente a situação dos autos, a irresignação recursal é parcialmente procedente.

II -- O conjunto probatório existente nos autos evidencia a existência de uma ocupação antrópica consolidada ao longo de toda a extensão da área de preservação permanente, conforme se verifica das imagens de fls. 27, 29, 31/35 (autos de origem).

É certo que o art. 64, *caput*, da Lei nº 12.651/12 prevê a possibilidade de regularização urbanística dos núcleos urbanos informais, na modalidade social, mesmo quando localizados em área de preservação permanente, desde que se demonstre, por meio de estudo técnico a *“melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”* (§ 1º).

Nada obstante isso, o direito social à moradia não pode ser observado isoladamente em detrimento de outros princípios igualmente caros à sociedade, em especial o direito ao meio ambiente equilibrado para as gerações atuais e futuras, mormente diante da inafastável observância da função socioambiental da propriedade. Assim, a mera possibilidade de regularização do núcleo informal não é capaz de afastar a atual ilegalidade das intervenções, mormente quando envolve inegável dano ambiental (**Apelação nº 1007802-86.2019.8.26.0577, Rel. Des. Roberto Maia, j. em 19/12/2024**).

Ademais, saliente-se que não há direito adquirido à degradação ambiental, aplicando-se imediatamente a legislação ambiental vigente, mesmo porque deve ser reconhecida a indisponibilidade da preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, sedimentada a orientação do **C. Superior Tribunal de Justiça**:

“PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. GENÉRICOS. APLICAÇÃO DA SÚMULA 284/STF. (...) ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEVASTAÇÃO ANTERIOR À OCUPAÇÃO. IRRELEVÂNCIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO DE POLUIDOR. SÚMULA 7 DO STJ. (...) 7. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, não provido”¹.

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RIO PARANÁ. DEMOLIÇÃO. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE. DIREITO ADQUIRIDO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA URBANA.

¹ REsp. nº 1.081.257/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 05/06/2018.

INAPLICABILIDADE. *1. A proteção ao meio ambiente não difere entre área urbana ou rural, porquanto ambos merecem a atenção em favor da garantia da qualidade de vida proporcionada pelo texto constitucional, pelo Código Florestal e pelas demais normas legais sobre o tema. 2. Não há falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente. 3. A simples manutenção de construção em área de preservação permanente "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 o regime de responsabilidade civil objetiva" (REsp 1.454.281/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9/9/2016). 4. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado nos casos em que se alega a consolidação da área urbana. 5. Agravo interno a que se nega provimento"* ².

Entendimento este que culminou na edição da **Súmula 613**, que afasta a aplicação da teoria do fato consumado em casos envolvendo Direito Ambiental:

"Súmula 613 - Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental."

Nessas condições, não se justifica a inclusão do Município de Mauá no polo passivo da lide, visto que o dano ambiental *sub judice* é restrito à intervenção irregular realizada pela agravante, objeto do Auto de Infração Ambiental nº 325.859/16.

Nada obsta, contudo, o acolhimento do pedido subsidiário formulado pela agravante para determinar a expedição de ofício ao Município de Mauá, a fim de prestar esclarecimentos sobre a

² AgInt. no REsp. nº 1.545.177/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, j. em 13/11/2018.

possibilidade de regularização fundiária do local.

Por fim, por se tratar de parte beneficiária da Justiça gratuita e assistida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, encaminhamento dos demais ofícios à ENEL, BRK/SABESP e CETESB deve ser realizado diretamente pela serventia judicial, conforme já decidido por este **E. Tribunal de Justiça**:

“Agravado de instrumento – Ação monitória – Cumprimento de sentença – Insurgência contra a decisão que determinou ao agravante, beneficiário da justiça gratuita e assistido pela Defensoria Pública, a obrigação de encaminhamento de ofícios às instituições bancárias, diretamente – Possibilidade de reforma do r. “decisum” – Encaminhamento de ofícios que deve ser realizado pela serventia do juízo, excepcionalmente, assegurando o pleno acesso à justiça e respeitado o princípio da cooperação – Precedentes – Decisão reformada. Agravado provido.”³

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. GRATUIDADE DE JUSTIÇA CONCEDIDA. ENCAMINHAMENTO DE OFÍCIO PELA SERVENTIA. DECISÃO REFORMADA. RECURSO PROVIDO. Agravado de instrumento. Gratuidade deferida à agravante. Encaminhamento de ofício pela Z. Serventia. Reforma da decisão. Recurso provido.”⁴

“Agravado de instrumento. Ação monitória, em fase de cumprimento de sentença. Determinação para a Defensoria Pública providenciar o encaminhamento dos ofícios para Susep e para a CNSEG ou CNSP (Conselho Nacional de Seguros Privados). Inadmissibilidade. Parte

³ Agravado de Instrumento nº 3003182-06.2024.8.26.0000, Rel. Des. Afonso Celso da Silva, j. em 05/07/2024.

⁴ Agravado de Instrumento nº 2116552-77.2024.8.26.0000, Rel. Des. J.B. Paula Lima, j. em 28/05/2024.

agravante beneficiária da justiça gratuita. Decisão que merece reforma. Recurso provido.⁵

Nessas condições, de rigor a modificação parcial da decisão recorrida, para determinar a expedição de ofício ao Município de Mauá, a fim de prestar esclarecimentos sobre a possibilidade de regularização fundiária do local, bem como que o encaminhamento dos demais ofícios à ENEL, BRK/SABESP e CETESB seja realizada diretamente pela Z. Serventia vinculada à Vara de origem.

III -- Ante o exposto, e pelo meu voto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso, nos termos acima alinhavados.**

LUIS FERNANDO NISHI

Relator

⁵ Agravo de Instrumento nº 3005511-25.2023.8.26.0000, Rel. Des. Pedro Kodama, j. em 03/10/2023.