



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

Registro: 2025.0000358421

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1034754-94.2023.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante MONTANTE INCORPORAÇÕES LTDA, é apelado MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

ACORDAM, em 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso, com observação. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores ROBERTO MAIA (Presidente sem voto), PAULO ALCIDES E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 10 de abril de 2025.

PAULO AYROSA
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

Apelação Nº 1034754-94.2023.8.26.0114

Apelante : MONTANTE INCORPORAÇÕES LTDA.

Apelado : MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Comarca : Campinas – 3ª Vara da Fazenda Pública

Juiz (a) : Claudio Campos da Silva

V O T O Nº 55.932

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – AUTUAÇÃO AMBIENTAL – INCÊNDIO EM GLEBA DE PROPRIEDADE DA RÉ – DANOS AMBIENTAIS E À ESTRUTURA ECOSSISTÊMICA – INCÊNDIO DE AUTORIA DESCONHECIDA – NEXO DE CAUSALIDADE NÃO COMPROVADO – PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO AFASTADA – OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL ANULADO EM AÇÃO PRÓPRIA – RECURSO PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO. O ato administrativo goza, em princípio, de presunção de legitimidade e certeza, sendo que, uma vez refutado, abre-se a oportunidade de se comprovar a sua pertinência ou não, cumprindo ao agente público o ônus de provar a regularidade de seu proceder. No caso, tendo sido a autuação, cuja lavratura ocorreu por uso de fogo em vegetação nativa em loteamento, anulada em ação própria ajuizada pela ré, ora apelante, eis que não houve no auto de infração identificação do causador do dano e a sua respectiva conduta, considerando que mesmo a responsabilidade objetiva por danos ao meio ambiente não dispensa a comprovação da conduta causal por parte do autuado, além do fato de que a demonstração de que o incêndio objeto da autuação da ré foi causado por autoria desconhecida, impõe-se o provimento ao recurso, para o fim de julgar improcedente a demanda.

MUNICÍPIO DE CAMPINAS ajuizou ação civil pública ambiental frente a **MONTANTE INCORPORAÇÕES LTDA.**

Pela r. sentença de fls. 1.108/1.110, cujo relatório se adota – em nada modificada por força dos embargos declaratórios opostos, rejeitados à fl. 1.993 –, julgou-se procedente a ação “para condenar a requerida a fornecer equipamentos médico-hospitalares voltados ao tratamento de problemas respiratórios ao Hospital Municipal Mário Gatti, devendo tais equipamentos serem indicados pela requerente, limitados ao valor de R\$ 109.182,48 (cento e nove mil e cento e oitenta e dois reais e quarenta e oito centavos), conforme a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

média de mercado, montante a ser corrigido pela taxa selic, consoante definido no julgamento da Repercussão Geral do Tema nº 810. Observando a Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2021. O réu arcará com as custas, despesas processuais e honorários advocatícios, que arbitro em 10% sobre o valor da causa”.

Inconformada, apela a ré às fls. 1.998/2.016 buscando a reforma do julgado. Aduz, em suma, que a compensação de danos não pode prosperar, eis que, tal como consta nos autos da ação anulatória por ela ajuizada (nº 1019280-54.2021.8.26.0114), foi anulado auto de infração lavrado pelo município que continha a aplicação de multa e a exigência de compensação ambiental, tendo sido reconhecido a ausência de comprovação acerca da autoria do fato constatado pelo agente público (incêndio no interior da propriedade), ônus que competia ao município nos termos do art. 373, II, do CPC, não podendo haver afronta ao que já foi decidido nos autos da ação anulatória, decisão que transitou em julgado, violando diretamente os arts. 502, 503, 504, 505, 506, 507 e 508 do CPC, mormente pelo fato de que foi afastada a sua responsabilidade e o nexo causal com a conduta tipificada no auto de infração, tampouco a comprovação de benefício a ensejar a aplicação da norma de extensão positivada. Aduz, no mais, que a definição dada para a infração ambiental no art. 2º da Lei nº 6514/2008, para configuração da responsabilidade ambiental, induz ao reconhecimento de que é necessário que haja a conduta ilícita por parte do infrator, de modo que é pressuposto da responsabilidade administrativa ambiental a ocorrência da conduta ilícita, e em se tratando de responsabilidade administrativa não é possível responsabilizar quem não cometeu o ilícito administrativo, de modo que somente o causador do dano, ou seja, aquele que deu causa a queimada e se beneficiou dela, poderá ser responsabilizado na seara da Administração Pública, desde que comprovado o nexo de causalidade entre a ação do proprietário e o dano efetivamente causado, de acordo com o art. 38, §§ 3º e 4, da Lei nº 12.651/12, ressaltando que a atuação da Administração Pública neste caso não tem um caráter reparatório (civil), mas sim sancionatório (administrativo/penal), motivo por que, pelo Princípio Constitucional da Intranscendência das Penas (artigo 5º, inciso XLV, da nossa Constituição Federal), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível responsabilizar a apelante em razão de um fato que ela não deu causa para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a terceiros desconhecidos, em conformidade com o art. 2º da Resolução SMA 32/2010, sendo inegável que há falta de razoabilidade e legalidade na imposição de compensação ambiental, uma vez que, como já ressaltado, esta em momento algum agiu, concorreu ou mesmo se beneficiou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

com a referida queimada em sua propriedade, que se encontrava preservada a limpa, conforme constatado em vistoria da Defesa Civil, o que enseja o provimento recursal.

Contrarrazões às fls. 2.028/2.034, batendo-se pela manutenção integral da sentença, com manifestação do Ministério Público em Primeira Instância (fls. 2.038/2.041) e parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça às fls. 2.052/2.062.

É O RELATÓRIO.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

O Município de Campinas ajuizou ação civil pública ambiental contra a ré, ora apelante, fundando-se no Protocolo Administrativo nº 2018/10/28079 que, por sua vez, teve início ante a constatação, pela Defesa Civil, de incêndio em área interna da propriedade da ré, situada na avenida John Boyd Dunlop, nº 5600, Cidade Satélite Iris 1, no município de Campinas-SP, em razão da constatação de queimada de aproximadamente 12.000m² de vegetação rasteira no local, culminando na lavratura do AIIPM nº 130/2018, tendo sido aplicada multa no valor equivalente a 8.001 UFIC nos termos dos arts. 15, 16, 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 49/2019 e imposição de reparação dos danos ambientais por meio de Termo de Ajustamento de Conduta a ser firmado, sendo que a Junta Administrativa de Valoração Ambiental (JAVA), após a interposição de recursos administrativos, emitiu o Parecer Técnico Opinitivo nº 42/2019 em que se destacou que o impacto do evento danoso ambiental afetou em maior grau os serviços ecossistêmicos de regulação do sequestro de carbono e regulação do clima local e da qualidade do ar, motivo pelo qual foi imposta medida de compensação pelo dano ambiental causado no valor de R\$ 109.182,48, calculado de acordo com os índices aplicáveis de valoração ecológica, sendo proposta a aquisição e entrega de equipamentos e/ou produtos voltado à saúde pulmonar/respiratória de uso pela Secretaria Municipal de Saúde (em unidades de saúde localizadas nas proximidades do local de ocorrência da queimada) ou de uso pela Rede Mário Gatti de Urgência, Emergência e Hospitalar.

A d. autoridade de primeiro grau julgou integralmente procedente o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

feito, ensejando a interposição deste recurso pela ré.

Tem-se dos autos que no dia 09.07.2018 foi constatada, por parte da Defesa Civil em vistoria preventiva, a queimada da vegetação inserida no imóvel de propriedade da ré (fl. 30), sendo que, após parecer da Coordenadoria de Fiscalização Ambiental (fls. 36/38), houve a lavratura do citado AIIPM nº 130/2018 (fls. 39/40), e após a rejeição dos recursos administrativos interpostos, a Junta Administrativa de Valoração Ambiental (JAVA) emitiu o Parecer Técnico Opinitivo nº 42/2019 em que, após a devida valoração, chegou-se ao valor referencial de R\$ 109.182,48 para a compensação pelo dano ambiental, propondo-se a compensação, tal como previsto no Decreto 20.003/2018, da aquisição e entrega de equipamentos e/ou produtos voltados à saúde pulmonar/respiratória de uso pela Secretaria Municipal de Saúde (em unidades de saúde localizadas nas proximidades do local de ocorrência da queimada) ou de uso pela Rede Mário Gatti de Urgência, Emergência e Hospitalar (fls. 86/88).

Paralelamente a esta ação, a ré ajuizou ação anulatória de multa ambiental em face da Municipalidade (nº 1019280-54.2021.8.26.0114), julgada improcedente, mas modificada por força de acórdão proferido por esta 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, restando consignado no julgado que, muito embora seja sabido que *“o auto de infração deve, necessariamente, ser formal e preencher requisitos previstos na norma ambiental aplicável, devendo, pois, ser observado o princípio da legalidade”*, verificou-se que *“não há identificação do causador do dano e de sua respectiva conduta no aludido auto de infração. Ora, ainda que seja indiscutível a ocorrência de incêndio no loteamento da autora, não restou apurada a autoria e nem onde teria sido iniciada a queimada, tendo a autora afirmado que houve incêndio criminoso provocado por terceiros. Essa é a versão apontada na vistoria de fl. 114, onde consta que o local estava preservado e limpo”*, não tendo sido provada a conduta imputada, *“visto que a fiscalização se limitou em apurar a existência da queimada, apesar de a infração ambiental exigir conduta no sentido de provocar incêndio, produzir fogo ou fazer uso de fogo. Assim, se eventualmente a autora propiciou alastramento do incêndio, a infração imputável deveria ser outra, específica, e não a descrita no auto de infração. À fiscalização incumbia não apenas constatar o fato de ter havido a queima de vegetação rasteira, mas identificar a origem do fogo e a autoria do dano ambiental, antes de atribuí-la à autora. Portanto, o contexto probatório é suficiente para elidir a presunção de legitimidade em favor do ato administrativo, pois não se pode confundir responsabilidade objetiva por danos ao meio ambiente com a falta da própria*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

causalidade, posto que não provado que a autora iniciou o fogo ou queimada, além do fato de não ter havido imputação de qualquer outra infração, como a de que teria se omitido quanto à adoção de medidas de prevenção contra incêndio para efeito de tornar subsistente objetivamente a responsabilidade pelos danos ambientais ocorridos”, razão pela qual, “conquanto seja digno de elogio o inegável zelo do ente estatal em relação à preservação ambiental, sobretudo em área particular, é de se ver que a autuação, respeitado entendimento em sentido oposto, deve ser considerada como insubsistente. O apelado limitou-se a repisar a validade da multa aplicada e a legitimidade da autora para responder pelos danos causados, não refutando, satisfatoriamente, as alegações trazidas na inicial”, culminando na anulação do AIIPM nº 130/2018 (fls. 1.080/1.081).

Com efeito, o art. 225 da CF impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, dispondo no § 3º que **“as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”**. No mesmo sentido vem o art. 195 da Constituição do Estado, cujo comando é claro: as sanções administrativas são impostas aos infratores por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Por outras palavras, ainda, as sanções são aplicadas a quem, pessoalmente ou por pessoa a si ligada, pratica a conduta vedada na lei ou no regulamento.

Saliente-se que preservar não significa estritamente manter a vegetação já existente, porquanto tal ação também é definida como sendo o *“conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”* (cf. “Dicionário Jurídico”, Maria Helena Diniz, 2ª Ed., Ed. Saraiva). Portanto, para o atendimento da determinação constitucional de preservação do meio ambiente não basta não degradar, é necessário regenerar, e esta obrigação tem natureza *propter rem* e corresponde à responsabilidade objetiva e à função social da propriedade, de acordo com o princípio da reparação integral.

Atente-se, ainda, ao fato de que qualquer atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente e à saúde pública está sujeita ao controle da Administração Pública, que se fará no limite de discricionariedade estabelecido pela Constituição Federal para a legislação ambiental, ou seja, à Administração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

cabe controlar o emprego de técnicas e métodos que importem riscos. Ao Estado compete, pois, impedir que o dano se consume (art. 225, § 1º, V da CF).

Nenhuma lei ou norma administrativa pode permitir a consumação do dano consubstanciado por meio da degradação ambiental pela alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3º, II, Lei nº 6.938/81); alteração desfavorável da biota (idem, art. 3º, III, “c”); emissão de matérias ou energia fora dos padrões estabelecidos (art. 3º, III, “e”); ou prejuízo para a saúde e o bem estar da população (art. 3º, III, “a”).

Ocorre que, tal como se constatou quando do julgamento do processo nº 1019280-54.2021.8.26.0114 – e ao contrário do que alega a autora –, ainda que seja indiscutível a ocorrência de incêndio na área de propriedade da ré, bem como a constatação de danos ambientais pela queima de vegetação rasteira, não restou apurada a autoria e nem onde teria sido iniciada a queimada, tendo o requerido afirmado que houve incêndio criminoso provocado por terceiros, sendo fatos incontroversos.

Neste aspecto, ainda que não há que se falar em ofensa à coisa julgada, como insiste a ré, vez que se tratam de pedidos distintos em razão da própria natureza das ações ajuizadas, além do fato de que não se pode confundir a responsabilidade civil ambiental – que é de natureza objetiva, solidária e ilimitada – com a responsabilidade administrativa ambiental, em que o causador do dano responde subjetivamente pela degradação ambiental, observando-se a sistemática da teoria da culpabilidade, verifica-se no caso que não há qualquer comprovação nos autos de que a ré tenha provocado o incêndio em sua propriedade, cuja autoria reconhecidamente é desconhecida, ou mesmo que tenha se beneficiado da queimada.

Como se vê, a conduta imputada à ré no auto de infração não foi provada, visto que a fiscalização por parte da Defesa Civil se limitou em apurar a existência da queimada na área, apesar de a infração ambiental relativa ao caso exigir conduta no sentido de provocar incêndio, produzir fogo ou fazer uso de fogo.

Assim, se eventualmente o autor propiciou alastramento do incêndio, a infração imputável deveria ser outra, específica, e não a descrita no AIIPM de fls. 39/40.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

À fiscalização incumbia não apenas constatar o fato de ter havido a queima de vegetação rasteira na propriedade, mas identificar a origem do fogo e a autoria do dano ambiental, antes de atribuí-la à ré, por ser a proprietária da área.

Inexistem, portanto, elementos que demonstrem a autoria por parte da ora apelante, bem como o nexo de causalidade entre a atividade comercial da mesma e o incêndio.

Desse modo, o contexto probatório é suficiente para elidir a presunção de legitimidade em favor dos atos administrativos que fundamentam a presente ação civil pública, pois não se pode confundir responsabilidade objetiva por danos ao meio ambiente com a falta da própria causalidade, posto que não provado que a ré iniciou o fogo ou queimada, além do fato de não ter havido imputação no AIIPM de qualquer outra infração, como a de que teria se omitido quanto à adoção de medidas de prevenção contra incêndio para efeito de tornar subsistente objetivamente a responsabilidade pelos danos ambientais ocorridos.

Tem-se, portanto, que conquanto seja digno de elogio o inegável zelo do órgão ambiental em relação à preservação ambiental, sobretudo em área particular, é de se ver que referida atuação, considerada como insubsistente em ação própria, leva ao reconhecimento de que não há que se falar em responsabilidade da ré em reparar os danos ambientais em decorrência do incêndio no local, inclusive pelo fato de que, como constatado pelo fato de estar o local preservado e limpo quando da vistoria, não havendo que se falar em prova em contrário.

Destarte, resta acolhido o apelo da ré para reconhecer que a ação é improcedente, com inversão dos ônus sucumbenciais e, com fulcro no art. 85, §§ 2º e 11, do CPC, majorado o valor dos honorários advocatícios para o equivalente a 12% do valor da causa.

Posto isto, dou provimento ao recurso, com observação.

PAULO CELSO AYROSA M. DE ANDRADE
Relator