



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000388190

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002137-54.2022.8.26.0587, da Comarca de São Sebastião, em que é apelante/apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARCELO BERTHE (Presidente) E SOUZA MEIRELLES.

São Paulo, 23 de abril de 2025.

NOGUEIRA DIEFENTHALER

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 45294

Autos de processo n. 1002137-54.2022.8.26.0587.

Apelantes e reciprocamente apelados: Ministério Público e Município de São Sebastião

Apelados: Sandra Maximiano de Melo (e outros)

Juiz prolator: Vitor Hugo Aquino de Oliveira

Comarca de São Sebastião

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente#

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. Caso em Exame: Ação civil pública proposta pelo Ministério Público e Município de São Sebastião contra particulares, visando à cessação de atividades em área de preservação permanente e recuperação ambiental. Sentença de primeira instância julgou parcialmente procedentes os pedidos, impondo obrigações de fazer e não-fazer aos requeridos.

II. Questão em Discussão: a questão em discussão consiste em (i) verificar a ocorrência de danos morais coletivos e intercorrentes ao meio ambiente e (ii) a responsabilidade do Município de São Sebastião por omissão na fiscalização ambiental.

III. Razões de Decidir: Não há comprovação de danos morais coletivos, pois não se evidenciou abalo significativo à coletividade ou ao meio ambiente que justifique indenização. A responsabilidade do Município é reconhecida devido à ineficiência na fiscalização e omissão em adotar medidas efetivas para mitigar a degradação ambiental.

IV. Dispositivo e Tese: Recursos desprovidos.

Tese de julgamento: A mera existência de dano ambiental não implica automaticamente em danos morais coletivos. A omissão e, também, a ineficiência do poder público em fiscalizar adequadamente configura sua responsabilidade solidária (mas de execução subsidiária) pelos danos causados ao meio ambiente.

Legislação Citada: CF/1988, art. 23, VI; art. 30, V e VIII; art. 225, §1º, V. Constituição do Estado de São Paulo, art. 191. Lei nº 12.651/2012, art. 4º, I, "b"; art. 61-A.

Vistos,

O MINISTÉRIO PÚBLICO e o MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO apelam da r. sentença de fls. 562/569 por meio da qual o D. Magistrado *a quo*, em ação civil pública, julgou parcialmente procedentes os pedidos da demanda, para condenar, solidariamente, os requeridos às obrigações: **i.** de não-fazer, consistente em cessar toda e qualquer atividade na área de preservação permanente do imóvel, isolando-a, impedindo a ocupação humana, a realização de aterros, supressão da vegetação, edificações, parcelamentos, plantio de espécies exóticas, despojamento de entulhos, ou qualquer outra intervenção ou atividade, sob pena de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais) limitada a 30 (trinta) dias; **ii.** de fazer, consistente na total recuperação ambiental de toda a área de preservação permanente incidente sobre o imóvel, em sua faixa legal de 30 metros, com o desfazimento de todas as construções existentes e a remoção para local adequado, fora de áreas de preservação permanente e em atenção à legislação de resíduos sólidos, dos materiais resultantes do desfazimento, descompactação do solo, retirada de espécies exóticas introduzidas na área de preservação permanente, isolamento da área de fatores de degradação ambiental, tais como animais e pessoas, recomposição da vegetação nativa mediante o plantio de espécies nativas da Floresta Alta de Restinga do Litoral Norte do Estado de São Paulo, com a condução da regeneração natural pelo período de 24 meses; **iii.** de apresentar e ter aprovado junto ao órgão ambiental competente Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD) prevendo a recuperação integral de toda a área ilegalmente degradada, assinado por profissional habilitado, no prazo de 60 dias. Aprovado o PRAD, determinou a execução em 30 dias e finalização por completo no prazo máximo de 180 dias, sob pena de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais) limitada a 30

(trinta) dias. Por fim, definiu que, embora solidária, a responsabilidade municipal é de execução subsidiária, somente se efetivando com a inércia dos requeridos particulares.

Por meio das razões recursais de fls. 582/589, a parte autora pretende reforma da r. sentença para que sejam os requerentes condenados aos danos morais coletivos e intercorrentes ao meio ambiente, alegando, em síntese, que são presumidos e independem da demonstração dos elementos concretos e específicos que justifiquem a sua estipulação. Cita jurisprudência que lhe é favorável e alega ainda a inversão do ônus da prova.

Por sua vez, a municipalidade de São Sebastião também apela (vide fls. 596/607) e nega ter sido omissa na situação de degradação e no exercício do poder de polícia. Aduz que ao tomar conhecimento da degradação ambiental, não se manteve inerte, conforme prova documental de fls. 452/493. Pretende seja decretada em relação a ela a improcedência do pedido.

Devidamente intimadas, as partes apeladas apresentaram as contrarrazões (vide fls. 611/636: Sandra Maximiano de Melo e outros e fls. 640/643: Ministério Público; certidão de fl. 647: municipalidade deixou transcorrer 'in albis' o prazo para resposta ao recurso ministerial).

A D. Procuradoria Geral de Justiça emitiu parecer opinando no sentido do provimento do apelo ministerial e do desprovimento do recurso do Município (vide fls.

657/666).

É o relatório.

Passa-se ao voto.

Os apelos não comportam provimento.

O do Ministério Público porque, assim como na r. sentença de lavra do Exmo. Juiz Vitor Hugo Aquino de Oliveira, não verifico configurado no caso em concreto a ocorrência de danos morais coletivos e intercorrentes.

A ideação embutida na pretensão autoral, qual seja, a de que sucedeu efetivo e sensível abalo no tecido social, não procede. Nem há prova de que a conduta impactou profundamente a comunidade, seu *ethos* e modo de ser, nem por outro lado, há evidências de ter sucedido algum grau de lesão, por menor que fosse.

Não concorre ao caso, a figura de um supedâneo concreto, com força tal que possa dar apoio à pretensão indenizatória por danos morais, pois não restaram comprovadas consequências graves à população e ao meio ambiente. Não restou evidenciado, no caso, que a coletividade tenha experimentado algum sofrimento psíquico ou angústia, desproporcional e impactante, em razão dos danos ambientais causados pela requerida, o que inviabiliza o reconhecimento dos danos morais coletivos e intercorrentes, e, por consequência, o dever de indenizar.

Registre-se que a mera existência do dano ambiental não basta, por si só, para essa condenação, sendo fundamental a prova de que houve grande repercussão ou abalo coletivo na comunidade onde se situa o bem ambiental em razão da degradação, o que não se demonstrou no caso.

Nesta senda, destaco relevantes e edificantes julgados deste Egrégio Tribunal de Justiça paulista:

*Ação Civil Pública Ambiental Responsabilidade do Município de São Sebastião - Ausência de fiscalização suficiente e adequada da área em que ocorreu o dano ambiental Inteligência do disposto no artigo 191 da Constituição do Estado de São Paulo e nos artigos 23, inciso VI, 30, incisos V e VIII, e 225, §1º, inciso V, todos da Constituição Federal Observância da Súmula nº 652 do C. STJ **Não ocorrência de danos morais coletivos e danos intercorrentes, conduta que não causou prejuízos irreparáveis à coletividade ou interferência capaz de abalar interesse difuso ambiental** Recursos não providos. (TJSP; Apelação Cível 1003679-10.2022.8.26.0587; Relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de São Sebastião - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 27/06/2024; Data de Registro: 27/06/2024)*

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Dano ambiental. Degradação

ambiental de área de preservação permanente e reserva legal. Recurso do representante do Ministério Público. Necessidade de manutenção da alteração do valor da causa corretamente realizada pelo juízo sentenciante. Cadastro Ambiental Rural que tem caráter meramente declaratório: informações que nele são prestadas se sujeitam à posterior validação pelo órgão competente
Cumulação das obrigações de fazer e não fazer com indenização por danos morais coletivos e danos ambientais intercorrentes (Súmula 629 STJ) que não é automática, cabendo analisar a possibilidade de recuperação total da área. Indenização de que não se cogita. Sentença mantida. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1002970-33.2017.8.26.0495; Relator (a): Isabel Cogan; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Registro - 2ª Vara; Data do Julgamento: 21/06/2024; Data de Registro: 21/06/2024)

APELAÇÕES MEIO AMBIENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PRELIMINAR CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRÊNCIA Desnecessidade de produção da prova testemunhal requerida pelos réus Matéria que depende exclusivamente de prova técnica (art. 443, II, do CPC) MÉRITO SÃO SEBASTIÃO BARRA DO UNA INTERVENÇÕES IRREGULARES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) DO RIO UMA Propriedade que se encontra inserida no Sistema Recreacional do Loteamento Barra do Una, tratando-se de bem público pertencente ao Município de São Sebastião e insuscetível de aquisição por meio de

usucapião Questão pacificada nos autos de nº 1002472-83.2016.8.26.0587 Imóvel isolado no local, fora do loteamento aprovado, e que não integra nenhuma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) criada pelas Leis Complementares nºs 124/2010, 125/10, 158/12 e 196/15 do Município de São Sebastião Necessidade de observância de uma faixa de preservação permanente de 50 metros, desde a borda da calha do leito regular, nos termos do art. 4º, I, "b", da Lei nº 12.651/12 Impossibilidade de manutenção das edificações irregulares Direito à moradia que deve ser sopesado com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado Inexistência de direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente (Súmula 613 do STJ) Manutenção das obrigações de fazer e não fazer impostas pela r. sentença Responsabilidade solidária do Município de São Sebastião reconhecida, observada a subsidiariedade na execução das obrigações (Súmula 652 do STJ)

DANOS MORAIS COLETIVOS Ausência de demonstração de que o fato causou repercussões negativas na coletividade Inexistência de ofensa ao sentimento íntimo coletivo Indenização indevida DANO AMBIENTAL INTERCORRENTE Pedido deduzido de forma genérica, sem exposição dos fatos e fundamentos do pedido indicando em que consistiriam tais danos na hipótese dos autos, ausente, ademais, qualquer esclarecimento na prova pericial capaz de descrever, qualificar ou mensurar tais danos Fato constitutivo da pretensão não demonstrado

RECURSO DO AUTOR PARCIALMENTE

*PROVIDO, IMPROVIDO O RECURSO DOS CORRÉUS.
(TJSP; Apelação Cível 1003899-13.2019.8.26.0587;
Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: 2ª
Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de São
Sebastião - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento:
13/06/2024; Data de Registro: 13/06/2024)*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL DANOS AMBIENTAIS EM
ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CURSOS
D'ÁGUA NO IMÓVEL RURAL PERTENCENTE AOS RÉUS
DEMONSTRAÇÃO DE QUE É POSSÍVEL O
ENQUADRAMENTO DO PASSIVO AMBIENTAL DE TAIS
ÁREAS DA PROPRIEDADE NO ART. 61-A DA LEI Nº
12.651/2012 OCUPAÇÃO ANTRÓPICA ANTERIOR A 22 DE
JULHO DE 2008 PROJETO DE RECUPERAÇÃO (SARE)
EFETUADO PELOS RÉUS RETIFICAÇÕES REALIZADAS
QUANTO À HIDROGRAFIA REGULARIDADE
RECONHECIMENTO INSTITUIÇÃO DE RESERVA LEGAL
INSCRIÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PREVISTO
NO CÓDIGO FLORESTAL (LEI Nº 12.651/2012), POR MEIO
DO DECRETO Nº 8.235, DE 5.05.2014, E DA INSTRUÇÃO
NORMATIVA Nº 2/MMA, DE 6.05.2014 RÉUS QUE
PROVIDENCIARAM O CAR CORRETAMENTE, DURANTE A
INSTRUÇÃO DO FEITO INCONSISTÊNCIAS SANADAS
QUANTO À ÁREA DEMARCADA DEVER DE REPARAÇÃO
AMBIENTAL, SOB PENA DE MULTA OBSERVAÇÃO PELO
ÓRGÃO AMBIENTAL, EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA, DO
CONTIDO NOS ARTS. 3º, IV, E 61-A, ALÉM DOS
PRECEITOS DA LEI ESTADUAL Nº 15.684/2015 DANO
MORAL COLETIVO NÃO COMPROVAÇÃO*

*INADMISSIBILIDADE SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO MANUTENÇÃO RECURSO NÃO PROVIDO. I- Constatando-se que as áreas de preservação permanente de cursos d'água estão declaradas no Projeto de Restauração Ecológica apresentado pelos réus, considerando a possibilidade de enquadramento do passivo ambiental de tais áreas no disposto no art. 61-A da Lei nº 12.651/2012, com redação dada pela Lei nº 12.727/2012, eis que a ocupação antrópica se dá de forma consolidada anteriormente a 22 de julho de 2008, além de terem os réus afastado as irregularidades e inconsistências quanto aos corpos hídricos (cursos d'água), deve ser mantida a obrigação de cumprimento do projeto apresentado após sua aprovação pelo órgão ambiental competente, sob pena de multa por cada ato que implique em descumprimento; II- A instituição de 20% de área de reserva legal, exigência da então Lei nº 4.771/65, também é feita pela Lei nº 12.651/2012 que a revogou, mas agora com a instituição de novas regras, mostrando-se plenamente autorizado o cômputo da área de APP na reserva legal, desde que preenchidos os requisitos do art. 15 da lei. Quanto à regularização, esta poderá se dar na forma de recomposição, permissão de regeneração natural ou compensação (art. 66). Reconhece-se, também, a eventual aplicação dos arts. 3º, IV, e 61-A da lei, mas condicionada à análise perante o órgão ambiental competente, à luz do projeto a ser regularmente apresentado; III- **Ainda que se considere como lesada, eventualmente, a população residente no entorno da propriedade dos réus, não há qualquer prova do***

alegado dano moral coletivo, isto é, não restou evidenciado que a coletividade tenha experimentado algum sofrimento psíquico ou angústia desproporcional e impactante em razão dos danos ambientais havidos. (TJSP; Apelação Cível 1002177-60.2018.8.26.0495; Relator (a): Paulo Ayrosa; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Registro - 3ª Vara; Data do Julgamento: 24/05/2024; Data de Registro: 24/05/2024)

De igual forma, soçobra o apelo da municipalidade.

Conquanto alegue não tenha sido omissa, a condenação não se dá apenas em razão da omissão, mas também em razão da ineficiência já que há muitos anos possuía ciência da situação de degradação e não logrou tomar qualquer medida hábil a reduzir os impactos ao meio ambiente: "o *MUNICÍPIO* foi omissa no seu poder/dever de fiscalização urbanística e ambiental, permitindo a degradação ambiental e a construção de residências, impedindo a regeneração natural da área, mesmo ciente da degradação desde 03/10/2017, quando foi lavrado o auto de demolição de fls. 452, com relação ao requerido EWTON, bem como desde 11/12/2018, quando foram lavrados os autos de demolição de fls. 469 e 481, com relação às requeridas SANDRA e MARIA APARECIDA, demolições estas que não foram efetivadas até a presente data, deixando assim o *MUNICÍPIO* de coibir a ocupação clandestina e desordenada no seu território" (vide fl. 568).

No mesmo sentido, acolho a argumentação ministerial contida nas contrarrazões de fls. 640/643: *"é possível perceber que, diferentemente do quanto alegado pela apelante, o reconhecimento da omissão do Poder Público foi devidamente fundamentado pelo magistrado. Conforme apontado na sentença, a prova dos autos demonstra que a FAZENDA PÚBLICA detinha conhecimento dos danos ambientais desde o dia 03 de outubro de 2017, conforme se infere do Auto de Demolição n. 26.065, acompanhado do respectivo relatório de vistoria (fls. 452/453). Passados mais de cinco meses da data da autuação administrativa, o Ministério Público constatou a mora irrazoável do Poder Público na execução do Auto de Demolição, razão pela qual expediu recomendação, no dia 31 de agosto de 2018, para que a apelante efetuasse a demolição imediata das construções irregulares em APP (fls. 160/163). Ressalta-se que, durante a mora administrativa, a área em questão ação sofreu novas degradações ambientais, conforme Autos de Infração Ambiental nº 20190222007070-1 e 20190222008311-1, referentes a continuidade de obras irregulares em APP, em descumprimento ao embargo administrativo (fls. 209/227). Veja-se que, ao longo do tempo, o Poder Público lavrou outros três Autos de Demolição com relação ao local (Autos de Demolição n. 27.864/2018, 27.865/2018 e 28.843/2019 - fls.177/184 e 198/199). Fato é que, até a presente data, nenhum dos Autos de Demolição foi efetivamente executado pela FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO. Desse modo, a mora irrazoável do Poder Público quanto à finalização dos procedimentos administrativos constitui verdadeira omissão*

ilícita, já que, mesmo após o recebimento de Recomendação Administrativa, a apelante não exerceu o efetivo poder de polícia. Veja-se que nem mesmo após constatar a existência de imóvel desocupado, referente ao Auto de Demolição m. 28.843/2019, a apelante deixou de adotar quaisquer providências para efetuar a imediata demolição da construção irregular, conforme se infere do Despacho do Agente de Fiscalização de Obras e Meio Ambiente da SEMAM, datado de 18 de setembro de 2020 (fls. 198/199). Ora, é evidente que a mera instauração formal de procedimentos administrativos, que nunca alcançam qualquer desfecho prático, não basta para afastar a responsabilidade administrativa do ente municipal, visto que tal forma insuficiente de atuação permite não só a manutenção dos ilícitos ambientais, mas o seu indesejado agravamento, como ocorreu no presente caso (fls. 209/227). Sem dúvida, a prova dos autos evidencia que, para além da mora no andamento dos procedimentos administrativos, o Município não adotou qualquer iniciativa para reforçar a atividade fiscalizatória na área embargada. Tanto é assim que houve o descumprimento do embargo administrativo, com a construção de nova residência irregular em APP. Ou seja, a hipótese dos autos é de flagrante omissão do ente municipal. Ressalta-se, por fim, que o STJ possui jurisprudência pacífica no sentido de que "Há responsabilidade civil do Estado nas hipóteses em que a omissão de seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento de danos ambientais" (Jurisprudência em Tese, Edição n. 61, publicada em 06 de julho de 2016)".



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, voto no
sentido do ***desprovimento dos apelos***.

NOGUEIRA DIEFENTHÄLER
Desembargador Relator