



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000389653**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002081-46.2022.8.26.0126, da Comarca de Caraguatatuba, em que são apelantes MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e MATHEUS TEIXEIRA FERREIRA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO 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 sem voto), LUIS FERNANDO NISHI E MIGUEL PETRONI NETO.

São Paulo, 23 de abril de 2025.

**PAULO AYROSA**

**Relator**

Assinatura Eletrônica

**Apelação N° 1002081-46.2022.8.26.0126**

**Apelantes** : MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e outro

**Apelado** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Comarca** : Caraguatatuba – 3ª Vara Cível

**Juiz(a)** : Walter de Oliveira Junior

**V O T O N.º 56.292**

***AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – DANOS COMPROVADOS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – SUPRESSÃO DE 0,00310 HA DE VEGETAÇÃO NATIVA – BIOMA MATA ATLÂNTICA – MUNICÍPIO – ILEGITIMIDADE PASSIVA – NÃO OCORRÊNCIA – OMISSÃO – RECONHECIMENTO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA – ENTENDIMENTO DO C. STJ – CONDENAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE NÃO FAZER E FAZER – DEVER DE RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS – PERTINÊNCIA – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.***

***I- O município, desde 1988, é ente federativo, razão por que tudo aquilo que lhe pertine é atribuição reservada pela Constituição Federal, por meio do rol contido nos incisos de seu art. 30, e também pela Constituição do Estado de São Paulo, razão pela qual é parte legítima para figurar no polo passivo da ação;***

***II- Tendo sido comprovado que o corrêu, munícipe, promoveu supressão de vegetação nativa em área ambientalmente protegida (Bioma Mata Atlântica), e que a corrê, Municipalidade, agiu com desídia em relação aos danos ambientais efetuados, impõe-se a manutenção da condenação contida na r. sentença, relacionada ao cumprimento das obrigações de não fazer (cessar atividade degradadora do meio ambiente) e fazer (recompor ambientalmente a área), observada a responsabilidade subsidiária do ente público.***

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
ajuizou ação civil pública em face de **MATHEUS TEIXEIRA FERREIRA**  
e **MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA**.

Pela r. sentença de fls. 160/164, cujo relatório ora se adota, julgou-

se procedente a ação para condenar os réus “1. Na obrigação de não fazer consistente em cessar ou fazer cessar toda e qualquer atividade degradadora do meio ambiente, com a paralisação imediata e integral de toda a atividade de desmatamento, plantio de espécies exóticas, impermeabilização do solo, ou qualquer outra geradora de poluição, inclusive visual, sob pena de multa diária de R\$500,00, limitada a 30 (trinta) dias, confirmando a liminar deferida. 2. Na obrigação de fazer, consistente na total recuperação ambiental da área degradada, respeitado o local de autuação, diante dos limites subjetivos da lide. 3. Acaso inviabilizadas as obrigações de fazer, serão convertidas em indenização quantificada em perícia, corrigida monetariamente, correspondente aos danos que se mostrarem irrecuperáveis, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, criado pela Lei Estadual n. 6.536, de 13 de novembro de 1989. Sem condenação em ônus da sucumbência”.

Inconformadas, apelam as partes.

A Municipalidade almejando a reforma da decisão (fls. 171/177). Alega, em síntese, que não se pode responsabilizar o Município por todo e qualquer evento ilegal que ocorra em seu território, especialmente quando não existe prova de que poderia ter agido e há demonstração da inação de diversas outras esferas também responsáveis pela tutela do bem jurídico em questão, sendo que a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é solidária, nos moldes do que preconiza o art. 23, VI, da CF, preceito normativo que também determinou em seu parágrafo único que compete a lei complementar a fixação de normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio e o desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional. Aduz que, quanto ao dever de indenizar no não atuar administrativo, torna-se obrigação do demandante demonstrar previamente qual foi a omissão estatal causadora do evento lesivo, isto é, que retrate o desleixo da Administração em cuidar dos bens de uso comum do povo, ônus que não se desincumbiu o autor, mormente porque a responsabilidade estatal no direito pátrio, em que pese ser intitulada de objetiva, está fundada na teoria do risco administrativo, não havendo responsabilidade civil genérica e indiscriminada à luz do que preconiza o art. 37, § 6º, da CF. Subsidiariamente, pugna pelo reconhecimento de que, mesmo sendo solidário o Município nas obrigações ambientais, a execução é subsidiária, à luz da Súmula 652 do C. STJ, o que enseja o provimento recursal.

O corréu (fls. 203/206) alega, em suma, que não há nos autos elementos probatórios aptos a conduzir à sua responsabilidade, não restando comprovada a propriedade ou a posse do imóvel tido como causador do dano ambiental, mas apenas um auto de infração elaborado de forma unilateral por parte da Polícia Militar Ambiental, que não se reveste da certeza da propriedade ou posse do imóvel em menção, o mesmo ocorrendo em relação ao Município de Caraguatatuba, que também elaborou auto de infração, mas que não se reveste de certeza da propriedade da construção causadora do dano ambiental, além de não ter havido requerimento de produção de prova pericial, devendo ser a ação julgada improcedente.

O recurso do município foi respondido (fls. 185/192), com parecer da douta Procuradoria de Justiça às fls. 219/232.

## **É O RELATÓRIO.**

Conheço do recurso e lhe dou parcial provimento.

Ajuizou o Ministério Público do Estado de São Paulo ação civil pública ambiental em face de Matheus Teixeira Ferreira e Município de Caraguatatuba se fundando em inquérito civil instaurado (nº 29.0001.0150890.2021-66) em decorrência de vistoria efetuada pela Polícia Militar Ambiental em área de propriedade daquele, localizada na na Rua Benedito Miguel da Costa, nº 98, Centro (coordenadas geográficas à fl. 07 da peça de informação), município de Caraguatatuba-SP, mediante impedimento da regeneração da vegetação local, em área correspondente a 0,00310 ha, por meio de supressão de vegetação em área de especial preservação do bioma mata atlântica, fora de APP e fora de UC, sem qualquer autorização dos órgãos ambientais competentes, tratando-se de área desprovida de asfalto, iluminação pública e saneamento básico, lavrado o Auto de Infração Ambiental nº 20210701006780-1, culminando no embargo da obra, área ou atividade e multa simples no valor de R\$ 50,00 (fls. 13/36).

A ação foi julgada procedente, tendo sido os réus condenados, solidariamente, às obrigações de não fazer e fazer descritas acima, bem como ao pagamento de indenização relativa aos danos que se mostrarem irreversíveis, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, tendo recorrido as partes.

Pois bem, por primeiro é de se reconhecer a responsabilidade do Município pelas degradações ambientais, vez que, desde 1988, é considerado ente federativo, razão por que tudo aquilo que lhe pertine é atribuição reservada pela Constituição, por meio do rol contido nos incisos de seu art. 30, competindo a ele **“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”**. A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, prevê, no art. 191, a responsabilidade ambiental deste ente federativo, atinente à **“preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”**.

Também relevante ressaltar outros dois dispositivos da Constituição Federal sobre o tema, *in verbis*:

**“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

**(...)**

**IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.**

**Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.**

Mister referendar, ainda, o entendimento exarado pelo eminente Desembargador Renato Nalini, no sentido de que *“não se há de cultivar a nefasta cultura do repasse, em que cada organismo responsável procura atribuir ao outro a integral obrigação derivada do ordenamento. O constituinte quis todo o Poder Público no polo ativo da responsabilidade ecológica e o estágio atual da degradação ambiental não pode transigir com flexibilizações que desonerem o órgão que mais condições possui de fiscalizar ou deveria ter para entregar ao interesse local a discricionariedade sobre tema tão sensível”* (Apelação nº 0001133- 05.2009.8.26.0118, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 10.11.2011).

Conquanto ponderáveis os argumentos da apelante, Prefeitura Municipal de Caraguatatuba relacionados à ausência de comprovação de sua responsabilidade no evento, a prova dos autos milita em seu desfavor. Nota-se que a municipalidade somente resolveu atuar na área degradada quando

instada a tanto (fls. 61/67), após ser deferida a tutela antecipatória. Registre-se ademais, conforme informações da Polícia Ambiental, os danos à vegetação original perpetrados pelo corréu não são os únicos na região, porquanto outras edificações, sem qualquer licença ambiental, haviam na área (fls. 15/20), não constando nos autos qualquer providência municipal no sentido de coibir e recuperar a área.

Portanto, da leitura dos dispositivos acima colacionados, em que pese os respeitáveis argumentos externados, não há como se afastar a legitimidade da Municipalidade no caso.

Igualmente comprovada a legitimidade passiva do réu Matheus Teixeira Ferreira, revel, posto que, tanto as informações coletadas pela Polícia Ambiental, como pela própria corré, a municipalidade, evidenciam ser ele o invasor da área e autor da degradação ambiental aqui tratada. O fato de não haver qualquer registro de propriedade da área não afasta a sua legitimidade, porquanto esta é caracterizada por qualquer tipo de posse, lícita ou ilícita, como é o caso destes autos, sendo certo, ademais, que no relatório da Polícia Ambiental há informação precisa da autoria, sendo no imóvel encontrada a mulher de Matheus, que ali vivia.

Quanto ao mais, incontroverso o fato de que o corréu Matheus Teixeira Ferreira, ao erigir sua residência, causou degradações ambientais em área especialmente protegida – Bioma Mata Atlântica, destruindo 0,00310 ha de vegetação nativa, floresta de transição restinga-encosta em estágio médio de regeneração mediante tal construção, sem que para tanto obtivesse qualquer licença dos órgãos ambientais competentes, como descrito pela Polícia Militar Ambiental à fls. 19/20.

É sabido que a obrigação para o atendimento da determinação constitucional de preservação do meio ambiente tem natureza *propter rem* e corresponde à responsabilidade objetiva e à função social da propriedade, de acordo com o princípio da reparação integral.

De fato, era imprescindível, para a realização de construções ou intervenções em área de vegetação nativa – Bioma Mata Atlântica – e ambientalmente protegida o prévio licenciamento pelos órgãos competentes.

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, como sabido, preservar não significa estritamente proceder à manutenção da 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). Logo, 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 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), valendo-se do princípio da precaução, sendo impertinente ao presente caso, por tais motivos, a alegação de que a presente ação fere o princípio da isonomia por haver diversos outros casos semelhantes no município.

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”).

Assim, deve o corréu responder pela ação ilícita que praticou,

sendo mantida a condenação atinente às obrigações de não fazer, consistentes em cessar a atividade degradadora do meio ambiente, com a paralisação imediata e integral de toda a atividade de desmatamento, plantio de espécies exóticas, impermeabilização do solo, ou qualquer outra geradora de poluição, inclusive visual, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 500,00 e limitada a 30 dias, bem como à obrigação de fazer, consubstanciada na reparação dos danos causados ao meio ambiente, mediante a adoção das medidas indicadas pelo órgão ambiental, ou a serem verificadas por outros meios probatórios, inclusive mediante perícia.

Ademais, nem se diga não se ter evidenciado a comprovação de dolo ou culpa para responsabilização subjetiva da Municipalidade de Caraguatatuba, vez que é objetiva a responsabilidade ambiental, além de não ter o Município comprovado ter agido com zelo no trato do meio ambiente ou no pleno exercício de seu poder de polícia, sem notícia nos autos de que fiscalizou adequadamente a área em apreço, permitindo com sua omissão a ação do corrêu na degradação ambiental acima mencionada.

Outro não é o entendimento jurisprudencial deste Egrégio Tribunal sobre a matéria ora em análise:

*“AÇÃO AMBIENTAL. Nazaré Paulista. Represa de Atibainha. Área de preservação permanente. Dano ambiental. Demolição. Recuperação. 1. Legitimidade passiva. A área situa-se na zona rural do Município de Nazaré Paulista e é deste a competência para realizar o seu adequado ordenamento territorial, nos termos do art. 30, VIII da CF, utilizando, para tanto, o seu poder de polícia. Legitimidade passiva do Município reconhecida. 2. **Responsabilidade do Município. Apesar da área situar-se em zona rural e de terem sido construídas poucas casas no local, restou comprovado que o Chefe do Poder Executivo tinha ciência das irregularidades que ocorriam no local e não tomou nenhuma providência para cessar a ocupação irregular. Hipótese em que restou demonstrada a omissão do dever de agir, apta a configurar a responsabilidade do Município.** 3. Área de preservação permanente. Demolições. A invasão da área rural, contendo áreas de preservação permanente é comprovada pelos diversos laudos acostados ao processo e não é negada pelo réu. Trata-se de área que não pode ser loteada, nos termos do art. 3º e parágrafo da LF nº 6.766/79 e as obras não são licenciadas e isso é suficiente para que se determine a demolição das casas, do leito carroçável, rede de energia elétrica e rede telefônica e do que mais estiver irregular. A responsabilidade pela remoção e demolição é dos réus e subsidiária da Prefeitura. 4. Eliminação do risco. Comprovada a impossibilidade de ocupação das áreas, sendo de rigor a desocupação, não cabe obrigar a Municipalidade a realizar obras para eliminação dos riscos no local. É obrigação que se contrapõe a impossibilidade de ocupação e não pode*

*ser acolhida. 5. Realocação dos moradores. Descabe condenar o município a realocar os moradores. É providência que ofende a separação dos poderes, implica em gastos públicos cuja precedência cabe ao executivo definir e onera o erário com uma despesa a que não deu causa. 6. Multa cominatória. Não há dúvida, na jurisprudência consolidada, quanto à possibilidade de fixação de multa cominatória contra o Poder Público. A multa deve ter valor suficiente a compelir o devedor ao cumprimento da obrigação, mas sem excesso. O valor fixado é elevado e fica reduzido a R\$ 5.000,00 por mês. Procedência. Recurso oficial e do Município providos em parte” (grifo meu – Apelação nº 0000063-65.2009.8.26.0695, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 29.03.2012)*

Outrossim, considerando que o Município tem o poder-dever de polícia na defesa do meio ambiente natural, com fulcro nos arts. 23, VI, e 225, ambos da CF, sendo que, ainda que atribuída à Municipalidade conduta omissiva na fiscalização ambiental, como visto, a responsabilidade reconhecidamente é solidária, mas de **execução subsidiária**, conforme entendimento exarado pelo C. STJ no REsp nº 1.622.252-SP, cujo teor, no que aqui interessa, é o seguinte:

*“Apesar de se reconhecer a impossibilidade de vigilância ubíqua, inevitável responsabilizar o Poder Público por omissão quando deixa de cumprir prescrição normativa expressa, tudo sob o regime objetivo, solidário e ilimitado, mas de execução subsidiária (posição de devedor-reserva, com 'ordem ou benefício de preferência', o que não é o mesmo que 'benefício-divisão'), vedada, assim, a sua convocação per saltum, pois do contrário se premiaria o coobrigado privado, beneficiário direto da ilegalidade” (Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 20.10.2016).*

Significa dizer, portanto, que o ente público – Município – integra o título executivo sob a condição de devedor-reserva, devendo ser chamado somente na hipótese do degradador original, direto ou material, não cumprir a obrigação, assegurado o direito de regresso.

Portanto, configurada a existência de dano ao meio ambiente e o nexo causal, está configurada a responsabilidade do poluidor, gerando o dever de reparação, sendo relevante ressaltar a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

*“A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano\reparação. Não se pergunta a razão de degradação para que haja o dever de reparar. Incumbirá ao acusado provar que a degradação era necessária, natural ou impossível de evitar-se. Portanto, é contra o Direito*

*enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente*” (“Direito Ambiental Brasileiro”, 12ª ed., Malheiros, 2004, pág. 78).

Anote-se, por fim, que a restauração das condições primitivas da área afetada deverá ser acompanhada pelos órgãos competentes, devendo ser salientado terem sido várias as oportunidades para que o corréu emendasse sua conduta, mas, ao contrário, agiu com desídia ao desconsiderar as exigências contidas nas diversas manifestações do órgão ambiental e também do Ministério Público por aquele amparado.

Posto isto, dou parcial provimento ao recurso.

**PAULO CELSO AYROSA M. DE ANDRADE**  
**Relator**