



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000435092

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Reclamação nº 2027429-68.2024.8.26.0000, da Comarca de Jandira, em que é reclamante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e Interessada FERNANDA MORENO CARRION GODINHO, é reclamado MM JUÍZA DE DIREITO DA 2ª VARA JUDICIAL DE JANDIRA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A RECLAMAÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. CLILTON GUIMARAES DOS SANTOS.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente sem voto), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Órgão Especial

Reclamação nº 2027429-68.2024.8.26.0000

Reclamante: Ministério Público do Estado de São Paulo

Reclamada: MM. Juíza de Direito da 2ª Vara de Jandira

Interessados: Município de Jandira e outros

Voto nº 37173.

- Reclamação fundada no artigo 988, II, do Código de Processo Civil - Alegação de afronta à autoridade de decisão do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, tomada no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, na qual foi dada interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684, de 2015, para a fixação de critérios adicionais para o uso alternativo do solo em local de assentamento urbano, em área de preservação permanente – A decisão reclamada não divergiu do entendimento do Órgão Especial, mas afirmou, como de fato se verifica, que o caso não comporta a aplicação dos requisitos fixados em sede de controle concentrado de constitucionalidade - Pedido improcedente, sem arbitramento de honorários, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Trata-se de reclamação apresentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com base no artigo 988, II, do Código de Processo Civil, em face de sentença lançada em 22.01.2024 (fls. 238/244), na Ação Civil Pública nº 1004580-66.2022.8.26.0299, que tramita perante a 2ª Vara de Jandira, pretendendo garantir a autoridade do acórdão proferido pelo C. Órgão Especial desta Corte, no dia 05.06.2019, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2100850-72.2016.8.26.0000, relator o Em. Des. JACOB VALENTE, no qual foi declarada “a constitucionalidade do artigo 40, parágrafo único, da Lei 15.684/2015, com interpretação conforme a Constituição Estadual (nos seus artigos 193, 194, 196, 198 e 202), sem redução de texto, para restringir a possibilidade do uso alternativo do solo em local de assentamento urbano em área de Preservação Permanente, desde que ocorra a regularização fundiária de interesse social com estudo técnico prévio e não seja área de risco” (fls. 108/150).

Contra a sentença da Ação Civil Pública foi

interposta apelação, que aguarda julgamento pela 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, relator o Em. Des. ALIENDE RIBEIRO (fls. 859/867, 1260, 1279/1288, 1295 e 1327 dos respectivos autos).

Já o acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade transitou em julgado no dia 18.03.2023 (fl. 224).

Aqui, o reclamante sustenta que: a) conforme constou do acórdão da citada ADIN, “a consolidação pela ocupação antrópica (humana) em área urbana não é, por si só, suficiente para conferir o direito de construção em lotes do seu parcelamento, sem prévia autorização em Plano Diretor ou lei municipal, ou em áreas de risco, de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, no esteio do artigo 3º e seu parágrafo único da Lei 6.766/1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei 9.785/1999” (fl. 3), exigindo-se, no caso de assentamento urbano em área de preservação permanente, regularização fundiária de interesse social, com estudo técnico prévio, e ausência de situação de risco; b) a decisão reclamada deu interpretação contrária à do C. Órgão Especial ao parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015; c) a ação principal foi motivada por construção irregular, pelo descumprimento de dois termos de compromisso de recuperação ambiental e pela inércia do Município de Jandira na solução do problema; d) a CETESB informou, naqueles autos, que não houve irregularidade na ocupação do imóvel, por a faixa da área de preservação ambiental, na época de cinco metros, ter sido respeitada, mas o fato é que a sentença não observou a interpretação restritiva conferida pelo Órgão Especial ao parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684, no julgamento da referida ADIN; e) o “caput” do artigo 40 não foi alcançado pelo acórdão do Órgão Especial; f) o parágrafo único de artigo deve ser, naturalmente, interpretado de acordo com o seu “caput”; g) “a aplicação da redação originária do parágrafo único do artigo 40, sem qualquer outro decote, permitirá ao particular o direito de, atualmente, construir em lotes oriundos de parcelamento do solo urbano aprovados e averbados no Registro de Imóveis respeitando tão somente as limitações de áreas de

preservação permanente previstas na legislação vigente quando da implantação do licenciamento ambiental e do registro do solo para fins urbanos”, o que, “além de se afastar das balizas traçadas na ADI nº 210085072.2016.8.26.0000 (...), implicará autorização para a construção em lotes mediante a imunização contra a aplicação de alterações legislativas protetivas ao meio ambiente, em flagrante retrocesso” (fl. 11); h) a técnica da interpretação conforme estabelece a única interpretação compatível com o texto constitucional, afastando, por decorrência lógica, todas as demais; i) a decisão reclamada ofendeu a autoridade da decisão do Órgão Especial; j) foi definido, pelo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento realizado sob o rito dos recursos repetitivos, que, “Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, 'caput', inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade” (tema nº 1.010; fl. 13); e k) deve ser deferida liminar, para a suspensão dos efeitos da sentença da Ação Civil Pública nº 1004580-66.2022.8.26.0299, pois há risco de dano irreparável.

O pedido de tutela de urgência foi indeferido pela decisão de fls. 246/249.

Em seguida, vieram aos autos informações da MM. Juíza de Direito da 2ª Vara de Jandira (fls. 269/271) e contestação do Município (fls. 256/261).

A MM. Juíza afirma que não houve ofensa ao acórdão do C. Órgão Especial, porque “a sentença analisa precisamente o alcance da interpretação conforme dada pela Egrégia Corte, rejeitando os pedidos do Ministério Público por entender que o caso concreto não está abrangido por tal interpretação” (fl. 269).

O Município propõe que: a) a reclamação foi



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

movida com “nítido intuito recursal” (fl. 258), pelo que deve ser rejeitada; b) o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal ou substitutiva de ação rescisória; e c) o autor deve ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios.

Os interessados Fernanda e Artur contestaram, aduzindo que: a) a decisão reclamada deu interpretação adequada ao acórdão do C. Órgão Especial; b) como constou da decisão reclamada, enquanto o “caput” do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015 trata do uso alternativo do solo em área urbana consolidada de qualquer espécie, o parágrafo único do mesmo artigo trata, especificamente, de loteamentos regulares, aprovados e registrados, autorizando que haja construção em seus lotes, desde que seja observada a área de preservação permanente existente na época da aprovação do empreendimento; c) o temperamento imposto pelo C. Órgão Especial não se aplica à situação do parágrafo único, mas apenas à do “caput” do artigo 40, tendo em vista que loteamentos regulares não constituem núcleo urbano informal e não estão sujeitos à regularização fundiária urbana; d) o Órgão Especial reconheceu que o parágrafo único do artigo 40 é constitucional, ou seja, não colide com os artigos 191, 192 e seguintes da Constituição do Estado de São Paulo, de sorte que lhe conferiu, apenas, interpretação conforme, sem redução de texto, para abranger hipótese nele não prevista; e) a limitação imposta no acórdão paradigma diz respeito notoriamente ao “caput” do artigo mencionado; f) o parágrafo único do artigo 40 é claríssimo, objetivo e insuscetível de interpretações variadas; g) o conceito de vedação ao retrocesso ambiental deve ser analisado a par de outros direitos e valores constitucionais, como o desenvolvimento econômico e a função social da propriedade; h) há aparente incompatibilidade entre a tese repetitiva 1.010 e o acórdão da ADI 42, lançado pelo Supremo Tribunal Federal; e i) de todo modo, com o advento da Lei nº 14.285/2021, ficou definido que cabe aos municípios e ao Distrito Federal delimitar as áreas de feixe não edificáveis

em áreas urbanas consolidadas (fls. 316/328).

Por fim, o autor acrescentou que: a) a decisão reclamada aplicou ao caso a redação originária do parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015, sem considerar a interpretação conforme que lhe fora atribuída pelo C. Órgão Especial; b) a interpretação dada ao parágrafo único teve por finalidade “conferir harmonia à norma, tendo em vista que a hipótese ampla anteriormente prevista em seu texto não se ajustava ao *caput* do artigo, pelo contrário, o extrapolava” (fl. 347); c) o acórdão paradigma “afastou a incidência da norma para qualquer outra situação que não a de “local de assentamento urbano em área de Preservação Permanente, desde que ocorra a regularização fundiária de interesse social com estudo técnico prévio e não seja área de risco.” (fl. 350, com trecho em negrito no original); d) se o pedido de autorização para construção é feito hoje, a legislação aplicável é a atual, não o regramento revogado e menos protetivo ao meio ambiente, vigente na época do licenciamento do parcelamento do solo; e) a exceção a essa regra é, segundo o acórdão paradigma, o uso alternativo do solo em local de assentamento urbano em área de preservação permanente, mediante regularização fundiária de interesse social com estudo técnico prévio e inexistência de área de risco; f) na fixação da tese repetitiva nº 1.010, o Superior Tribunal de Justiça considerou que “a superveniência da Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, que suprimiu a expressão “[...] salvo maiores exigências da legislação específica” do inciso III do artigo 4º da Lei nº 6.766/1976, não afasta a aplicação do artigo 4º, *caput*, e I, da Lei nº 12.651/2012 às áreas urbanas de ocupação consolidada, pois, pelo critério da especialidade, esse normativo do novo Código Florestal é o que garante a mais ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e à coletividade” (fl. 352); e g) o Órgão Especial não impôs requisitos adicionais, mas limitou o alcance da norma, afastando a sua incidência em situações como a desenhada na Ação Civil Pública nº 1004580-66.2022.8.26.0299 (fls. 335/355).

É o relatório.

A reclamação foi fundada no artigo 988, II, do Código de Processo Civil, e pretende, segundo o autor, garantir a autoridade de acórdão deste C. Órgão Especial, proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2100850-72.2016.8.26.0000, de que foi relator o Em. Desembargador JACOB VALENTE.

De acordo com a petição inicial, a autoridade do referido acórdão foi contrariada por sentença lançada nos autos da Ação Civil Pública nº 1004580-66.2022.8.26.0299, que tramita perante a 2ª Vara de Jandira, e não observou a interpretação conferida por esta Corte ao parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015, no julgamento da ação de controle concentrado de constitucionalidade.

A ação civil pública em questão foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual contra o Município de Jandira, Fernanda Moreno Carrion Godinho e Artur Cassimiro Godinho Filho, em virtude de suposto dano ambiental causado pela construção de imóvel em área de preservação permanente (fls. 227/235).

No curso do inquérito civil que antecedeu o ajuizamento daquela ação, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) afirmou, em dois pareceres, não haver irregularidade na ocupação do imóvel, porque não foi verificada a supressão de vegetação nativa e porque a ocupação respeitou a faixa da área de preservação permanente estabelecida na legislação vigente na época do registro do parcelamento, que era de cinco metros (fl. 229).

A conclusão dos pareceres da CETESB foi objeto da Reclamação nº 2017296-35.2022.8.26.0000, que foi extinta, sem resolução de mérito, por acórdão deste Órgão Especial, do qual fui Relatora, no dia 05.07.2023.

Esta é a ementa do referido acórdão:

“Reclamação - Artigos 988 e seguintes do Código de Processo Civil - Na órbita de competência dos Tribunais Estaduais, não se admite reclamação manejada contra ato administrativo, por falta de previsão legal e pela ausência de relação hierárquica entre o Tribunal e a Autoridade reclamada - Caso em que nem sequer foi praticado ato administrativo em sentido estrito, não se cogitando de descumprimento de ordem judicial ou de ofensa à autoridade de acórdão proferido pelo Órgão Especial desta Corte - Reclamação inadmissível - Extinção do processo, nos moldes do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.”

E esta é a ementa do acórdão que rejeitou embargos de declaração opostos pelo reclamante, em 23.08.2023:

“Embargos de declaração - Reclamação - Alegação, do embargante, de que cabe reclamação em face de ato administrativo, na esfera estadual - Descabimento - Só cabe reclamação contra ato administrativo na órbita do Supremo Tribunal Federal e desde que ele contrarie súmula vinculante ou a aplique indevidamente, conforme o § 3º do 103-A da Constituição Federal e precedentes do próprio Supremo - O fato de as decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado de constitucionalidade, vincularem a Administração Pública não determina o alargamento do cabimento da reclamação na esfera estadual - Na esfera estadual só se admite reclamação diante de decisão judicial que possa, em tese, ter afrontado, desconsiderado ou descumprido decisões ou a competência do Tribunal de Justiça, cuja autoridade se busque preservar ou garantir (artigo 195 do RITJSP) - Caso em que nem mesmo houve a prática de ato administrativo propriamente dito, mas apenas a emissão de pareceres de órgãos técnicos de empresa pública, sem subordinação funcional ao Tribunal de Justiça, sem caráter decisório ou vinculante, sem produção de efeitos a terceiros, para tomada de decisão futura – Tudo quanto foi alegado nos embargos havia sido enfrentado e decidido no julgado - Ausência de omissão, obscuridade ou contradição no acórdão - Caráter infringente - Embargos

rejeitados.”

O Ministério Público pautou-se em laudos produzidos pelo seu Centro de Apoio à Execução (CAEx), que apontaram a “irregularidade das atividades perpetradas em área protegida, inclusive com base em leitura conforme do art. 40 da LE 15.684/15 dada em sede de ADI 2100850-72.2016.8.26.0000” (fl. 231).

O artigo 988 do Código de Processo Civil prevê que cabe reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para qualquer tribunal (§ 1º), para preservar a sua competência (inciso I); garantir a autoridade das suas decisões (inciso II); garantir a observância de súmula vinculante ou decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em controle concentrado de constitucionalidade (inciso III); ou assegurar a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência (inciso IV).

É inadmissível reclamação proposta após o trânsito em julgado da decisão reclamada, ou para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias (artigo 988, § 5º).

A inadmissibilidade ou o julgamento do recurso interposto contra a decisão proferida pelo órgão reclamado não prejudica a reclamação (artigo 988, § 6º).

Constou da fundamentação do acórdão em tese violado que:

“(…) em razão dos princípios da função social da propriedade e

desenvolvimento sustentável, também tutelados no Código Civil (artigo 1228, § 1º), a possibilidade do uso alternativo do solo, conforme hipótese do artigo 3º, inciso VI, do Novo Código Florestal, e com sua regulamentação no artigo 40, parágrafo único, da Lei Estadual 15.684/2015, em análise, se denota que a consolidação pela ocupação antrópica (humana) em área urbana não é, por si só, suficiente para conferir o direito de construção em lotes do seu parcelamento, sem prévia autorização em Plano Diretor ou lei municipal, ou em áreas de risco, de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitária suportáveis, no esteio do artigo 3º e seu parágrafo único da Lei 6.766/1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei 9.785/1999. Em verdade, apesar da omissão no Código Florestal e na Lei Paulista, dever-se-ia exigir Estudo de Impacto Ambiental (EIA) em pedidos de parcelamento de solo nessas condições.

No meu sentir, a legislação paulista não desbordou do regramento geral feito pelo Decreto 7.830/2012, e, em certos aspectos, é até mais protetiva do que o próprio Código Florestal, mas merece ajuste em alguns pontos em que conflita com a Constituição Federal e Estadual, segundo o que já foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto declaro:

(...)

g) a constitucionalidade do artigo 40, parágrafo único, da Lei 15.684/2015, com interpretação conforme a Constituição Estadual (nos seus artigos 193, 194, 196, 198 e 202), sem redução de texto, para restringir a possibilidade do uso alternativo do solo em local de assentamento urbano em área de Preservação Permanente, desde que ocorra a regularização fundiária de interesse social com estudo técnico prévio e não seja área de risco." (fls. 148/150, *g.n.*).

Já da sentença da ação civil pública, extrai-se o

seguinte trecho:

“(…) Os pedidos iniciais são improcedentes.

A circunstância do imóvel dos corréus ARTUR e FERNANDA estar inserido em Área de Preservação Permanente (APP) nos termos da legislação ambiental em vigor (art. 4º, I, "a" da Lei 12.651/2012) e o fato do loteamento ter sido implantado em época em que a lei estabelecia uma faixa de proteção inferior (5 metros, Lei 4.771/1965) não foram questionados pelas partes, de sorte que há que se admiti-los como incontroversos.

Conforme informado na própria petição inicial, a CETESB (Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas), que, nos termos do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual 118/1973, tem atribuição para *"autorizar a supressão de vegetação e intervenções em áreas consideradas de Preservação Permanente e demais áreas ambientalmente protegidas"*, atestou não haver irregularidade na ocupação do imóvel pelos réus *"uma vez que não foi verificada qualquer supressão irregular de vegetação nativa e que a ocupação respeita a faixa de Área de Preservação Permanente – APP de 5 (cinco) metros vigente à época do registro de parcelamento, em conformidade com o parágrafo único da Lei Estadual 15684/15"*, e afirmou não ser necessária prévia autorização da agência para a intervenção pretendida (fls. 332).

Desta forma, resta totalmente superada a questão da competência do Município para concessão da autorização ambiental aos co-réus, visto que nenhuma autorização era efetivamente necessária.

No que tange à alegação de que o entendimento da CETESB contraria acórdão prolatado na ADI estadual 2100850-72.2016.8.26.0000, não assiste razão ao Ministério Público.

No julgamento em questão, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça deu

interpretação conforme ao artigo 40, da Lei 15.684/15, nos seguintes termos:
"OCUPAÇÃO ANTRÓPICA EM ÁREA URBANA – Possibilidade do uso alternativo do solo em que há assentamento consolidado urbano em área de preservação permanente, desde que ocorra a regularização fundiária de interesse social precedida de estudo técnico e o respectivo local de parcelamento não seja área de risco – Interpretação conforme do artigo 40, parágrafo único, da Lei 15.684/2015" (fls. 539/581).

Como se verifica, o Tribunal de Justiça estabeleceu as seguintes exigências, não contidas na lei, para uso alternativo do solo por meio de assentamento urbano em área de preservação permanente: 1) não se tratar de área de risco; 2) haver prévia regularização fundiária de interesse social, precedida de estudo técnico.

A regularização fundiária urbana de interesse social está prevista na Lei 13.465/2017 e consiste na incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, por meio de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Conforme definição legal, núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Pois bem. O artigo 40, da Lei 15.684/15, assim estabelece:

Artigo 40 - Nas áreas de ocupação antrópica consolidada em área urbana, fica assegurado o uso alternativo do solo previsto no inciso VI do artigo 3º da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, respeitadas as áreas de preservação permanente previstas pela legislação em vigor à época da implantação do empreendimento.

Parágrafo único - Fica assegurado o direito de construir em lotes oriundos de parcelamento do solo urbano registrado no Serviço de Registro de Imóveis competente, desde que respeitadas as Áreas de

Preservação Permanente, exigidas pela legislação vigente na data da implantação do licenciamento ambiental e do registro do parcelamento do solo para fins urbanos, aprovado segundo a legislação específica.

Como se verifica, o caput do dispositivo trata do uso alternativo do solo em área urbana consolidada de qualquer espécie, condicionando-o à manutenção da APP vigente à época da ocupação. O parágrafo único, por sua vez, trata especificamente dos loteamentos regulares, ou seja, aprovados e registrados, autorizando que haja construção em seus lotes desde que também observada a área de preservação permanente prevista na época da aprovação do empreendimento.

Desta forma, a restrição imposta pela interpretação conforme determinada na ADI n. 2100850-72.2016.8.26.0000, consistente na exigência de prévia *'regularização fundiária de interesse social precedida de estudo técnico e o respectivo local de parcelamento não seja área de risco'*, não poderia aplicar-se à hipótese tratada no parágrafo único mas apenas ao caput do dispositivo, visto que loteamentos regulares não constituem núcleo urbano informal e não estão sujeitos à REURB-S.

Ao contrário do sustentado pelo Ministério Público em sua inicial, a interpretação conforme promovida no julgamento da ADI n. 2100850-72.2016.8.26.0000 não suprimiu a autorização legal para construção em lotes de loteamentos regulares, tanto que não houve redução de texto para exclusão da previsão contida no parágrafo único. Ora, fosse intenção do Órgão Especial, além de incluir as exigências de prévia regularização fundiária e de ausência de risco, restringir a possibilidade de uso alternativo do solo a assentamentos irregulares, certamente teria sido declarada a inconstitucionalidade do parágrafo único.

Assim, correta a conclusão do Parecer Técnico n. 65100430/2020 da CETESB,

ratificado pelo Parecer Jurídico n. 1468/2020-PGJ, que foi objeto da Reclamação n. 2017296-35.2022.8.26.0000, extinta sem resolução do mérito (fls. 825/834).

A matrícula do loteamento juntada às fls. 39/43 comprova que o parcelamento do solo foi realizado no ano de 1979, muito antes da alteração da legislação que aumentou a faixa marginal do curso d'água que merece proteção especial. Desta forma, conforme previsto no parágrafo único, do artigo 40, da Lei 15.684/15, os réus estavam autorizados a construir respeitando a área de preservação permanente prevista na legislação vigente à época da implantação do loteamento, que era de 5 metros marginais ao curso d'água. Convém ressaltar que a Prefeitura de Jandira autorizou a obra (condicionando ao cumprimento de TCRAs e do TAC), a Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente, por meio do CTR-10, não verificou qualquer irregularidade na ocupação (fls. 393) e a CETESB também não indicou qualquer problema na ocupação.

Assim, os réus agiram de acordo com a legislação vigente e respaldados por autorização concedida por órgão público. Caso o MINISTÉRIO PÚBLICO entenda que a Prefeitura de Jandira, o CTR-10 e a CETESB estão agindo em desacordo com a legislação e com o entendimento consolidado pela ADI nº 2100850-72.2016.8.26.0000, deverá adotar providências em relação aos órgãos públicos.

Neste contexto, o princípio da segurança jurídica exige tanto a confiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder público, quanto a previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos administrativos. Portanto, condenar o particular por uma irregularidade que o próprio Poder Público não enxerga constituiria verdadeira violação à confiabilidade que os cidadãos devem ter nas instituições.

Ante o exposto, julgo IMPROCEDENTES os pedidos formulados na inicial,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

resolvendo o mérito, nos termos do art. 487, I do Código de Processo Civil. Deixo de condenar o autor no pagamento das custas e honorários advocatícios de sucumbência por força do disposto no art. 18 da lei 7.347/1985.” (fls. 240/243).

Antes de tudo, não se discute, nestes autos, possível irregularidade na ocupação do solo pelos réus do processo principal, o acerto ou desacerto da sentença reclamada (contra a qual pende recurso de apelação), eventual incompatibilidade entre a decisão reclamada e a tese repetitiva nº 1.010, fixada pelo Superior Tribunal de Justiça, entre esta e o acórdão paradigma ou entre este, que, repita-se, já transitou em julgado, e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental (o qual, conforme o acórdão paradigma, deve ser analisado em “harmonia com o desenvolvimento social e econômico” – fl. 132), entre aquela tese e o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 42, ou, ainda, a adequação ou inadequação da decisão reclamada e do acórdão paradigma com a Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, nos termos ventilados pelos interessados Fernanda e Artur e pelo próprio autor, mas, apenas e tão somente, a alegada inobservância, pela sentença da Ação Civil Pública nº 1004580-66.2022.8.26.0299, do quanto foi decidido no julgamento da ADIN nº 2100850-72.2016. 8.26.0000, pelo C. Órgão Especial desta Corte.

Como o Município alegou, na sua contestação (fls. 256/261), a reclamação não é sucedâneo recursal e, assim, “não pode ser utilizada como mecanismo para reanalisar o teor do ato hostilizado” (Reclamação nº 2294677-72.2021.8.26.0000, rel. Des. Ademir Benedito, j. 28.09.2022).

O acórdão do C. Órgão Especial examinou a constitucionalidade do parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015, mas não o fez quanto ao seu “caput”.

De acordo com o Ministério Público, a sentença

de fls. 238/244 divergiu do entendimento desta Corte, porque se ateve, somente, aos requisitos expressamente previstos na Lei Estadual nº 15.684/2015, para o uso alternativo do solo e o direito de construir em área de preservação permanente, sem considerar os requisitos adicionais (ou, na linha do parecer de fls. 335/355, as limitações de alcance) fixados no julgamento da ADIN acima mencionada: prévia regularização fundiária de interesse social, precedida de estudo técnico, e não se tratar de área de risco (fl. 150).

Respeitado o entendimento do autor, tenho que a decisão reclamada não contrariou o acórdão deste Tribunal de Justiça, mas se limitou a afirmar que o caso concreto não comporta a aplicação dos requisitos adicionais fixados pelo Órgão Especial, para compatibilizar o parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015 com a Constituição do Estado, tal como a MM. Juíza prolatora de decisão em análise reiterou nas suas informações (fl. 269).

De fato, como constou da sentença reclamada, enquanto o “caput” do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015 – que não foi objeto de controle de constitucionalidade – trata do uso alternativo do solo em área urbana consolidada de qualquer espécie, o parágrafo único do mesmo dispositivo, examinado no acórdão alegadamente ofendido, trata, especificamente, do direito de construir em loteamentos regulares.

Ficou evidenciado, no caso, por meio de dois pareceres produzidos pela CETESB, que, “nos termos do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual 118/1973, tem atribuição para autorizar a supressão de vegetação e intervenções em áreas consideradas de preservação permanente e demais áreas ambientalmente protegidas” (fl. 240), que a ocupação dos réus Fernanda e Artur é regular, de modo que o primeiro requisito adicional definido pelo C. Órgão Especial, ao dar interpretação conforme ao parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015 – prévia regularização fundiária de interesse social,

precedida de estudo técnico –, não se aplica ao caso.

A propósito, lê-se no parecer do Departamento Jurídico da CETESB 2020-1468-PJM, juntado nos autos da Reclamação nº 2017296-35.2022.8.26.0000 (fls. 35/42), que:

“(…) o imóvel se inicia a 06 metros de distância do córrego existente, estando os outros 24 metros de APP ocupados por árvores frutíferas, piscina, piso de concreto e parte do jardim; a matrícula, datada de 29.03.1982, indica que se trata de lote nº 05, da quadra nº 9, do Loteamento Jardim do Lago, situado no Bairro das Posses, perímetro urbano de Serra Negra, que a respectiva Prefeitura Municipal informa que foi devidamente aprovado e implantado antes de 1985; o imóvel atende aos requisitos estabelecidos pelo Parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015, que assegura o uso alternativo do solo previsto no inciso VI, do artigo 3º, da Lei Federal nº 12.651/2012, desde que respeitadas as APP previstas pela legislação em vigor à época da implantação do loteamento; a legislação florestal vigente à época (Lei Federal nº 4771/1965) previa uma faixa de APP de 5 metros de largura para cursos d'água com menos de 10 metros de largura (...); e “que as ocupações do imóvel se encontram regulares, uma vez que o imóvel em questão se inicia após a faixa de APP - Área de Preservação Permanente de 5 metros”.

(…)

Se o Parágrafo único do artigo 40 se aplica para lotes regulares, que tiveram o seu uso autorizado pelos órgãos competentes à época da sua implantação, não há que se falar em regularização fundiária, bem como uso alternativo do solo, objeto da interpretação conforme a Constituição Estadual.

Sendo o caso de ocupação regular (parcelamento do solo urbano registrado no Serviço de Registro de Imóveis competente, respeitadas as APP exigidas pela legislação vigente na data da implantação do licenciamento ambiental e do registro, aprovado segundo a legislação específica), aplica-se diretamente o

Parágrafo único, do artigo 40, da Lei Estadual nº 15.684/2015, como vem fazendo a CETESB.” (g.n.)

O segundo requisito fixado pelo Órgão Especial – não se tratar de área de risco –, da mesma forma, não se aplica ao caso concreto, seja porque a existência de prévio licenciamento ambiental e de registro do loteamento no Registro de Imóveis pressupõe que a existência de possíveis riscos foi avaliada e descartada pelos órgãos competentes, seja porque não há elementos nos autos indicando riscos supervenientes, ou, ainda, porque a eliminação, correção ou administração de riscos é pressuposto da própria regularização fundiária urbana, conforme o artigo 39 da Lei Federal nº 13.465/2017, de maneira que, em última análise, o C. Órgão Especial nem sequer precisava ter fixado requisito complementar à regularização.

Tal entendimento foi sintetizado pela CETESB nas informações juntadas na Reclamação nº 2017296-35.2022.8.26.0000:

“(…) se o lote é oriundo de parcelamento de solo em que houve prévia autorização em Plano Diretor ou lei municipal (loteamento devidamente aprovado segundo a legislação específica) e que passou por regular licenciamento ambiental, tendo respeitado as APP previstas na legislação da época da sua implantação e registro, não há que se restringir a aplicação do artigo 40, parágrafo único, da Lei Estadual nº 15.684/2015.

Já para o caso da ocupação antrópica consolidada que não contou com a prévia autorização em Plano Diretor ou lei municipal, foi prudente esse e. TJSP ao destacar a necessidade de só se permitir tal ocupação mediante as condições estabelecidas no julgamento da ADI nº 2100850-72.2016. 8.26.0000, aqui já tratadas.

Quisesse esse E. TJSP restringir a possibilidade de se assegurar o direito de construir em APP apenas e tão somente aos assentamentos urbanos objeto da

regularização fundiária de interesse social com estudo técnico prévio e não estejam em área de risco, por qual razão teria mantido o texto do parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015?

A resposta lógica parece indicar que a intenção do E. TJSP não foi suprimir a possibilidade de se reconhecer o direito de construir em lotes oriundos de parcelamento do solo urbano registrados no Serviço de Registro de Imóveis competente, devidamente aprovados segundo a legislação específica e que respeitaram as Áreas de Preservação Permanente exigidas pela legislação vigente na data da implantação do licenciamento ambiental e do registro do parcelamento do solo, pois estes estão de acordo com o Plano Diretor ou lei municipal, não estão em área de risco, de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, haja vista que passaram pelo crivo do licenciamento ambiental.” (fls. 107/108 dos respectivos autos).

O Órgão Especial concluiu que o parágrafo único do artigo 40 da Lei Estadual nº 15.684/2015 é constitucional, pelo que não infringe os artigos 191 e seguintes da Constituição do Estado, ou princípios a eles correlatos, como o da vedação ao retrocesso ambiental, que impede “alteração legislativa que inviabilize ou reduza a proteção ambiental existente” (ADIN nº 2243119-66.2018.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 08.05.2019), tanto que não lhe impôs redução de texto, mas deve ser interpretado de maneira que o uso alternativo do solo na forma do artigo 3º, VI, do Código Florestal, em áreas de preservação permanente ainda não regularizadas, só se dê mediante regularização fundiária de interesse social, com estudo técnico prévio e a constatação de que não se trata de área de risco, situação que, como foi dito, não se amolda ao caso em foco nos autos principais, que concerne a loteamento regular desde a década de 1970, que não se equipara a núcleo urbano informal e não se sujeita à regularização fundiária urbana.

Diferentemente do que o autor propôs, não se vislumbra que o acórdão paradigma tenha limitado o alcance do artigo 40, parágrafo único, da lei em questão, para que, a partir de agora, com a nova interpretação do texto legal, à luz da Constituição do Estado, só seja possível construir em locais de assentamento urbano inscritos em áreas de preservação permanente que ainda não estejam regularizados, após o preenchimento dos mencionados requisitos, vedando-se, por extensão, o direito de construir em loteamentos já regulares, senão imposto requisitos adicionais, repita-se, para a construção em núcleos urbanos informais.

Não consta do acórdão paradigma que, para a construção em lotes já regulares, deverá ser observada a legislação em vigor, o que implicaria alteração significativa do parágrafo único do artigo 40 da lei estadual, que, reproduzindo regra do seu “caput”, é expresso ao dizer que deverão ser “respeitadas as Áreas de Preservação Permanente exigidas pela legislação vigente na data da implantação do licenciamento ambiental e do registro do parcelamento do solo para fins urbanos, aprovado segundo a legislação específica” (*grifei*).

Sendo assim, a conclusão é de que a sentença proferida na Ação Civil Pública nº 1004580-66.2022.8.26.0299, no dia 22.01.2024, não desafiou o acórdão deste C. Órgão Especial, lançado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2100850-72.2016.8.26.0000.

O pedido é, pois, improcedente.

Deixo de condenar o autor ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência, por preponderar, atualmente, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que a reclamação é ação constitucional que não comporta condenação de tal natureza.

Nesse sentido: Rcl 33807 ED-AgR, 1ª Turma, rel. Min. Marco Aurélio, j. 15.04.2024, DJe 12.06.2024; e Rcl 57508 AgR-ED, 2ª



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04.03.2024, DJe 26.04.2024.

Do acórdão do segundo julgado, destaco:

“Quanto ao cabimento de honorários na via da reclamação, registro que, no julgamento da Rcl 24.464 AgR (DJe 8.2.2018), no qual fiquei vencido, entendeu-se pela possibilidade de condenação em honorários advocatícios no âmbito das reclamações, dada a alteração introduzida pelo CPC/2015, o qual abalizou o instituto em seus arts. 988 a 993 e estabeleceu a instauração do contraditório.

Porém, a Segunda Turma tem revisitado o tema e assentado posicionamento em sentido contrário, porém, alinhado ao entendimento mais recente de seus membros na atual composição, no sentido de não ser cabível a condenação em honorários em sede de reclamação.

Dessa forma, a orientação que atualmente prepondera no Supremo Tribunal Federal é da impossibilidade de condenação em honorários em sede de reclamação, dada a sua natureza de ação constitucional”.

Diante do exposto, pelo meu voto, julgo o pedido improcedente.

SILVIA ROCHA
Relatora