



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000437543

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001445-66.2022.8.26.0357, da Comarca de Mirante do Paranapanema, em que são apelantes ESTADO DE SÃO PAULO e FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ITESP, 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: **Negaram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ROBERTO MAIA (Presidente) E MIGUEL PETRONI NETO.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

LUIS FERNANDO NISHI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 39419

Apelação nº 1001445-66.2022.8.26.0357

Comarca: Mirante do Paranapanema – Vara Única

Apelante: Estado de São Paulo

Apelante: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - Itesp

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Juiz 1ª Inst.: Lucas Silva Barretto

2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO IMPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Apelações interpostas contra sentença que julgou procedente ação civil pública, determinando a abstenção de intervenções indevidas em áreas de preservação permanente e reserva legal, além da demarcação e restauração dessas áreas, nos assentamentos da comarca de Mirante do Paranapanema.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em analisar: (i) a impugnação ao valor da causa; (ii) a responsabilidade objetiva dos réus por passivos ambientais; (iii) a intervenção judicial sobre políticas públicas e discricionariedade administrativa; (iv) a aplicação da Instrução Normativa 02 do MMA; (v) o interesse recursal quanto ao prazo de cumprimento da obrigação de recomposição vegetal e cômputo de áreas de preservação permanente na reserva legal; (vi) a adesão ao PRA como condição para o cumprimento da condenação.

III. Razões de Decidir

5. A impugnação ao valor da causa não prospera, pois a causa deve ter valor certo, ainda que o direito buscado tenha valor inestimável. O valor atribuído é muito inferior ao próprio custo estimado para recuperação das áreas e os réus estão isentos do pagamento de encargos processuais incidentes sobre referido valor, não havendo interesse concreto na sua alteração.

3. A responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva e propter rem, abrangendo proprietários e possuidores, bastando o nexo causal entre o dano e o exercício da atividade ou a condição de proprietário do imóvel.

4. Não há intervenção indevida sobre a discricionariedade administrativa, pois a demanda visa o cumprimento da legislação ambiental, sanando omissão e ilegalidade da

atividade estatal, sem visar intervenção sobre a execução de política pública.

6. A aplicação da Instrução Normativa nº 02/2014 do MMA é indevida, pois estabelece exceção ao cumprimento do percentual legal de 20% para a instituição da reserva legal, fora das hipóteses previstas na Lei 12.651/2012.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recursos improvidos.

Tese de julgamento: 1. A responsabilidade ambiental é objetiva e propter rem, submetida à teoria do risco integral. 2. A intervenção judicial visa assegurar o cumprimento da legislação ambiental pelo ente público, não configurando ingerência indevida na atividade discricionária da administração.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 225, §3º; Lei nº 6.938/1981, art. 14, §1º; Lei nº 12.651/2012, arts. 2º, §2º, 66; Lei Estadual nº 15.648/2015, art. 9º; CPC, art. 291.

Jurisprudência Citada:

STJ, REsp. 650.728, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23.10.2007; STJ, 1.374.284/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 27.08.2014.

Vistos.

Trata-se de apelações interpostas por **FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ITESP e ESTADO DE SÃO PAULO** contra a respeitável sentença proferida a fls. 833/839 que, nos autos da ação civil pública que lhes move **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, julgou procedente a ação, para determinar que os réus (I) se abstenham de intervir de forma indevida nas áreas de preservação permanente dos assentamentos localizados na comarca de Mirante do Paranapanema, impedindo também que terceiros o façam; (II) providenciem a demarcação e o isolamento das áreas de preservação permanente existentes; (III) providenciem a restauração integral das áreas de preservação permanente, de acordo com projeto adequado a ser protocolizado no prazo de 90 (noventa) dias; (IV) providenciem a instituição de reserva florestal de no mínimo 20% (vinte por cento) das áreas totais dos assentamentos, mediante registro no Cadastro Ambiental Rural CAR, e promovam a restauração integral das áreas a ela destinadas, quando necessário, mediante projeto a ser apresentado ao

órgão ambiental, especificando o cronograma de recomposição da vegetação nativa, com prazo máximo de execução de 20 anos, nos termos do art. 66, §1º, da Lei nº 12.651/2012; (V) se abstenham de explorar ou intervir de forma indevida as áreas destinadas à reserva florestal legal dos assentamentos rurais. A sentença ainda fixou o prazo de 20 (vinte) anos para a execução do Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo, 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação, quando será apresentado relatório da execução do período, nos termos do artigo 9º da Lei Estadual nº 15.648/2015.

Irresignados, **apelam o Estado de São Paulo (fls. 866/889)** e o **Itesp (fls. 904/924)**, sustentando, em síntese, que o passivo ambiental foi causado por terceiros e que é descabida a intervenção judicial sobre a execução de políticas públicas, defendendo o poder discricionário da Administração. Asseveram que qualquer gasto público necessita sempre de prévia dotação orçamentária para sua execução (artigo 163 e seguintes da CF), de modo que a forma e o prazo para execução do projeto de recuperação ambiental, além dos requisitos estabelecidos na legislação, dependem de previsão e disponibilidade orçamentária. Argumentam, ainda, que a lei confere discricionariedade na recomposição, que poderá ser por meio de condução da regeneração natural, plantio de espécie nativas, plantio de espécies nativas de ocorrência regional combinado com exóticas e compensação, nos termos do artigo 28 e seus incisos da Lei 15.684/2015, a critério do órgão ambiental mediante estudos específicos.

Defendem a aplicação do art. 54 da Instrução Normativa nº 02/2014 do Ministério do Meio Ambiente e do artigo 15 do Código Florestal, para cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, bem como da Lei Estadual nº 15.684/15.

Argumentam que não há obrigação legal que possa ser imposta ao Estado e ao ITESP neste momento, asseverando que, caso mantida a procedência da ação, a recomposição deverá ser feita mediante a adesão de Programa de Recuperação Ambiental – PRA nos termos da Lei Estadual 15.684/2015, observando-se o prazo de 20 anos, abrangendo, a cada 2 anos, 1/10 da área total a ser recomposta, previstos no artigo 9º.

O ITESP pleiteia, ainda, o acolhimento da impugnação ao valor da causa, de R\$1.000.000,00, argumentando que a condenação tem por objeto obrigações de fazer consistentes na apresentação de projetos de restauração das áreas de preservação permanente e reserva legal, os quais não possuem conteúdo econômico aferível.

Recursos processados, com contrarrazões (fls. 893/902 e 927/938).

Parecer da PGJ pelo não provimento dos recursos (fls. 955/983).

É o relatório, passo ao voto.

I – DA IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA

Não prospera a impugnação, primeiro, porque, nos termos do artigo 291 do CPC, “a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente

aferível”. Assim, descabida a pretensão de atribuição de valor inestimável, ainda que o conteúdo econômico da pretensão deduzida não tenha valor certo.

Por outro lado, o valor de um milhão atribuído não se mostra excessivo diante do custo estimado pelo próprio Itesp para recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal dos 27 assentamentos envolvidos na lide, que atingiriam mais de R\$75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais) (fls. 773 do IC).

Ademais, insuficiente reduzir a dimensão econômica do pedido à mera apresentação de projeto para a restauração ambiental dos assentamentos, posto que os ganhos com a reparação do dano ambiental envolvem a interrupção de processos erosivos, assoreamento e contaminação de nascentes, assim como efeitos danosos à biodiversidade e ao patrimônio genético.

Por outro lado, considerando que o artigo 18 da lei da ação civil pública afasta a condenação do Ministério Público e da parte ré, por força do princípio da simetria, ao pagamento de custas e honorários sucumbenciais, salvo se comprovada má-fé, inexistente no caso, não vislumbro interesse da parte na modificação do valor da causa. Da mesma forma, por força do disposto no art. 39 da Lei Federal nº 6.830/1980 e no art. 11 da Lei Estadual nº 10.207/1999, os réus são isentos do recolhimento das custas processuais, o que reforça a ausência de interesse concreto na impugnação.

II – DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DOS RÉUS

A responsabilidade civil pelo dano

ambiental é **objetiva**, conforme disposto no §3º do art. 225¹ da Constituição Federal e no §1º do art. 14² da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA (Lei nº 6.938/1981). É, ainda, **propter rem**, ou seja, as obrigações de reparação ambiental têm natureza real, vinculando a pessoa à coisa. Destarte, abrange proprietários e possuidores, consoante preconizam os arts. 2º, §2º, 7º, §§1º e 2º, da Lei nº 12.651/12.

Nesse sentido dispõe a Súmula nº 623 do Superior Tribunal de Justiça: ***“as obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”***.

Ademais, tendo em vista que o dano ambiental se perpetua no tempo, para apuração da responsabilidade civil daí decorrente, equiparam-se quem efetivamente causou o dano e quem não o cessou ou reparou quando deveria fazer, vez que este se mostra responsável indiretamente pela degradação ambiental.

Nesse sentido, já decidiu o STJ que ***“para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa de fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”*** (REsp. 650.728, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23.10.2007)

¹ “Art. 225, § 3º. 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. ”

² “Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. ”

Ainda, na caracterização do nexo de causalidade necessário para a configuração da responsabilidade objetiva, o ordenamento pátrio adotou a teoria do risco integral, **que inclui o risco da atividade na definição do nexo causal**, reduzindo o espaço das excludentes de responsabilidade civil como forma de afastar a obrigação de indenizar. A responsabilidade, portanto, não decorre da conduta, mas do fato inerente ao risco da atividade.

É o que se extrai do disposto no artigo 3º e 14, §1º da Lei 6938/81:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

“Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. ”

Nesse sentido firmou-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral,

sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado. 2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento (STJ, 1.374.284/MG, 2ª Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 27.08.2014, DJe 05.09.2014).

No caso, restou demonstrada e incontroversa a existência de passivos ambientais nos assentamentos. Tal como consignado na sentença, os pareceres técnicos dão conta de 29 assentamentos com menos de 20% de vegetação nativa e com áreas de preservação permanente degradadas, um assentamento com menos de 20% de vegetação nativa e sem APP, dois assentamentos com menos de 4 módulos fiscais e com APPs degradadas, um assentamento com menos de 4 módulos fiscais e APPs, e um assentamento com mais de 20% (vinte por cento) de vegetação nativa, mas com APPs degradadas, além de processos erosivos em 14 assentamentos (fls. 621/635 e 643/659).

Assim, tendo em vista que os assentamentos foram implantados em áreas de propriedade do Estado e estão submetidos à atividade institucional do ITESP, está evidenciado o nexo de causalidade entre o dano ambiental e a condição do Estado de proprietário dos imóveis, bem como a condição do Itesp de responsável pela administração de tais assentamentos.

III – DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO

Não há falar em intervenção indevida sobre no poder discricionário da Administração, pois o que se exige na demanda é tão somente o cumprimento das disposições legais relativas à tutela do meio ambiente, das quais a administração não está isenta, posto que não há discricionariedade para agir contra a lei.

Trata-se, aqui, de sanar omissão do ente estatal no cumprimento da legislação ambiental. E o mero cumprimento da lei, com a adequação e correção do passivo ambiental dos assentamentos, não pode ser entendido como intervenção indevida sobre a política pública agrária implementada pelos réus, posto que tais obrigações legais não podem ficar a critério da conveniência ou oportunidade do ente estatal.

Ademais, não há qualquer intervenção sobre o modo de cumprimento das obrigações e de execução dos projetos de recomposição, que deverão se submeter à avaliação e aprovação dos órgãos ambientais.

IV - DA INSTRUÇÃO NORMATIVA

Não prospera a pretendida aplicação da regra prevista na Instrução Normativa 02/2014 do MMA, pois a norma autoriza a instituição de Reserva Legal em percentual inferior aos 20% exigidos pelo art. 12 da Lei 12.651/12 em hipótese não prevista na referida lei.

Com efeito, as exceções à regra geral prevista no artigo 12 Lei 12.651/2012, que autorizam a regularização de áreas de uso consolidado mediante instituição de reserva legal em percentual inferior ao aos 20% exigidos, estão expressamente previstas nos artigos 66 a 68, sendo certo que a hipótese prevista na Instrução Normativa no se enquadra em quaisquer delas, configurando ampliação indevida, em clara violação ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, CF).

V – DA FALTA DE INTERESSE RECURSAL QUANTO AO PRAZO DE RECOMPOSIÇÃO DA VEGETAÇÃO E CÔMPUTO DE APP NA RESERVA LEGAL

A sentença estabeleceu, para recuperação vegetal, o prazo de 20 anos, abrangendo, a cada 2 anos, 1/10 da área total a ser recomposta, tal como prevê o artigo 66, §2º do Código Florestal. Portanto, não há interesse recursal dos réus, neste particular, posto que tal pretensão recursal está contemplada na sentença.

Da mesma forma, a possibilidade de cômputo das APPs na área de Reserva Legal foi admitida pela sentença, obviamente mediante submissão da proposta à aprovação do órgão ambiental competente, ausente, portanto, interesse recursal também neste ponto.

VI – DA RECOMPOSIÇÃO MEDIANTE ADESÃO AO PRA

Descabida a pretensão de condicionar o cumprimento da condenação referente à recuperação das áreas à prévia adesão ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA, disciplinado pela

Lei Estadual 15.684/2015.

O próprio artigo 66 do Código Florestal dispõe que a recuperação ambiental independe de adesão ao PRA:

“o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal

(,,,)

§ 2º A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação”.

A adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, previsto no art. 59, é facultativa, depende de requerimento do interessado e tem a finalidade de regularizar as áreas consolidadas em áreas de preservação permanente e reserva legal, disciplinadas no Capítulo XIII, além de evitar a atuação por infrações administrativas ocorridas antes de 22 de julho de 2008 (art. 59, § 4º).

Portanto, eventual interesse dos réus de buscar adesão ao PRA, caso reconhecida a existência de área rural consolidada, é questão atinente à esfera administrativa e os prazos ali previstos não tem o condão de interferir, suspender ou prejudicar a tutela ambiental, mesmo porque, inviável relegar a efetividade de tal tutela a providências que cabem exclusivamente à parte causadora do dano.

A tutela do direito material, garantida na presente demanda, não se confunde com os procedimentos e prazos administrativamente previstos para a sua concretização, certo que as vias administrativas se destinam tão somente a viabilizar a própria efetivação do direito material, que a elas não pode estar subordinada.

Assim, de rigor a manutenção da sentença.

Ressalvado, por oportuno, que a oposição de embargos declaratórios manifestamente protelatórios e em exercício abusivo do direito de recorrer, limitado à rediscussão pura e simples da matéria decidida e fora das hipóteses legais de cabimento (omissão, contradição e obscuridade que prejudiquem a compreensão da questão decidida), ensejará a aplicação da penalidade prevista no art. 1.026, §2º, do CPC/2015, porquanto deve a insurgência se realizar pelo meio recursal adequado.

Ante o exposto, e pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO** aos recursos.

LUIS FERNANDO NISHI

Relator