



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000447137

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2024310-65.2025.8.26.0000, da Comarca de Guarujá, em que é agravante MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARCELO BERTHE (Presidente sem voto), ISABEL COGAN E NOGUEIRA DIEFENTHALER.

São Paulo, 8 de maio de 2025.

ALIENDE RIBEIRO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 26155

AGRAVO DE INSTRUMENTO 2024310-65.2025.8.26.0000 – GUARUJÁ

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Juiz de 1ª Instância: Marcelo Machado da Silva

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE MULTA. PROVIMENTO.

I. Caso em Exame

1. Agravo de instrumento interposto contra decisão que rejeitou pedido de redução do valor de multa em ação de execução. A Municipalidade busca a exclusão ou redução da multa, alegando impossibilidade de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) devido à dificuldade de delimitação da área a ser recuperada.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a multa fixada no TAC pode ser reduzida ou excluída, considerando a alegada impossibilidade de cumprimento e a proposta de compensação ambiental apresentada pela Municipalidade.

III. Razões de Decidir

3. A Municipalidade demonstrou que empreendeu esforços para cumprir o TAC, no entanto, encontrou divergências com relação a localização e delimitação da área.

IV. Dispositivo e Tese

4. Recurso provido.

Tese de julgamento: 1. A multa fixada em TAC pode ser revista em caso de impossibilidade de cumprimento, como no presente caso.

Legislação Citada:

- CPC, art. 461, § 6º; art. 537, § 1º.

Jurisprudência Citada:

- STJ, REsp nº 1.333.988/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 10.04.2013; STJ, AgInt no AREsp n. 1.919.420/GO, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 19.08.2024.

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão que, em ação de execução de multa, rejeitou o pedido da Municipalidade

de exclusão ou redução do valor da multa cobrada.

Sustenta o agravante que a multa deve ser excluída ou reduzido seu valor uma vez que não é possível o cumprimento de Termo de Ajustamento e Conduta firmado anteriormente em razão da impossibilidade de delimitação e quantificação adequada do que deve ser regularizado e a existência de nova proposta de acordo para pronta definição da ação judicial consistente na compensação ambiental com averbação de 500,00 m² em área institucional do Município na APA Serra do Guararu. Afirma que a fixação de multa não faz coisa julgada e nem se submete aos efeitos da preclusão, conforme já decidiu o C. STJ no REsp nº 1.333.988/SP, julgado pela sistemática dos recursos repetitivos, bem como que a multa diária elevada pode atingir patamares desproporcionais e desarrazoados, o que incentiva o credor ao descumprimento da obrigação. No mais tece considerações a respeito das divergências de dados existentes no TAC originário que impossibilitam a definição precisa da área a ser recuperada e da necessidade da redução do valor da multa, defendendo que seu montante, que não deve superar R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), seja revertido às obrigações ambientais, com a devolução de saldo remanescente ao erário municipal, sem possibilidade de destinação a fundos diversos, medida razoável para não onerar a programação orçamentária que será afetada com a retirada de valores para adimplemento das astreintes. Postula o provimento do recurso para, reformada a decisão agravada, que seja reconhecida a inexequibilidade dos termos originários do TAC com a exclusão da multa e, de forma subsidiária, que a multa seja reduzida a um limite razoável, não superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), bem como que o valor seja revertido exclusivamente para cumprimento das obrigações determinadas no processo de origem e restituído o remanescente à programação orçamentária da Municipalidade.

Ausente pedido de efeito suspensivo ou de antecipação da tutela recursal (f. 36/37), vieram aos autos a contraminuta do agravado (f. 42/45) e o parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça (f. 50/53).

É o relatório.

Processado o recurso e apresentada contraminuta pelo agravado e parecer pela D. Procuradoria Geral de Justiça, a análise mais pormenorizada do cumprimento de sentença de origem e daqueles que guardam

relação direta com a questão (execução de obrigação de fazer e execução de quantia certa) revela ser caso de provimento do recurso.

O presente recurso foi tirado de decisão proferida em cumprimento de sentença instaurado para a cobrança de multa decorrente do descumprimento das obrigações ambientais fixadas em Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

O TAC foi firmado em 05 de agosto de 1999 entre o Ministério Público e o Município de Guarujá e tinha como objeto a recuperação de áreas degradadas de Floresta de Alta Restinga, em que a Municipalidade assumiu sua responsabilidade pela recuperação da degradação ambiental presente no local e fixadas as obrigações multa diária no valor de 1.000 (um mil) UFESPs por dia de descumprimento ou violação de qualquer obrigação, com reajuste de acordo com índice oficial incidente da data de violação até o dia do efetivo pagamento (f. 22/25 – Execução de origem).

A questão relativa ao descumprimento do TAC em questão e da incidência da multa diária nele fixada já foi apreciada por esta Colenda 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente no julgamento, em 21.03.2013, do Agravo de Instrumento nº 0257134-84.2012.8.26.0000, em que relator o E. Des. Torres de Carvalho, em que relatada a dinâmica do descumprimento do acordo nos seguintes termos:

“Em 5-8-1999 o Ministério Público e a Prefeitura Municipal do Guarujá, representada pelo Prefeito Maurici Mariano, firmaram termo de ajuste de conduta (aqui fls. 36/39) no qual a administração reconhece a responsabilidade por omissão pela degradação no local e se compromete a não permitir a feitura de obra, serviço ou atividade danosa ou potencialmente lesiva ao meio ambiente que coloque em risco a flora e ou a fauna associada ou os valores estéticos e paisagísticos; e a recuperar os danos ambientais mediante constante fiscalização que assegure a regeneração natural da vegetação suprimida, a recuperar o local conforme projeto a ser apresentado em noventa dias e aprovado pelo DEPRN e com as obras

e serviços iniciados em sessenta dias contados da aprovação e executados conforme o cronograma, tudo sob a pena da multa diária de 1.000 UFESP. O projeto foi apresentado em 28-10-1999 (fls. 32/38, aqui fls. 41/47) e aprovado em 10-1-2000 (fls. 41/42, aqui fls. 48/51).

3. Em 3-10-2001 o Ministério Público propôs a execução da multa diária contada do início do prazo para cumprimento até 14-1-2001, data de vistoria do DEPRN não copiada no instrumento, no valor de R\$2.527.279,60 (fls. 2/6, aqui fls. 17/22). A administração justificou o descumprimento alegando que não podia atuar nas áreas particulares objeto da degradação; os embargos foram rejeitados em 24-4-2002 (fls. 82/87, aqui fls. 81/86) e a apelação foi desprovida (AC nº 9167609-84.2002 ou 310.043.5/0-00, Câmara Ambiental, 16-4-2009, Rel. Regina Capistrano, fls. 149/154 dos embargos, aqui fls. 87/92). A decisão transitou em julgado e a quantia cobrada foi requisitada em 27-7-2010 (Proc. EP-4932/10, fls. 109/111 dos autos principais, aqui fls. 108/110).

Demonstrado que o acordo ainda não havia sido cumprido, a multa diária em continuação foi calculada de 1-6-2001 a 15-4-2012 em R\$-72.174.160,00 (fls. 116, aqui fls. 115). A Prefeitura indica o valor devido de R\$-66.258.535,32, por aplicação dos índices próprios à Fazenda Pública (fls. 118/123, aqui fls. 117/121). O juiz determinou a requisição do valor maior. É a decisão agravada.

4. O agravo comporta duas leituras. Uma, ressalvado o meu entendimento, a Câmara tem aplicado a LF nº 11.960/09 a partir de sua vigência, na esteira do entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça. Os dois cálculos divergem desse entendimento e devem ser refeitos, calculando-se a multa diária pela variação da UFESP até a publicação da lei e segundo seus critérios a partir daí. Não há violação ao art. 5º XXXVI da Constituição Federal, mas simples aplicação da lei superveniente conforme a jurisprudência tranquila do Superior Tribunal de Justiça.

Outro, o precário instrumento, mal formado e com as cópias juntadas fora de ordem, de difícil compreensão, demonstra a precária defesa e o dano imenso que a administração causa aos cidadãos. Não se discute aqui se a administração devia ou não ter firmado o termo de ajuste para a recuperação de área particular, uma vez que a agravante admite a obrigação; mas não se entende que obrigação tão simples, consistente na recuperação de aproximadamente 500 m2 com o plantio de 130 mudas, não tenha sido cumprida pela Prefeitura. O resultado é desastroso: ao lado da requisição feita em 2010 do valor de R\$-2.527.279,60 a administração admite dever e está disposta a pagar mais R\$-66.258.535,32 calculados até abril de 2012. Como demonstra que não vai cumprir a obrigação, logo será chamada a responder pela multa em continuação em valores sempre elevados. E isso, é preciso ressaltar, pela recusa em plantar 130 mudas em um terreno particular de 500 m2 situado em um loteamento que vai se cobrindo de casas e construções.

5. A defesa se perde em alegações jurídicas mal arranjadas e esquece o principal. A alegação de que a recomposição não podia ser feita em área particular foi afastada pelo tribunal na apelação mencionada; se não cabia antes, nenhuma discussão cabe agora. Não demonstra o estado atual da área (pois o termo de ajuste previa também a regeneração natural, que pode ter ocorrido no período), não cuida para que a administração cumpra o acordo, não pede a redução da multa claramente excessiva; em suma, a defesa é um nada jurídico e um nada fático. Trabalhos dessa natureza não são comuns, felizmente. É caso de dar ciência ao alcaide, para as providências que possa merecer.

No entanto, há que lembrar que a condenação é suportada pelo município e que o dinheiro não reverterá em benefício da população local, pois será pago ao Fundo Especial de Defesa dos Interesses Difusos Lesados, de cuja destinação nunca se teve notícia; e que não pode o juiz tolerar o abuso e a desproporção, como é o caso dos

autos. Lembro também que o Ministério Público, segundo observado nos autos e na página eletrônica do Tribunal, preocupa-se com a cobrança da multa, mas não com a execução da obrigação de fazer, assim coletando o dinheiro e deixando de lado a recomposição ambiental.

O juiz pode, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva (art. 461, § 6º do CPC), ainda que fixada em termo de ajuste de conduta; e assim se procede neste caso, considerando a pequena área degradada, a destinação urbana e passível de licenciamento, o elevado valor já requisitado e a necessidade de dar outro rumo à execução. O agravo é provido em maior extensão, ante a alteração 'ex officio' da sanção pecuniária.

O voto é pelo provimento 'ex officio' do agravo para, com base no art. 461 § 6º do CPC: (a) fixar em R\$-50.000,00 a sanção pecuniária devida pelo período de 1-6-2001 a 15-4-2012, objeto da cobrança em curso; (b) fixar a multa para o período seguinte em R\$-2.000,00 (corrigidos desta data) por quinzena ou fração, a dobrar a cada três meses a contar da nova notificação da Prefeitura em primeiro grau para cumprir a obrigação fixada no termo de ajuste, nesta mesma execução; (c) alertar o alcaide de que a renitência até aqui demonstrada pode implicar em improbidade administrativa e em responsabilidade pessoal, ante o descumprimento da ordem judicial e a lesão ao erário que decorre dessa conduta. Oficie-se ao prefeito com cópia de fls. 2/9, 17/22, 62, 87/92, 108/110, 115, 117/121, 123/125 e deste acórdão, para ciência de como os interesses dos municípios são tratados pela administração, para as providências que possa merecer” (f. 179/185).

Verifica-se que a multa cobrada na origem, no montante de R\$ 739.710,14 (setecentos e trinta e nove mil, setecentos e dez reais e quatorze centavos) diz respeito à penalidade que foi fixada no acórdão proferido por

esta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente acima transcrito.

A análise de todo o processado em 1ª Instância revela que, decorridos mais de 12 (doze) anos do julgamento do mencionado agravo de instrumento, remanesce na análise deste recurso o fato de que o Município de Guarujá não logrou êxito em cumprir a obrigação ambiental.

Por outro lado, há comprovação documental de que a Municipalidade buscou cumprir com as obrigações assumidas no TAC, no entanto, encontrou divergências com relação à localização da área a ser recuperada, conforme se verifica dos documentos juntados às f. 361 e seguintes do processo de origem, tanto que requereu a *“realização de vistoria conjunta para delimitação da área objeto do processo”* ou *“a realização de perícia judicial para constatar eventual regeneração ou a necessidade de recuperação, apontando qual seria o modo mais atual e proveitoso ao meio ambiente”* (f. 349).

Observa-se que noticiado e comprovado tal fato nos autos da execução de multa, o Ministério Público se manifestou pela viabilidade da proposta de acordo apresentada pelo Município de Guarujá *“consistente na execução de compensação ambiental através da averbação de 500,00 m² em área institucional de propriedade da municipalidade localizada na área de Proteção Ambiental (APA) Serra do Guararu (Figura 7), sob matrícula nº 115988, que possui cobertura vegetal integral”* (f. 452/460).

Nesse sentido destaca-se sua manifestação favorável no sentido de que *“analisou a proposta apresentada e entendeu que a área a ser compensada deve ser 03 (três) vezes o tamanho da área do dano ambiental inicial (0,05ha/500,00m²), o que foi aceito pela Municipalidade”*, observando que *“as tratativas para celebração de acordo estão em andamento e assim que finalizadas serão informadas ao Juízo¹”*.

A finalidade da astreinte questionada é compelir o executado/agravante ao cumprimento das obrigações assumidas no TAC firmado em 1999, no entanto, foi demonstrada a impossibilidade de seu cumprimento e devendo ser observada a circunstância de que nenhuma vantagem angariou o Município agravante, ao contrário, o prejuízo aos cofres municipais é incontestável.

¹ Autos de acompanhamento em trâmite na Promotoria nº 29.0001.0091101.2022-92.

Isso porque, o Município de Guarujá já pagou a título de astreintes o montante de R\$ 2.527.279,60 (EP-4932/10 - f. 129/131 dos autos principais), quantia por demais considerável e que, ausente desídia do ente municipal tendente ao descumprimento da obrigação por maior período, assim como demonstrada a impossibilidade de cumprimento do TAC na forma inicialmente pactuada, já se mostrou suficiente para cumprir a função das astreintes no caso concreto.

No mais, a contraminuta e o parecer ministerial não são capazes de infirmar a situação fática comprovada nos autos no sentido de que o descumprimento da obrigação ambiental assumida pela Municipalidade em 1999, – pelo qual o ente municipal foi devidamente apenado com o pagamento do montante de mais de 2 milhões e meio de reais a título de multa – em razão da impossibilidade de localização exata da área.

Há que destacar, por fim, que a presente decisão segue a orientação do Colendo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que “*além da revisão da periodicidade e do valor atribuído às astreintes, sem que isso acarrete ofensa à coisa julgada, é possível, ainda, a própria exclusão da multa cominatória (art. 537, § 1º, do CPC)*” (AgInt no AREsp n. 1.919.420/GO, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/8/2024).

Diante de todo o exposto, dou provimento ao recurso para reconhecer a inexequibilidade dos termos originários do acordo e determinar a exclusão da multa de R\$ 739.710,14 (setecentos e trinta e nove mil, setecentos e dez reais e quatorze centavos).

O caso, assim, é de dar provimento ao recurso interposto pelo **Município de Guarujá** nos autos da execução de multa manejada pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** (Processo nº 0015482-67.2001.8.26.0223 – 4ª Vara Cível da Comarca de Guarujá, SP).

Consigne-se, para fins de eventual prequestionamento, inexistir ofensa aos artigos de lei mencionados nas razões recursais, contraminuta e parecer ministerial.

Resultado do julgamento: deram provimento ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recurso.

ALIENDE RIBEIRO
Relator