



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2024.0001051928**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003019-11.2023.8.26.0642, da Comarca de Ubatuba, em que é apelante MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 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 ao recurso. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MIGUEL PETRONI NETO (Presidente sem voto), PAULO ALCIDES E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 31 de outubro de 2024.

**PAULO AYROSA**  
**Relator**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Apelação N° 1003019-11.2023.8.26.0642**

**Apelante** : MUNICÍPIO DE UBATUBA  
**Apelado** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**Interessado** : DAVI ALVES DE OLIVEIRA  
**Comarca** : Ubatuba – 1ª Vara  
**Juiz(a)** : Marta Andréa Matos Marinho

**V O T O N.º 54.937**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANOS AMBIENTAIS COMPROVADOS EM IMÓVEL PERTENCENTE AO CORRÉU – DEPÓSITO DE ENTULHO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SEM LICENÇA AMBIENTAL – MUNICÍPIO – OMISSÃO – RECONHECIMENTO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA – ENTENDIMENTO DO C. STJ – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO NÃO 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, motivo pelo qual é parte legítima para figurar no polo passivo da ação;*

*II- Tendo sido comprovada a degradação ambiental em imóvel pertencente ao corrêu e que a Municipalidade agiu com desídia, impõe-se a manutenção da condenação contida na r. sentença, observada a responsabilidade subsidiária do ente público.*

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** ajuizou ação civil pública contra **DAVI ALVES DE OLIVEIRA** e **MUNICÍPIO DE UBATUBA**, julgada procedente, nos termos da r. sentença de fls. 145/150, cujo relatório se adota, condenando os réus (o Município de forma subsidiária): “(a) à obrigação de não fazer, consistente em cessar a atividade degradadora do meio ambiente, com a paralisação imediata e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*integral de toda a atividade de desmatamento, plantio de espécies exóticas, impermeabilização do solo, ou qualquer outra geradora de poluição, inclusive visual, na área objeto da presente ação civil pública, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida monetariamente; (b) à obrigação de fazer, sob pena de multa diária no valor de R\$500,00, nos termos do art. 11 da Lei 7.347/85 e art. 537 do CPC, consistente na total recuperação ambiental da área objeto da presente ação civil pública (AIA nº 202304030134820-1), mediante a execução das seguintes medidas, no prazo de 90 (noventa) dias: 1. Remover da área autuada os fatores de degradação que motivaram a presente infração e encaminhá-los para local ambientalmente adequado; 2. Promover a descompactação do solo; 3. Realizar o plantio e a manutenção de 42 mudas de espécies arbóreas nativas da região, no exato local da autuação, utilizando o espaçamento de 3 x 2 metros entre as mudas (três metros entre linhas e dois metros entre plantas) e seguindo as exigências técnicas definidas; (c) caso as obrigações de fazer referida no item “b” acima se impossibilitem total ou parcialmente, deverão os requeridos serem condenados ao pagamento de indenização quantificada oportunamente 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, ou ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, desde que regularmente criado e instituído por Lei Municipal”. Foi fixado prazo para início de cumprimento das obrigações em 15 (quinze) dias, contados a partir da publicação da sentença, sob pena de multa de R\$500,00 (quinhentos reais) por dia de atraso, limitada inicialmente ao montante de R\$15.000,00 (quinze mil reais). Custas pelos réus, sem honorários advocatícios.*

Inconformado, apela o Município de Ubatuba, almejando a reforma da decisão (fls. 158/165). Alega, em síntese, que é parte ilegítima na ação; 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. Defende a inaplicabilidade no caso da teoria da responsabilidade objetiva, inculpada no art. 37, § 6º, da Constituição da República e, subsidiariamente, a incidência da Súmula 652, do Superior Tribunal de Justiça; que sequer teve conhecimento das infrações, devendo ser responsabilizado o Estado de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O recurso foi respondido (fls. 172/180), com parecer da douta Procuradoria de Justiça às fls. 206/217.

## É O RELATÓRIO.

Conheço do recurso e lhe nego provimento.

O Ministério Público do Estado de São Paulo moveu ação civil pública ambiental contra Davi Alves de Oliveira e Município de Ubatuba, fundando-se em inquérito civil nº 43.0464.0000425/2023-1 instaurado para apurar degradação ambiental em imóvel localizado na Rua Frei Tarcísio Correa, n. 1, Ipiranguinha (estrada principal Vale do Sol), em Ubatuba/SP, consistente no depósito de entulho em APP, em uma área equivalente a 0,0252ha (252m<sup>2</sup>), sem autorização do órgão ambiental competente, restando embargada a atividade degradadora no local.

A Prefeitura de Ubatuba contestou a ação. A ação foi julgada procedente, tendo sido os requeridos condenados solidariamente às obrigações de fazer e não fazer pleiteadas na inicial, ensejando a interposição de recurso por parte do Município.

Pois bem, pertinente 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**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**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).

Portanto, da leitura dos dispositivos acima colacionados, em que pese os respeitáveis argumentos externados, não há como se afastar a responsabilidade da Municipalidade no caso, nem sua legitimidade para figurar no polo passivo da ação.

Quanto ao mais, incontroverso pela prova documental produzida (Boletim de Ocorrência Ambiental de fls. 17/23 e 185/194 e Autos de Infração Ambiental de fls. 24/25 e 195/196) a degradação ambiental, quanto ao depósito de entulho e construção de lava rápido no imóvel do corréu Davi, sem licença do órgão ambiental competente, impedindo a regeneração natural da vegetação localizada em área de preservação permanente próxima a curso d’água (Rio Grande).

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 preservação permanente e ambientalmente protegida o prévio licenciamento pelos órgãos competentes, o que não foi observado,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dando causa aos danos ambientais e consequente condenação dos requeridos a efetuar a devida reparação, consubstanciada na cominação de obrigações de não fazer e de fazer. O Boletim de Ocorrência lavrado em fevereiro de 2024 assegurou a continuidade das atividades na propriedade, mesmo depois do embargo, com a atuação de lava rápido pelo corréu Davi.

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). 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.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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”).

Ademais, nem se diga não se ter evidenciado a comprovação de dolo ou culpa para responsabilização da Municipalidade de Ubatuba, sendo objetiva a responsabilidade ambiental, e não tendo o Município comprovado ter agido com zelo no trato do meio ambiente ou no pleno exercício de seu poder de polícia. Ao contrário, não há notícia de que fiscalizou adequadamente a área em apreço, permitindo com sua omissão a ação do corréu 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*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*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.

Assim, deve ser integralmente mantida a r. sentença de primeiro grau. Por fim, considerando que não há fixação de honorários no caso em debate, deixo de aplicar a majoração dos honorários advocatícios sucumbenciais para a fase recursal, nos termos do art. 85, § 11 do Código de Processo Civil.

Posto isto, nego provimento ao recurso.

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