



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000027253

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1021222-34.2015.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ROBERTO MAIA (Presidente), PAULO AYROSA E PAULO ALCIDES.

São Paulo, 21 de janeiro de 2021.

ROBERTO MAIA
Relator
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELAÇÃO. Ação civil pública. Julgamento antecipado da lide. Sentença de parcial procedência. Inconformismo do Ministério Público do Estado. Com razão. Unidades de Conservação que demandam Plano de Manejo. Exigência que demanda documentação suficiente e adequação da medida. Instrumento complexo que requer controle para juízo de adequação. Processo coletivo estrutural. Privilégio ao modelo dialético, cooperativo e construtivo. Julgamento antecipado denegando a perícia técnica que inviabiliza sistemática voltada à melhor realização da política pública. Adequação que está na amplitude do pedido. Recurso provido para anular a sentença e determinar a realização das perícias solicitadas.

VOTO nº 22464

RELATÓRIO:

Trata-se de ação civil pública movida pelo *Ministério Público* contra o *Município de Campinas*. Alega, em síntese, que existe em Campinas um plano de gestão ambiental (PGA) que estabelece diretrizes, programas, projetos e ações a serem executadas na região e na Área de Proteção Ambiental. Existe, pois, plano de gestão da APA Campinas. No entanto, não existe o Plano de Manejo determinado pelo artigo 27, da Lei 9.985/2000 que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Determina referido artigo que o Plano de Manejo abrangerá a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos com a finalidade de dispor sobre as atividades de liberação planejada da APA, com prazo de cinco anos para sua elaboração. A área da APA Campinas é de grande importância hídrica e a proteção de suas bacias é necessária dado o abastecimento público, bem como o controle das atividades agrícolas, industriais e a urbanização. É na APA que se encontra 60% do remanescente de Mata Atlântica no Município, com 222 Km², correspondente a 27% da área total do Município. Citando adesão do Município a plano de recuperação de nascentes, argumenta, o DD.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Representante do Ministério Público, que o Município não poderia firmar cooperação técnica com a Fundação Mata Atlântica sem que apresente seu Plano de Manejo. Alega que são treze anos da criação da APA Campinas e nove anos do início de vigência da Lei do SNUC, mais de seis anos do prazo estabelecido para a obrigação e até a propositura da demanda não havia o Plano de Manejo, permitindo que área tenha sido ocupada sem limitações específicas, próprias do plano de manejo. Nem se diga que o Plano Local de Gestão Urbana se confunde com o Plano de Manejo, eis que aquele tem como objetivo somente o planejamento para os programas, projetos e ações a serem executados na região. O Plano de Manejo tem objetivos nas normas que orientam o uso da área, o manejo dos recursos e a implantação das estruturas físicas para a gestão da Unidade de Conservação. Alega a eventual necessidade de reavaliação do EIA/RIMA de obras como a Av. Alexandre Mackenzie, sem com conta com “inúmeras irregularidades nas aprovações de empreendimentos imobiliários havidas nos últimos tempos em âmbito municipal”. Atribuiu à causa o valor de R\$ 10.000,00 (fls. 41).

Sobreveio sentença a fls. 1826/1841, cujo relatório se adota, julgando parcialmente procedente a ação apenas para condenar a *Municipalidade* a cumprir com a determinação do artigo 27, da Lei n.º 9.985/2000, com edição do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Campinas, obrigação já devidamente cumprida.

A *Municipalidade* apresentou embargos de declaração (fls. 1854/1856), os quais foram conhecidos, porém rejeitados (fls. 2156/2157).

O *Ministério Público* apelou (fls. 1862/1876), alegando, preliminarmente, o cerceamento de defesa pelo indeferimento da prova pericial pleiteada e, no mérito, que o juízo a quo não poderia ter considerado o cumprimento da obrigação relativa à elaboração do plano de manejo sem que antes fosse constatado que referido documento



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

segue os ditames da Constituição Federal, Lei Federal nº 9.985/00 e Lei Municipal nº 10.850/01.

A *Municipalidade* trouxe contraminutas (fls. 2164/2178), pugnando pela manutenção da r. decisão.

A douta PGJ, através do *Exmo. Dr. Alfredo Coimbra*, opinou pelo acolhimento da preliminar de nulidade do processo e, no mérito, pelo provimento do recurso (fls. 2184/2279).

FUNDAMENTAÇÃO:

Ab initio, verifica-se que o apelo é tempestivo e dispensado do preparo recursal.

O meio ambiente equilibrado e sustentável foi constitucionalizado como direito subjetivo no art. 225 da Carta Magna, verdadeiro direito difuso cuja defesa e preservação intergeracional cabe à coletividade e ao Estado.

Para a efetividade do mandamento constitucional, o texto constitucional trouxe medidas ecocêntricas, como os incs. III do par. 1º do sobredito artigo. Neste dispositivo, a Constituição Federal veicula o dever do Poder Público em definir os espaços territoriais especialmente protegidos, em que a intangibilidade é a regra, afastada apenas excepcionalmente nos termos da lei de regência.

Com relação às APAs *sub judice*, possuem elas disciplina na Lei do SNUC. Em razão da singularidade destas áreas no caso concreto, por corresponder a 27% da área municipal, possuir resquícios da Mata Atlântica e ser imprescindível ao ciclo hídrico-vital da região, seu manejo e gestão devem estar atrelados a um conhecimento e uma interpretação dos elementos conformantes do espaço em questão,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tarefa instrumentalizada pelo Plano de Manejo.

O Plano de Manejo é uma obrigação para todas UCs, abrangendo tal unidade propriamente dita, as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas, conforme par. 1 do art. 27 da Lei do SNUC. Isto é, sua elaboração adequada não só é instrumento de conservação ambiental como também imprescindível para a missão constitucional municipal de ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso e ocupação do solo, inc. VIII do art. 30.

Neste diapasão, o inc. XVII do art. 2º da Lei do SNUC define o Plano de Manejo como: “ *documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;*”. Sua documentação é apenas um mecanismo de controle dos diagnósticos, viabilidades e prognósticos.

Nesta senda, impera que sua instrumentalidade não é suficiente para perfazer a exigência legal, visto que a incumbência é não só formalizar o documento, mas que também o seja adequado, em virtude da sua expressiva importância.

Conforme se destaca do *site* institucional do ICMBIO:

“Ele estabelece a diferenciação e intensidade de uso mediante zoneamento, visando a proteção de seus recursos naturais e culturais; destaca a representatividade da Unidade de Conservação no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recursos como: biomas, convenções e certificações internacionais; estabelece normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da Unidade de Conservação, zona de amortecimento e dos corredores ecológicos; reconhece a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social.

A elaboração de Planos de Manejo, não se resume apenas à produção do documento técnico. O processo de planejamento e o produto Plano de Manejo são ferramentas fundamentais, reconhecidas internacionalmente para a gestão da Unidade de Conservação.

O processo de elaboração de Planos de Manejo é um ciclo contínuo de consulta e tomada de decisão com base no entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam uma Unidade de Conservação e a região onde esta se insere.

O Plano de Manejo é elaborado sob um enfoque multidisciplinar, com características particulares diante de cada objeto específico de estudo. Ele deve refletir um processo lógico de diagnóstico e planejamento. Ao longo do processo devem ser analisadas informações de diferentes naturezas, tais



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

como dados bióticos e abióticos, socioeconômicos, históricos e culturais de interesse sobre a Unidade de Conservação e como estes se relacionam.

A interpretação do diagnóstico se relacionará com a definição de objetivos específicos de manejo, definições de zonas para as diferentes modalidades de usos, normas gerais e programas de manejo. Nesse contexto o Instituto dispõe de uma coordenação responsável pelo processo de elaboração, revisão e monitoramento de Planos de Manejo, cuja equipe vem trabalhando ativamente na organização e reestruturação do processo de planejamento.

Cabe aos técnicos o papel de supervisionar e orientar as equipes de planejamento das Unidades de Conservação, além de, muitas das vezes, coordenar ativamente todo o processo de planejamento.” (sem destaque no original)

Tem-se assim que o Plano de Manejo é um documento de produção complexa e constante, de modo que mecanismos de controle são basicamente uma exigência para sua correta adequação. Atividade esta ínsita ao *Ministério Público do Estado*, nos termos do III do art. 129 da CF.

No caso *sub examen*, a ação civil pública assume papel de processo coletivo estrutural, em que a concepção de partes contrapostas sucumbe a um interesse de ambas em performar as políticas públicas e assegurar os direitos coletivos *lato sensu* envolvidos. Os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pedidos não se restringem a um simples declarar, (des)constituir, dar, fazer e/ou não fazer, mas a realização de uma alteração estrutural em uma organização pública, entidade ou em uma política pública, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro.

Por estruturantes, entendem-se as decisões judiciais no âmbito de interesses transcendentais e de interesse difuso direcionados à reestruturação de determinada organização social ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos fundamentais ou interesses socialmente relevantes.

Portanto, a via judicial aqui enfrentada é mais um dos mecanismos disponibilizados para controle dos legitimados do Plano de Manejo em questão, de modo que a pretensão não deve se resumir à entrega do documento, devendo ser também verificada a sua adequação. Além do mais, não há necessidade sequer de aplicar o *defining function* para mitigação do princípio da adstrição, posto que a adequação está na amplitude do pedido (fls. 1824).

Dada a complexidade da matéria trazida e da implementação e aplicação de políticas públicas, o papel do Poder Judiciário neste tipo de processo muda de um tipo ideal meramente responsivo e repressivo para um resolutivo e participativo, centralizando uma atuação e uma cooperação na construção de alternativas jurídicas adequadas.

O processo e suas garantias e deveres surge como mecanismo de implementação dialética dessas políticas dotadas de alta carga de complexidade e, correlativamente, de necessidade de legitimação. Para tanto, as decisões em seu bojo devem ser em regra menos peremptórias, privilegiando a supervisão e revisão contínua das medidas, promovendo concomitantemente o conhecimento colaborativo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da matéria pelas partes e pelo juiz - *collaborative learning*, e uma maior responsabilização e legitimação democrática - *accountability*.

Desse modo, a r. sentença rompeu com esta sistemática ao promover o julgamento antecipado da lide e reconhecer a elaboração do Plano de Manejo como suficiente a realizar a obrigação legal. A perícia indeferida é de suma importância a alcançar o objeto da presente ação para verificar a adequação do dito plano, chegando a ser elemento constitutivo para sua regularidade.

Por tais razões, se acolhe a preliminar de cerceamento e se anula a r. sentença a fim de que o douto magistrado *a quo* autorize as provas requeridas a fls. 1824 e as diligências consequentes, dando prosseguimento ao feito.

Por derradeiro, consigna-se expressamente que a análise fática e jurídica retro realizada já levou em conta **e dá como prequestionados** todos os dispositivos constitucionais e legais ventilados nesta via recursal, não sendo preciso transcrevê-los aqui um a um, nem mencionar cada artigo por sua identificação numeral. Assim já se pacificou nos tribunais superiores.

DISPOSITIVO:

Diante do exposto, voto pelo **provimento da apelação.**

ROBERTO MAIA
Relator
(assinado eletronicamente)