



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000334176

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 0017063-34.2012.8.26.0223, da Comarca de Guarujá, em que são apelantes CETESB - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL e PATERCON CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento aos recursos das rés para julgar improcedente a Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 e negaram provimento aos recursos das rés na Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

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

São Paulo, 3 de abril de 2025.

ALIENDE RIBEIRO

RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 26.013

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0017063-34.2012.8.26.0223 – GUARUJÁ

**APELANTES: CETESB - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO
AMBIENTAL E PATERCON CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Juiz de 1ª Instância: Gustavo Gonçalves Alvarez

Ementa: DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR CONEXAS. ATERRO SANITÁRIO. DANOS AMBIENTAIS E NECESSIDADE DE EIA/RIMA. RECURSOS INTERPOSTOS NA AÇÃO POPULAR PROVIDOS, RECURSOS INTERPOSTOS NA AÇÃO POPULAR NÃO PROVIDOS.

I. Caso em Exame

Ação civil pública proposta em busca da condenação solidária das rés à reparação de danos ambientais causados por aterro sanitário. Ação popular conexa com pedido de anulação de licenças ambientais devido à ausência de EIA/RIMA.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em (i) a necessidade de inclusão do Município de Guarujá no polo passivo da Ação Civil Pública; (ii) a nulidade da sentença por falhas na digitalização dos autos físicos da Ação Civil Pública e pelo extravio de volumes; (iii) a validade das licenças ambientais expedidas com a apresentação de RAP, e não EIA/RIMA, conforme discutido na Ação Popular.

III. Razões de Decidir

3. A competência para licenciamento ambiental é da CETESB, não havendo necessidade de inclusão do Município de Guarujá, que, nos termos da Súmula nº 652 do C. STJ, poderá ser acionado em ação de regresso quanto aos danos ambientais.

4. A aceitação de RAP no lugar de EIA/RIMA insere-se na discricionariedade da Administração Pública, desde que o processo de licenciamento e operação seja acompanhado por órgãos ambientais competentes.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recursos das rés providos para julgar improcedente a Ação Popular e não providos quanto à Ação Civil Pública.

Tese de julgamento: Inerente à discricionariedade administrativa, a aceitação de RAP em substituição ao EIA/RIMA é válida quando acompanhada por estudos ambientais suficientes.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 225, § 1º, IV; Resolução CONAMA nº 001/86, art. 2º, X; Lei Federal nº 6.938/81, art. 9º, II.

Jurisprudência Citada:

STJ, Súmula nº 652; Apelação Cível nº 1006130-06.2019.8.26.0266, 1ª Câmara Reservada ao Meio



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ambiente, j. 05/08/2021; Apelação Cível nº
1002547-50.2014.8.26.0278, 2ª Câmara Reservada ao Meio
Ambiente, j. 17/05/2018.

Vistos.

Trata-se de ação civil pública proposta pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** em face da **CETESB – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo** e de **Patercon Construções e Serviços Ltda.** a fim de obter provimento jurisdicional que condene as rés, solidariamente, pelos danos causados ao meio ambiente por empreendimento potencialmente poluidor (o aterro sanitário de Morrinhos, também conhecido como “Saco do Funil”); determine à ré Patercon que elabore Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, a ser aprovado e fiscalizado pelo CETESB; e, em caso de descumprimento, condene as rés ao pagamento de multa diária.

A decisão de f. 5216 reconheceu a conexão entre estes autos e os da Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 (processo apenso), originalmente proposta por **Regina Estela Barbosa Botelho**, mas posteriormente assumida pelo Ministério Público, e que tem como objetivo a declaração da nulidade de todas as licenças (de instalação, operação e funcionamento) expedidas para a segunda expansão do aterro sanitário em questão, dada a não elaboração prévia de EIA/RIMA para o empreendimento.

Indeferidas as liminares na Ação Civil Pública e na Ação Popular (f. 5711/5712 e 3685/3698 do processo apenso), a r. sentença de f. 7508/7514, declarada a f. 7530 e proferida nestes autos em análise conjunta dos dois processos, julgou procedentes os pedidos formulados na Ação Civil Pública e na Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223. Para tanto, salientou que há comprovação de que o procedimento administrativo instaurado para a concessão de licenciamento ambiental à ré Patercon para ampliação do Aterro Sanitário de Morrinhos não foi antecedido da realização de prévio Estudo de Impacto Ambiental e de Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em violação aos artigos 225, § 1º, da Constituição Federal e 2º, X, da Resolução CONAMA nº 001/86. Salientou, ainda, que, apesar das advertências do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA), há demonstração da ocorrência de contaminação dos cursos d'água, de área de vegetação da Mata Atlântica e de área urbana habitada em decorrência das atividades do aterro – fatos que somente vieram a ser

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

confirmados pela ocorrência de deslizamento de uma das células do local em 2004, que, ainda que não por culpa das rés, atesta o potencial para a geração de danos. Especificamente quanto ao EIA/RIMA, afirma que o aterro ocupa o local há muitos anos e, por isso, sua expansão (a cargo da Patercon) deve ser considerada como novo empreendimento, de modo que a dispensa de apresentação da EIA/RIMA eiva todo o processo de licenciamento de nulidade. Já no que se refere aos danos ambientais, apontou para o fato de que, mesmo que o aterro esteja desativado desde 2004, a prova pericial produzida é clara quanto à presença, ainda hoje, de maciços de resíduos distribuídos em taludes e de trechos de escada hidráulica danificados, por onde escorre água escura e sem odor, mas com presença de odor leve no ambiente. Constatada, assim, a necessidade da adoção de medidas reparatórias, determinou que a Patercon realize Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD sob supervisão e fiscalização da CETESB. Diante desse contexto, anulou o processo administrativo de licenciamento ambiental de ampliação do aterro de Morrinhos (processo CETESB nº 18/00321/02), com a anulação de todas as licenças ali expedidas e a condenação da ré Patercon à apresentação de EIA/RIMA, à abstenção de depor resíduos sólidos no local até aprovação final e a realizar e implantar PRAD, sob supervisão da CETESB, no prazo de doze meses, prorrogáveis pelo mesmo prazo, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), limitada a R\$ 1.000.000,00 (um milhão).

Inconformadas, recorrem as rés.

De um lado, a CETESB suscita preliminar de nulidade da sentença por ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário nos autos da Ação Civil Pública. Para tanto, afirma que a inclusão do Município de Guarujá na relação processual é imprescindível, já que, caso contrário, os efeitos da coisa julgada não se aplicarão a ele, que poderá licenciar novamente o aterro sanitário sem exigência de EIA/RIMA e não estará obrigado a reparar os danos ou a desmobilizar a área por meio de PRAD. No mérito, argumenta, quanto à Ação Popular, que o caso concreto se insere dentre as hipóteses em que a emissão de EIA/RIMA é dispensável como requisito à validade da licença de operação da ampliação do aterro sanitário. Isso porque, destaca, o EIA-RIMA não é o único instrumento capaz de identificar os riscos ambientais e as respectivas formas de mitigação do impacto da atividade licenciada, como se extrai do artigo 9º, II, da Lei Federal nº 6.938/81, da Resolução CONAMA nº 001/86 e do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. Ainda nesse aspecto, salienta que o EIA/RIMA só é exigível para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

obras ou atividades causadoras de significativa degradação ambiental, de modo que cabe ao órgão ambiental verificar, no exercício de seu juízo de conveniência e oportunidade, se a atividade é capaz de causar degradação ambiental, com a posterior indicação de estudos e adequações pertinentes. No caso concreto, sustenta que a ampliação do aterro sanitário foi analisada pelo Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA), órgão já extinto da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que, dadas as características específicas do projeto, adotou Relatório Ambiental Preliminar (RAP) apresentado pela Municipalidade como instrumento apto para a análise do licenciamento ambiental e concluiu pela viabilidade da concessão de licença ambiental prévia, desde que observadas, no decorrer do procedimento de licenciamento, as exigências técnicas propostas no corpo do parecer que integrou a Licença Prévia nº 00495, de 24 de abril de 2002. Narra que, ao dar continuidade a esse procedimento, a CETESB passou a acompanhar a implementação das medidas em questão e a solicitar providências e estudos complementares necessários à adequação do empreendimento. Nesse aspecto, destaca que a r. sentença incorre em equívoco ao pressupor que a avaliação dos impactos da implantação de um empreendimento ou atividade se esgota com a emissão de licença prévia, quando na verdade o processo de licenciamento ambiental possui caráter essencialmente contínuo e admite o estabelecimento de programas de monitoramento a serem executados a partir do início da implementação de um projeto. Por fim, enumera precedentes destas 1ª e 2ª Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente favoráveis à sua tese (f. 7537/7567).

A ré Patercon Construções e Serviços Ltda., por sua vez, suscita preliminar de nulidade da sentença quanto à Ação Civil Pública, dada a existência de falhas de digitalização dos autos físicos e/ou na restauração de volumes extraviados pelo cartório. Nesse sentido, afirma que, não obstante houvesse pedido de esclarecimentos ao perito judicial quanto à suficiência de estudos já realizados para a aferição de danos ambientais na área, o julgamento do feito se deu sem análise de seu requerimento ou dos esclarecimentos já prestados pelo expert no processo físico – nos quais, afirma, o perito chegou a conclusões que afastam frontalmente a pretensão de reparação de danos ambientais, que já estariam controlados. Requer, assim, a anulação da r. sentença para que seja complementada a prova pericial mediante correta digitalização dos autos ou intimação do perito para apresentação da manifestação extraviada. No mérito, argumenta, quanto à Ação Popular, que a r. sentença não analisou o caso concreto à luz tanto dos dezesseis anos de estudos realizados no curso do processo de licenciamento quanto dos argumentos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

apresentados com sua defesa e, assim, deixou de reconhecer a validade e a profundidade do RAP que havia sido apresentado como estudo prévio de impacto ambiental do empreendimento – e que, nesses termos, amolda-se à exigência do artigo 225, § 1º, da Constituição Federal. Destaca que o aterro foi objeto de estudos realizados em 1987 e 1988 e teve sua certificação de aprovação em instalação em 1990, com indicação de que a área era absolutamente propícia à atividade dadas suas condições topográficas, a falta de adensamento populacional e a escassez de outras áreas adequadas na Baixada Santista. Dada a necessidade de ampliação no ano 2000, a Municipalidade de Guarujá elaborou RAP para a formalização de estudos de viabilidade de extensão da licença de funcionamento e do impacto ambiental daí decorrente – ocasião em que o Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais foi consultado e opinou pela viabilidade da obra, que recebeu autorização do IBAMA para corte de vegetação. Destaca que, nessa ocasião, houve realização de estudos de aspectos geológicos e geomorfológicos, análise de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, de cobertura vegetal, de uso e ocupação do solo e de ventos, com aprovação final do RAP pelo DAIA em abril de 2002 e consequentes expedições de licença ambiental prévia e, em 03/04/2003, de autorização de ampliação do aterro (com Licença de Operação em 05/03/2004). Ressalta que, ao contrário do afirmado pela r. sentença, o DAIA entendeu que a ampliação proposta não geraria impactos ambientais diferentes daqueles já verificados na região, a autorizar o uso do RAP como modalidade de EIA (e, consequentemente, a apontar para a desnecessidade de realização de EIA/RIMA). Realça, quanto a este último aspecto, que, mesmo consistindo em uma forma mais simplificada de avaliação de impactos ambientais, o RAP é sistematicamente eficiente e, na hipótese, foi acompanhado de avaliações adequadas à aferição do potencial poluição ou degradação ambiental. Aponta, assim, para o fato de que tanto o DAIA como a CETESB agiram integralmente dentro da legalidade e no exercício de seu juízo de conveniência e oportunidade ao expedirem o licenciamento ambiental com base no RAP, sobretudo porque a ampliação se daria em área que já convivia há muitos anos com o aterro sanitário. Neste aspecto, destaca que não há elementos nos autos que indiquem que a ampliação do aterro deva ser caracterizada como novo empreendimento. De resto, afirma que o desmoronamento de célula ocorrido em 2004 decorreu de ato culposo de sua predecessora na operação do aterro sanitário, a empresa Terracon Engenharia Ltda. (f. 7571/7594).

As contrarrazões foram apresentadas a f. 7603/7613.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo não provimento dos recursos (f. 7623/7632).

É o relatório.

Presentes os requisitos do artigo 1.010 do Código de Processo Civil, recebo os recursos em seus regulares efeitos.

Dado o sentenciamento da Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 e da Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223 em decisão única, passo à análise, primeiro, das preliminares suscitadas em ambos os processos (litisconsórcio passivo necessário e nulidade da sentença) e, depois, das pretensões de cada uma delas de forma sucessiva.

A afirmada existência de litisconsórcio passivo necessário tem como base, em síntese, a afirmação de que, caso não incluída na relação processual, a Municipalidade de Guarujá poderá proceder novo licenciamento sem exigência de EIA/RIMA e não será alcançada pela determinação de recuperação ambiental da área.

Quanto ao primeiro ponto, destaque-se que a competência para licenciamento ambiental de empreendimento como o ora discutido não é dos Municípios (a quem cabe apenas fiscalizá-los), mas do órgão ambiental competente (no caso, a própria CETESB), de modo que não há necessidade ou utilidade de inclusão da Municipalidade de Guarujá no polo passivo da demanda para tanto.

Já no que se refere à reparação dos danos ambientais, observe-se que, caso constatados, a condenação buscada pelo Ministério Público se dará em caráter solidário, nos termos da Súmula nº 652 do C. STJ (*“A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”*) e, como tal, poderá ser exigida em ação regressiva própria, sem que disso decorra a nulidade da sentença ora recorrida – sobretudo porque, considerada a solidariedade, o ajuizamento da ação pode se dar em face de qualquer um dos co-obrigados.

A preliminar de nulidade da sentença por ausência de análise de requerimento da ré Patercon e dos esclarecimentos periciais por falha na digitalização dos autos e/ou extravio do processo físico também não comporta acolhimento, uma vez que, ao contrário do afirmado pela empresa ré, a manifestação pericial em questão encontra-se efetivamente encartada nos autos.

Nesse sentido, destaque-se que os quesitos formulados ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

final da petição de f. 6514/6520 (aos quais se segue uma série de estudos ambientais anteriores, f. 6527/7097) estão integralmente respondidos a f. 7220/7239 – sem que se constate, portanto, a afirmada nulidade.

Saliente-se, ainda nesse aspecto, que, juntados referidos esclarecimentos, sua análise pela r. sentença se deu nos termos da livre apreciação fundamentada das provas produzidas e, assim, questionamentos quanto às conclusões alcançadas se referem ao mérito da demanda, e não a pressupostos de validade e existência do processo.

Rejeitadas, assim, as preliminares suscitadas, passo à análise do pedido formulado na Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 (em suma, a anulação de todas as licenças relacionadas à expansão do aterro sanitário de Morrinhos).

A análise do processado (e, particularmente, dos documentos apresentados com a Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223) revela que o empreendimento em questão entrou em operação ao final de 1985 (f. 1985, 2023 e 6371). O histórico de implementação e ampliação do aterro foi bem sintetizado pela Informação Técnica nº 042/2007/CAS da CETESB (f. 2023/2027):

“a) A primeira solicitação de licenciamento para o aterro sanitário localizado no Bairro Morrinhos Saco do Funil denominado de ATERRO SANITÁRIO GUARUJÁ II foi feita pela Prefeitura de Guarujá sendo a empresa Vega Sopave SA a responsável pela apresentação do projeto executivo e execução da obra.

Os pedidos de Licença de Instalação e de Licença de Funcionamento para a primeira ampliação do ATERRO SANITÁRIO GUARUJÁ II foram feitos pela Vega Sopave SA como preposta da Prefeitura de Guarujá.

A segunda ampliação do Aterro Sanitário Guarujá II recebeu o nome ATERRO SANITÁRIO GUARUJÁ III que é o momento atual do aterro sanitário e teve as Licenças Prévia e de Instalação e de Operação solicitadas pela Prefeitura do Guarujá.

b) Em 04/12/1985 foi expedida a primeira autorização da CETESB dirigida a Vega Sopave SA para uso da área localizada no Bairro Morrinhos Saco do Funil para a implantação de aterro sanitário o ATERRO SANITÁRIO GUARUJÁ II. As Licenças de Instalação e de Funcionamento para a primeira

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ampliação do Aterro Sanitário Guarujá II foram expedidas em 26/09/1990 para a Vega Sopave SA e em 22/05/2000 para a Vega Engenharia Ambiental SA (nova razão social da Vega Sopave SA), respectivamente.

Para o ATERRO SANITÁRIO GUARUJÁ III a Prefeitura de Guarujá obteve as seguintes licenças

Licença Ambiental Prévia expedida em 24/04/2002 pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SMA

Licença de Instalação – LI expedida pela CETESB em 03/04/2003

Licença de Operação a Título Precário – LOTP parcial expedida pela CETESB em 05/03/2004 e

Licença de Operação a Título Precário – LOTP parcial (renovação) expedida pela CETESB em 18/10/2004 com prazo de validade de 180 dias.

A partir de 17/08/2006 a titularidade da Licença de Instalação do ATERRO SANITÁRIO GUARUJÁ III passou para a empresa Patercon Construções e Serviços Ltda proprietária da área do aterro sanitário desde 16/08/2006.

Não há Licença de Operação – LO em vigor e nem previsão para sua expedição pois a empresa detentora da Licença de Instalação não cumpriu as exigências técnicas necessárias para tal.

c) A concessão das Licenças de Instalação e de Operação pela CETESB no que se refere aos critérios legais estão condicionadas ao que determina o Decreto Estadual nº 8468 de 08/09/1976 que aprova o Regulamento da Lei nº 997 de 31/05/1976 e suas alterações e cumpridas as exigências emanadas de outros órgãos que eventualmente estejam relacionadas com a matéria.

d) O aterro sanitário localizado no Bairro Morrinhos - Saco do Funil funciona desde dezembro de 1985 cujo projeto inicial seguia a concepção para aterro sanitário que se tinha à época. Com a evolução técnica da engenharia para o setor, assim como modificações ocorridas na legislação ambiental, aumentou-se o nível de exigência no tocante à proteção ambiental.” (f. 2023/2024).

Quanto à ampliação aqui efetivamente discutida (a segunda



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

delas, realizada entre 2002 e 2004), verifica-se das Considerações em Resposta ao Ofício nº 119/02, de lavra da Diretoria de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Guarujá, que a Municipalidade procedeu à realização de estudos e à busca da expedição das licenças necessárias com base no pressuposto de que *“a ampliação pretendida consiste na continuidade de operação do aterro sanitário existentes pelo alteamento de células de resíduos existentes e a serem formadas (fases 1 e 4) pela ocupação da área contígua já alterada para empréstimo de terra (fase 2) e pela ocupação de área contígua sem atributos ambientais significativos (fase 3). Assim, a continuidade do aterro sanitário no mesmo local possibilitará a utilização de toda a infraestrutura já implantada e evitará novos impactos associados ao transporte, tratamento e disposição dos resíduos em outra localidade”* (f. 1092) – ou seja, diferentemente do entendimento adotado pela r. sentença, a conduta administrativa se pautou por interpretação segundo a qual a expansão representava a continuidade de um mesmo empreendimento, e não a caracterização de obra nova (e que exigiria EIA/RIMA ou estudo ambiental equivalente próprio). Como constou de f. 1093:

“Não se trata de um novo empreendimento mas da continuidade de uma atividade que se desenvolve no local desde meados da década de oitenta a qual adequadamente conduzida vem minimizar os efeitos indesejáveis da manipulação e disposição do lixo.”

E, neste aspecto, destaque-se que a interpretação da Municipalidade se mostrou em harmonia tanto com o procedimento anterior de ampliação quanto com o que veio a ser decidido por esta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Quanto à ampliação anterior, salientem-se as considerações que justificaram, já em 1989 a adoção não de EIA-RIMA, mas de RAP:

“A área preconizada pela Prefeitura Municipal do Guarujá para ampliação do aterro tem condições técnicas de receber a obra desde que construída de acordo com as normas existentes.

A ampliação do aterro sanitário nesse local não irá causar impactos adicionais ao meio ambiente, uma vez que essa nova unidade terá as mesmas características do aterro sanitário atualmente em operação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Dessa forma, não será necessária a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA para o empreendimento em questão que, por ocasião do licenciamento desse aterro sanitário junto à CETESB, seja exigido do empreendedor um estudo completo sobre: [...]” (f. 1988).

E, submetida a questão da regularidade do emprego de RAP no caso concreto, e não de EIA/RIMA, à apreciação desta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente em razão da interposição de agravo de instrumento em face de decisão que indeferira a liminar na Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 (Agravos de Instrumento nº 958.694.5/5 e 953.482.5/1, acórdãos a f. 3093/3096 e 3100/3102, respectivamente), o E. Desembargador Relator Samuel Júnior salientou, em 18/02/2010, que:

“Como já entendeu esta Relatoria, 'o aterro sanitário funciona no local há anos, pelo que indicam os elementos existentes nos autos e a sua ampliação está sendo objeto de acompanhamento por parte dos órgãos administrativos competentes, que já expediram Licença Prévia e Licença de Instalação. Com cedição não é dado ao Judiciário invadir o mérito do ato administrativo e como nada há a apontar para a ocorrência de ilegalidades nos procedimentos havidos, deve prevalecer 'sit et in quantum', até pela presunção de regularidade que dela emana, a Licença de Instalação. Somente no curso da lide será possível avaliar se os estudos dos impactos ambientais foram suficientes e se as medidas mitigadoras mostraram-se suficientes. Não há, pelas mesmas razões como se obstar a concessão de eventual Licença de Operação, que é decorrência das anteriores já deferidas e desde que atendidas as exigências da administração'.

Ademais, 'o EIA/RIMA é um instrumento preventivo de danos que, em tese, deve se elaborado antes da decisão administrativa de outorga de licença para a implementação de obras ou atividades com efeito ambiental no meio considerado, já concedida pela ré CETESB'.” (f. 3095/3096 e 3101/3102, respectivamente)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

E, de fato, supervisionado o procedimento de licenciamento ambiental não só pela CETESB e pelo DAIA, mas também pelo próprio Ministério Público, cujo Inquérito Civil Público que subsidia a presente ação foi instaurado em 26/03/1996 (f. 4) e resultou na adoção de uma série de medidas, recomendações e TACs e minutas de TACs (quanto a estes últimos, f. 872/881, 1057/1060 e 1168/1172), o que se observa é que mesmo os órgãos técnicos consultivos próprios ao Ministério Público não apontaram, seja no momento da ampliação, seja depois, para a impossibilidade da concessão das licenças ambientais aqui questionadas via apresentação de RAP no lugar de EIA/RIMA.

Nesse sentido, ainda que o CAEx afirme em sua manifestação de 23/03/2017 (f. 6450/6462) que “*a legalidade das licenças concedidas pela Secretaria do Meio Ambiente ao aterro sanitário, localizado no bairro Morrinhos, no município do Guarujá, estava respaldada na aprovação de um Relatório Ambiental Preliminar (RAP) que foi duramente criticado pelos técnicos do CAO-UMA (MP/SP) à época de sua aprovação, pois o mesmo mostrava-se insuficiente para atestar a viabilidade do empreendimento em tela*” (f. 6453), o que se constata da leitura do Parecer Técnico nº 0127/02 (f. 1124/1131) é que a crítica formulada pelo CAO não teve como base a necessidade de elaboração de EIA/RIMA, mas se pautou pelo fato de que o RAP “*não conseguiu equacionar a disponibilização da principal matéria-prima para a construção e operação do referido aterro (material argiloso a ser utilizado para o recobrimento diário do lixo), já que de acordo com o RAP atualizado é difícil a viabilização de jazidas na região tanto pela escassez de áreas quanto por condicionantes de natureza ambiental, porém por definição segundo a Norma NBR 8419, a construção de um aterro sanitário depende do recobrimento dos resíduos na conclusão de cada jornada de trabalho*” (f. 1127) – ou seja, considerações que não se referem aos aspectos formais ou à amplitude do documento, mas criticam falha técnica que independe do tipo de estudo elaborado (se RAP ou EIA/RIMA).

Acrescente-se, neste ponto, que, a não ser por algumas menções de passagem a f. 1066 (em que discutidos EIA/RIMA de modo mais amplo no contexto dos aterros municipais) e 1088 (em que, em reunião realizada em 30/10/2002 entre os representantes da Prefeitura e a D. Promotoria de Justiça **antes da expedição de licença de instalação**, discutiu-se a necessidade de referido documento, com conclusão, pelos prepostos da Municipalidade, no sentido de que “*acreditam[m] não ser necessário a*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

elaboração do EIA/RIMA em virtude do RAP e dos monitoramentos constantes da área, bem como não se tratar de implantação de novo aterro sanitário, mas de ampliação de aterro existente”), a questão relativa à necessidade de elaboração de EIA/RIMA somente voltou a ser discutida no Inquérito Civil Público que precedeu a interposição da Ação Civil Pública com a juntada de representação da ONG Renascer Morrinhos (f. 1581/1588), que, assinada pela autora da Ação Popular, justifica a necessidade do estudo ambiental em questão com base, dentre outros argumentos, no fato de que a ampliação deveria ser precedida de “*EIA/RIMA até em razão do acidente noticiado no processo*” (f. 1583) – ou seja, com base no deslizamento de célula ocorrido em 2004, em momento posterior ao licenciamento da ampliação cuja necessidade de EIA/RIMA é aqui discutida.

Diante desse panorama – em que se verifica que a obra aqui discutida se deu como extensão do empreendimento iniciado em 1985 (e que, portanto, foi implementado em momento anterior à vigência dos artigos 225, § 1º, IV, CF; 2º, X, da Resolução CONAMA nº 01/86 e a Resolução SMA nº 54/04) e, posteriormente, de uma primeira expansão em 1990 que também se fundou em RAP, mas cuja validade ou legalidade não foi ou é questionada –, não se constata que os atos administrativos ora analisados, e sobretudo a expedição de todas as licenças relativas à segunda expansão do aterro, sejam ilícitos ou irregulares, já que, nos termos da jurisprudência destas C. 1ª e 2ª Câmaras Reservadas de Direito Público, a aceitação de RAP no lugar de EIA/RIMA é questão que se insere no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, desde que a documentação apresentada esteja suficientemente amparada por estudos ambientais e a obra ou o empreendimento sejam acompanhados pelos órgãos ambientais. Nesse sentido:

*Ambiental. Ação civil pública. Duplicação de rodovia. Alegação de nulidade de processo de licenciamento ambiental, em razão da dispensa do EIA/RIMA. **Relatório de Avaliação Preliminar (RAP) que foi considerado suficiente pelos órgãos ambientais para expedição da licença prévia, e quanto à Licença de Instalação e Operação observou a necessidade de exigência ambientais e apresentação de relatórios. Desnecessidade, no caso concreto, da elaboração de estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) para a concessão para o licenciamento***

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ambiental de duplicação de rodovia. Improcedência mantida. Recurso a que se nega provimento.

(Apelação Cível nº 1006130-06.2019.8.26.0266, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 05/08/2021, Des. Rel. Mauro Conti Machado)

*Ação civil pública – Obras de construção de ligação viária sem aprovação de prévio estudo de impacto ambiental – Alegação da necessidade do EIA/RIMA com fundamento na Resolução CONAMA 01/86 – Ação julgada procedente para anular os atos administrativos de aprovação da ligação viária entre a Rodovia Ayrton Senna e os Municípios de Itaquaquecetuba, Poá e Suzano (Rodovia Mario Covas) – Condenação a reparação dos danos ambientais por meio de compensação ambiental e ao pagamento de multa – **Apelação propondo o entendimento do acerto da CETEB em se valer apenas do RAP (Relatório Ambiental Preliminar) e consequente ausência de dano, com improcedência da ação – Desacerto da decisão – Órgão ambiental que tem melhor condições de indicar o estudo adequado – RAP previsto como forma de estudo em obras de menos impacto – Adequação do procedimento escolhido com as condições da obra – Ausência de danos – Ação improcedente – Recursos providos.***

(Apelação Cível nº 1002547-50.2014.8.26.0278, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 17/05/2018, Des. Rel. Miguel Petroni Neto)

APELAÇÕES. Ação civil pública proposta pelo Ministério Público em face do Município de Guarulhos e da Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Alegação de nulidade de ato administrativo de expedição de licença prévia para empreendimento viário apenas com base em relatório de

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

avaliação preliminar (RAP). Afirmação de necessidade da elaboração de estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA). Sentença que julgou os pedidos procedentes para declarar nulos os atos administrativos praticados, em especial a licença prévia, além de condenar os réus a diversas obrigações de fazer, bem como ao pagamento de indenização por danos ambientais que vierem a ser comprovados. Apelos dos réus pleiteando a reforma da r. decisão. Preliminares. Ilegitimidade passiva do Município de Guarulhos. Inocorrência. Nulidade por violação ao artigo 2º Lei nº 8.437/1992. Questão já decidida em agravo de instrumento. Inexistência de nulidade capaz de prejudicar o pleno exercício do direito de defesa, devendo prevalecer, nos sistemas das nulidades o princípio do pas de nullité sans grief. Mérito. Relatório de avaliação preliminar (RAP) que foi considerado satisfatório pelos órgãos ambientais competentes para fins de expedição de licença prévia. Estudo que contempla a necessidade de adoção de medidas mitigatórias dos impactos ambientais. Licença prévia que condicionou a expedição da licença de instalação ao cumprimento de diversas exigências aptas a conferir a proteção ambiental adequada. Desnecessidade, no caso concreto, da elaboração de estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) para a concessão da licença prévia. Sentença reformada. Sem condenação ao pagamento de custas e honorários. Artigo 18 da Lei nº 7.347/1985. Apelos providos.

(Apelação Cível nº 0061391-46.2012.8.26.0224, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 26/04/2018, Des. Rel. Roberto Maia)

Por fim, no que se refere à Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223, verifico que a base do recurso apresentado pela ré Patercon se

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

resume à preliminar de nulidade da sentença por ausência de apreciação de seu requerimento de quesitos complementares e por extravio dos correspondentes esclarecimentos do perito – questão, como já visto, que não comporta acolhimento.

Diante desse contexto – e à falta de impugnação específica dos danos reconhecidos em primeiro grau (“a) *existência de maciços de resíduos, distribuídos em taludes*; b) *muitos trechos da escada hidráulica danificados, por onde escorriam uma água escura, embora sem odor*; c) *constatação de leve odor no local*; d) *monitoramento do aquífero freático através de 5 poços*”, além “da *necessidade de recuperação da cobertura vegetal que recobre o aterro, coleta e análise das águas subterrâneas e superficiais, estudo de estabilidade do maciço, recuperação da escada de escoamento das águas superficiais*”) –, persiste a necessidade de realização de PRAD já reconhecida pela r. sentença e atestada pelo perito judicial a f. 6415/6416 e 6478, respectivamente:

“Após vistoria no local e minuciosa análise dos fatos, o signatário conclui que:

(...)

Constatou-se que muitos trechos da escada hidráulica se encontram danificados, e pelo local estava escorrendo uma água escura, porém sem odor;

(...)

Por fim, na área ainda remanesce a necessidade de recuperação da cobertura vegetal que recobre o aterro, coleta e análise das águas subterrâneas e superficiais, estudo da estabilidade do maciço, recuperação da escada de escoamento das águas superficiais, além da elaboração de Estudo do Passivo Ambiental – PRAD”

“Quanto ao passivo ambiental todas as questões foram abordadas sendo que, para o dimensionamento do volume de dejetos depositados no aterro, será necessária ampla investigação do subsolo, das águas subterrâneas e superficiais, inclusive do entorno, elaboração de planta da área para mensurar o volume de materiais, entre outros.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Destaque-se, neste ponto, que as questões suscitadas pelo perito quanto à estabilização de certos parâmetros ambientais a f. 7200/7239 (mas sem indicativos de que se trate de regularização total da área) deverão ser consideradas por ocasião da elaboração e implementação do PRAD, a serem acompanhadas em fase de cumprimento de sentença.

Assim, dou provimento aos recursos da CETESB e da Patercon Construções e Serviços Ltda. para julgar improcedente a Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 e nego provimento aos recursos de ambas quanto à Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223.

As rés respondem pelas custas e despesas processuais relativas à Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223.

O caso é, assim, de dar provimento aos recursos interpostos por **Patercon Construções e Serviços Ltda.** e pela **CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo** para julgar improcedente a Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 e de negar provimento aos recursos interpostos por ambas na Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223 (ambas da 3ª Vara Cível do Foro de Guarujá, SP).

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

Resultado do julgamento: deram provimento aos recursos das rés para julgar improcedente a Ação Popular nº 0005990-70.2009.8.26.0223 e negaram provimento aos recursos das rés na Ação Civil Pública nº 0017063-34.2012.8.26.0223.

ALIENDE RIBEIRO
Relator