



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000334184

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1048208-33.2023.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados UPCON SPE 10 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA e CETESB - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL.

ACORDAM, em 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U. sustentaram oralmente o Excelentíssimo Procurador de Justiça Doutor José Carlos de Freitas e Doutoradas Daniela Dutra Soares e Carolina Homem de Mello Reinach", 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 25.852

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1048208-33.2023.8.26.0053 – SÃO PAULO

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**APELADOS: UPCON SPE 10 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA E
CETESB - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

Juiz de 1ª Instância: Luis Eduardo Medeiros Grisolia

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Ação Civil Pública em que se busca a recuperação ambiental integral de imóvel reabilitado, nos termos da Lei Estadual nº 13.577/09, cujas águas subterrâneas se encontram contaminadas por benzeno, etilbenzeno e TPH.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se, apesar da possibilidade de reabilitação de imóvel sem recuperação ambiental total prevista em lei estadual, as rés podem ser compelidas à reparação integral da área com base na Constituição Federal e nas normativas federais.

II. Razões de Decidir

3. A atuação da CETESB observou a Lei Estadual nº 13.577/09, que permite a reabilitação de áreas contaminadas para uso declarado, desde que os riscos sejam aceitáveis à saúde humana.

IV. Dispositivo e Tese

4. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. A legislação estadual que permite a reabilitação de áreas contaminadas sem recuperação, desde que os riscos presentes sejam aceitáveis à saúde humana. 2. A atuação da CETESB em conformidade com essa legislação não viola normas constitucionais ou federais.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 97; Lei Estadual nº 13.577/09; Lei Federal nº 6.938/81, art. 14, § 1º; Lei Federal nº 9.605/98, arts. 9º e 28; Código de Defesa do Consumidor, art. 84, § 1º.

Jurisprudência Citada:

STF, Súmula Vinculante nº 10; TJSP, Apelação Cível nº 1096882-42.2016.8.26.0100, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 05.10.2023.

Vistos.

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **Ministério**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Público do Estado de São Paulo em face de **Upcon SPE 10 Empreendimentos Imobiliários Ltda.** e da **Companhia Ambiental do Estado de São Paulo** a fim de obter provimento jurisdicional que condene as rés à recuperação ambiental integral de imóvel objeto de Termo de Reabilitação para o Uso Declarado situado na Avenida Interlagos nº 1.834, Jardim Marajoara, na cidade de São Paulo, com a descontaminação total de águas subterrâneas em que constatada a presença de benzeno, etilbenzeno e TPH.

A r. sentença de f. 1018/1035 julgou improcedente o pedido, sob fundamento de que a pretensão do autor não encontra amparo na Lei Estadual nº 13.577/09, que, quanto à recuperação de imóveis contaminados, não adotou a tese da reparação integral do dano ambiental – do que decorre, ainda, que o acolhimento da pretensão resultaria em violação ao artigo 97 da Constituição Federal e à Súmula Vinculante nº 10. Ainda nesse sentido, destacou que a legislação aplicável prevê que a área será considerada reabilitada para reutilização quando o órgão ambiental a considerar com níveis de contaminantes aceitáveis. No caso concreto, ressaltou que a documentação apresentada comprova o atendimento das medidas de remediação necessárias, com posterior expedição de Termo de Reabilitação de Uso pela CETESB.

Inconformado, recorre o autor. Argumenta que, ainda que a reparação integral não seja prevista pela legislação estadual, seus termos devem ser complementados pelos artigos 225 da Constituição Federal e 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/81, sobretudo diante da indisponibilidade do bem ambiental. Ainda nesse sentido, salienta que os conceitos de restauração, recuperação, compensação e indenização previstos na Lei Federal nº 9.985/00 não se limitam a espaços de proteção especial, mas se aplicam também ao caso concreto. Aponta para o fato de que o dever de reparar decorre, ainda, dos artigos 9º e 28 da Lei Federal nº 9.605/98, que preveem expressamente que as penas de prestação de serviços à comunidade impostas a condenados por crimes ambientais e a extinção da punibilidade devem ser priorizar a restauração, quando possível, e do artigo 84, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, que determina que a conversão da obrigação em perdas e danos só é admissível por opção do autor ou por impossibilidade de obtenção do resultado prático desejado. Nesse contexto, afirma que a adoção de medidas mitigatórias incompletas somente será possível na real impossibilidade de restauração ou recuperação – e que, por sua vez, somente poderá ser afastada após comprovação de impossibilidade técnica, econômica e financeira atestadas por laudo de equipe multidisciplinar. Salienta que as medidas adotadas no caso concreto resultarão na permanência de compostos químicos no solo por tempo indeterminado, em ofensa à Lei Federal nº 6.938/81, à Constituição Federal (artigos 170, VI, e 225) e à Constituição Estadual (artigo 192). Em paralelo, aponta, ainda, para a necessidade de afastamento dos itens 3.3.3 e 3.3.4 da Instrução Técnica CETESB nº 39/17, que dispensam, de um lado, os responsáveis legais pelo imóvel de apresentação de análise técnica, econômica e financeira que comprove a inviabilidade de utilização técnica de remediação integral da área, e, de outro, a realização de monitoramento analítico de áreas águas cujo uso foi declarado restrito por tempo indeterminado (f. 1086/1105).

As contrarrazões foram apresentadas a f. 1113/1132 e 1133/1150.

A D. Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pelo provimento do recurso (f. 1162/1170).

É o relatório.

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

A pretensão veiculada com a petição inicial consiste na

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

obtenção de provimento jurisdicional que condene as rés à reparação integral de imóvel reabilitado para uso habitacional no subsolo do qual foram detectadas concentrações de benzeno, etilbenzeno e TPH, com contaminação de águas subterrâneas em razão de atividades anteriormente desempenhadas no local (como a fabricação de tintas).

A base da argumentação do Ministério Público consiste, em síntese, na afirmação de que, ao conceder o termo de reabilitação do imóvel, “a CETESB não aplicou todas as medidas necessárias. Apesar da instauração do Processo Administrativo nº 33/10175/14 que culminou na fiscalização da remediação e a reutilização do imóvel, não houve a eliminação dos contaminantes nem a comprovação de sua impossibilidade. Pelo contrário, o Termo de Reabilitação para Uso foi expedido mesmo diante do fato de que o gerenciamento da área contaminada apenas atendeu PARCIALMENTE as disposições legais na medida em que não foi comprovada a inviabilidade técnica e financeira da remediação INTEGRAL do dano ambiental – o que acarretaria a remoção total da massa contaminante” (f. 910).

O que se observa, no entanto, é que a atuação da CETESB se deu nos estritos termos da Lei Estadual nº 13.577/09, que “trata da proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, da definição de responsabilidades, da identificação e do cadastramento de áreas contaminadas e da remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro” (artigo 1º) e define, em seu artigo 3º, V, que “Área Remediada para o Uso Declarado”, como “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria anteriormente contaminada que, depois de submetida à remediação, tem restabelecido o nível de risco aceitável à saúde humana, considerado o uso declarado”.

Nesse sentido, o Termo de Reabilitação para o Uso Declarado (f. 1005) foi concedido após certificação “a teor do disposto no Artigo 27, inciso II, da Lei 13.577, de 08 de julho de 2009, e no artigo 54, inciso II, do Decreto 59.263, de 05 de junho de 2013, que o imóvel localizado na Avenida Interlagos, 1.834, São Paulo, e registrado sob matrícula nº 303.527 no 11º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo, foi contaminado por hidrocarbonetos aromáticos. Posteriormente, com base no Despacho nº 158/2019/ICRR, apenso ao Processo CETESB nº 33.10175/14 foi considerado reabilitado para uso residencial com o estabelecimento de medida de controle institucional, por meio da restrição de uso das águas subterrâneas, por tempo indeterminado, na área delimitada pelas seguintes coordenadas (...)”.

Referido Despacho nº 158/2019/ICRR, por sua vez, solicitou “a emissão do Termo de Reabilitação de Área Contaminada para Uso Declarada para o imóvel situado à Avenida Interlagos nº 1834. bairro Campo Grande, São Paulo/SP, conforme solicitado pelos interessados no documento '4ª Campanha de Monitoramento para Encerramento – 5210/RT/P-1927.08.MO-17'. datado de junho/2019 e elaborado por BTX Geologia e Meio Ambiente Ltda., no qual demonstrou-se que as concentrações da contaminação por hidrocarbonetos aromáticos que havia sido constatada no local não mais incidem em risco a receptores potenciais, a menos de ingestão de água subterrânea, uma vez que haviam sido reduzidas pelos trabalhos de remediação realizados; mantendo-se em níveis estáveis nas quatro campanhas de monitoramento de Vapores do solo e da água subterrânea”.

Como se vê, a atuação da CETESB teve como base a constatação de que os riscos relativos ao uso declarado da área (residencial) eram aceitáveis à saúde humana, desde que interdita a utilização das águas subterrâneas, e, como tal, mostra-se plenamente em sintonia com a legislação estadual aplicável à hipótese – legislação esta cujo teor e vigência não são impugnado pelo Ministério Público, que

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

pretende, no entanto, o afastamento de tais disposições, sem declaração de sua inconstitucionalidade, com base em disposições das Constituições Federal e Estadual, o que esbarra nas vedações previstas pela Súmula Vinculante nº 10, expressa no sentido de que “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

Destaque-se, em acréscimo a isso, que a suficiência de medidas de remediação como as ora analisadas – sobretudo diante da constatação de que a contaminação do imóvel não decorre apenas das atividades ali anteriormente desempenhadas, mas se refere às atividades também de seus vizinhos – já foi reconhecida por esta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente em situações similares. Nesse sentido, cite-se o afirmado por ocasião da análise da Apelação Cível nº 1096882-42.2016.8.26.0100, julgada em 05/10/2023 sob relatoria do Eminentíssimo Desembargador Torres de Carvalho, que trata de imóvel situado sobre o mesmo aquífero ora discutido, a aproximadamente dois quilômetros de distância da Avenida Interlagos, 1.834:

“O conjunto probatório demonstra a contaminação do solo e da água no imóvel objeto dos autos; todavia, o dano ambiental em si caracteriza-se pelo risco à saúde humana quanto ao consumo da água; e não restou comprovada que a contaminação em discussão esteja relacionada à contaminação do aquífero fraturado, sendo certo também que os agentes contaminantes identificados não decorrem apenas das atividades exercidas por antecessoras no imóvel; mas também pelas atividades de imóveis vizinhos. O próprio parecer técnico elaborado pelo CAEx, para valoração de danos ambientais em virtude da contaminação (fls. 2.310/2.322), reconhece que 'parte do volume do aquífero não impactado ao redor da pluma de contaminantes, impedindo de uso geral, não depende exclusivamente empresa considerada nesta Ação, a UNIPAC Embalagens Ltda.', razão pela qual aplicado fator redutor de 50% sobre o volume de opção calculado pelo método do raio fixo (fls. 2.322), sem que se delimite de forma precisa a contribuição da contaminação decorrente apenas do imóvel objeto desta ação. De qualquer modo, ao contrário do que sustenta o Ministério Público, não há como concluir pela insuficiência de medidas exigíveis pela CETESB, nos termos da legislação aplicável, se ainda em execução o Plano de Intervenção, com o objetivo de recuperar as funções do solo e afastar o risco à saúde humana (fls. 2.254/2.256); por esta razão, sequer é possível admitir-se a indenização pretendida. A ação, ao que parece, é prematura; e não se justifica a intervenção do Judiciário neste momento.”

O que é corroborado, no caso concreto, pelo afirmado pelo CAEx a f. 683 no sentido de que “a pluma de contaminação de benzeno se estende além dos limites do terreno da UPCON”.

Diante desse contexto, em que se observa de um lado que a legislação de regência prevê a possibilidade de concessão de Termo de Reabilitação de Área Contaminada para Uso Declarado sem recuperação integral da área e, de outro, que as medidas de mitigação adotadas no caso concreto se mostram em sintonia com o entendimento desta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, correta a r. sentença ao reconhecer que “não é razoável determinar que se realize estudo investigativo das fontes primárias e secundárias e análise técnica, econômica e financeira acerca da viabilidade

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de remoção dos contaminantes, quando a CETESB, que detém a atribuição para aprovação do plano de execução, decidiu pela sua adequação, inexistindo prova de ilegalidade ou desvio de finalidade a sustentar intervenção do Judiciário” (f. 1030). Nesse sentido:

RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR ATIVIDADES INDUSTRIAIS. POLUIÇÃO DO SOLO E ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. INFRAÇÃO AMBIENTAL DESCARACTERIZADA.

1. Cuida-se recurso interposto pelo Ministério Público em face de cujo digno Prolator julgou improcedente a pretensão do Ministério Público consistente em condenar a empresa ré na obrigação de fazer em apresentar à CETESB: complementação de investigação detalhada das plumas de contaminação; complementação ao plano de intervenção visando eliminação dos agentes contaminantes; restituição integral do equilíbrio ecológico; promover, subsidiariamente, a eliminação dos contaminantes até valores mínimos para o solo nos termos da Portaria MS 2.914/10; e cumulativamente na obrigação de prestar compensação ambiental por danos irreversíveis.

2. Monitoramento e manutenção das medidas impostas pela CETESB para remediação da área contaminada que culminaram no atendimento das diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas em consonância com a Lei nº 13.577/2009, o Decreto nº 59.263/2013, e a Resolução CONAMA 420/2009.

3. Impossibilidade de exigir a adoção de solução técnica distinta daquela imposta pelo órgão ambiental no trato da área contaminada. Sentença mantida.

Recurso desprovido.

(Apelação Cível nº 1097391-70.2016.8.26.0100, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 30/09/2021, Des. Rel. Nogueira Diefenthaler)

Já no que se refere ao pedido de afastamento dos itens 3.3.3 e 3.3.4 da Instrução Normativa CETESB nº 39/2017, verifico também não ser caso de provimento do recurso.

Isso porque, ainda que de fato o item 3.3.3 promova a dispensa de apresentação “da análise técnica, econômica e financeira no Plano de Intervenção para Reutilização, que comprove a inviabilidade de utilização de técnica de remediação para tratamento”, isso se dá no contexto de plano de incentivo à reutilização/revitalização e depende da apresentação de “medidas de remediação para contenção, medidas de engenharia e medidas de controle institucional, conforme item 4.2.1.4, d, da Decisão de Diretoria 038/2017/C, sendo a avaliação da adequação das medidas propostas realizada por ocasião da avaliação do Plano de Intervenção”, de modo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que, à falta de indicação específica do autor quanto à insuficiência ou inadequação de tais medidas alternativas, não se constata que referida dispensa baste, por si só, a produzir resultados danosos ao meio ambiente.

Do mesmo modo, o item 3.3.4, que determina que “*nos casos com proposta de reutilização, ou seja, onde foi solicitado Parecer Técnico sobre Plano de Intervenção para Reutilização, em que as fontes primárias e secundárias de contaminação tenham sido removidas ou controladas e os resultados das campanhas de Monitoramento para Encerramento indiquem tendência de redução ou estabilidade das plumas de contaminação das águas subterrâneas, a restrição de uso dessas águas terá vigência por tempo indeterminado e sem necessidade de monitoramento analítico*” também não comporta afastamento, já que, à falta de comprovação específica de sua nocividade, seu próprio texto prevê expressamente que “*caso haja interesse em eliminar a restrição de uso das águas subterrâneas, o Responsável Legal deverá apresentar novo estudo, demonstrando que as condições que ensejaram a restrição foram superadas. A análise técnica será executada pela CETESB, por meio de solicitação de Parecer Técnico sobre os Resultados da Implantação e Execução das Medidas de Intervenção (conforme fórmula definida para o Parecer Técnico tipo 6 da tabela apresentada no item 4, desta Instrução Técnica, a ser realizada pelo Responsável Legal*” – ou seja, caso haja intenção de uso das águas subterrâneas do imóvel reabilitado, sua utilização não poderá ser efetuada sem prévia consulta e, por via de consequência, análise técnica quanto à potabilidade do corpo hídrico, que, assim, não corre o risco de permanecer interditado de modo perpétuo (ao que se soma, ainda, o fato de que a disposição em questão é aplicável apenas a contaminações estáveis ou em processo de redução, sem que haja risco de expansão).

Feitas essas observações, não apresentou o requerente argumentos aptos a infirmar os fundamentos da decisão recorrida, que deu correta solução à lide – razão pela qual nego provimento ao recurso.

O caso, assim, é de negar provimento aos recursos interposto pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** nos autos da Ação Civil Pública por ele movida em face de **Upcon SPE 10 Empreendimentos Imobiliários Ltda. e CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental** (Processo nº 1048208-33.2023.8.26.0053 – 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, SP).

Resultado do Julgamento: negaram provimento ao recurso.

ALIENDE RIBEIRO
Relator