



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000364307

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002681-48.2021.8.26.0176, da Comarca de Embu das Artes, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados CETESB - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL, EMBU II DO BRASIL PROJETOS IMOBILIÁRIOS LTDA e MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE EMBU DAS ARTES.

ACORDAM, em 2ª 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 Hamilton Alonso Júnior e o Doutor José Carlos Baptista Puoli", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

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

São Paulo, 10 de abril de 2025.

ROBERTO MAIA
Relator
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível nº 1002681-48.2021.8.26.0176

Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo

Apelados: Cetesb - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, Embu Ii do Brasil Projetos Imobiliários Ltda e Município da Estância Turística de Embu das Artes

Comarca: Embu das Artes

Voto nº 33121

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA BUSCANDO ANULAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL E A RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. APELAÇÃO. DESPROVIMENTO

I. Caso em Exame

Ação civil pública ajuizada visando a nulidade de licenças ambientais e a restauração de áreas impactadas por empreendimento imobiliário.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em (i) determinar se a atividade de logística do empreendimento requer a elaboração de EIA/RIMA, conforme a Resolução CONAMA nº 01/1986, e (ii) verificar a classificação correta da vegetação nativa para justificar sua supressão.

III. Razões de Decidir

3. As normas de regência, em regra, dispensam a necessidade de EIA/RIMA para a atividade de logística desempenhada no galpão e a interpretação dos órgãos ambientais não contraria a Resolução CONAMA nº 01/1986.

4. A ausência de EIA/RIMA não fere a literalidade das normas aplicáveis e a segurança jurídica prevalece devido à consolidação da situação jurídica e à ausência de prejuízo concreto ao meio ambiente.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A interpretação das normas ambientais pode dispensar EIA/RIMA em casos específicos. 2. A segurança jurídica e a ausência de prejuízo concreto ao meio ambiente justificam a manutenção das licenças.

Legislação Citada:

Resolução CONAMA nº 01/1986, art. 1º e 2º; Lei da Mata Atlântica.

Jurisprudência Citada:

STJ, Súmula nº 618.

VOTO nº 33121

RELATÓRIO:

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Município da Estância Turística de Embu das Artes, Embu Ii do Brasil Projetos Imobiliários Ltda e Cetesb - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, objetivando "a) Seja declarada a nulidade das licenças e/ou autorizações emanadas por parte da CETESB e pelo órgão municipal ambiental, pois evidentemente ilegais, em relação ao empreendimento em questão; b) Condenação dos réus na obrigação de restaurar as áreas especificadas na presente, com o desfazimento/ demolição, com a recuperar ambiental ao estado anterior, nos termos indicados pelo laudo do CAEX" (fls. 21).

Sobreveio r. sentença a fls. 1676/1683, cujo relatório se adota, julgando "IMPROCEDENTES os pedidos formulados pelo Ministério Público. Sem a condenação nas custas, despesas e honorários, com base na Lei 7.347/85".

Inconformado, apela o MP demandante a fls. 1699/1711 sustentando, em apertada síntese, que: **(A)** O CONAMA no exercício da competência a ele garantida, expediu a Resolução nº 01/86, segundo a qual considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais. O art. 2º do referido diploma, por sua vez, elenca as atividades sujeitas à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA. Em que pese a argumentação adotada pelo juízo, o rol disposto pela resolução é meramente exemplificativo, de modo que outras atividades ali não

listadas podem estar sujeitas à elaboração dos respectivos estudos; (B) Isto posto, se deflui do Parecer Técnico elaborado pelo CAEX (fls. 1606/1607) que "a simples leitura dos dispositivos da norma de criação da APA Embu Verde, conjugada com a legislação ambiental aplicável, demonstra de forma cabal que a total desfiguração topográfica, movimentação do solo e terraplanagem, supressão majoritária de vegetação, alteração dos padrões de drenagem, ampla e definitiva impermeabilização com área construída de grandes dimensões (galpão de logística e demais estruturas associadas), assim como a presença continuada e ampla circulação de veículos de grande porte(caminhões/carretas), e todas as consequências da operação do empreendimento; não se compatibilizam com os objetivos básicos da APA, tais como a conservação dos recursos hídricos e florestais, sustentabilidade ambiental e social, e a minimização dos efeitos do aquecimento global"; (C) Ademais, no caso dos autos, a classificação da vegetação nativa como estágio inicial não restou suficientemente demonstrada nos autos, de modo a ensejar a aplicação do referido ordenamento legal.

Os apelados CETESB, Embu II e Município de Embu das Artes apresentaram contrarrazões a fls. 1715/1725, 1726/1746 e 1757/1762, respectivamente.

A douta PGJ, através da Exma. Dr^a. Maria Fátima Vaquero Ramalho Leyser, opinou pelo provimento do recurso.

A apelada Embu II manifestou oposição ao julgamento virtual do presente recurso a fls. 1788.

FUNDAMENTAÇÃO:

Ab initio, o MP ajuizou a presente ação civil pública

objetivando a anulação das licenças ambientais de aprovação do empreendimento desenvolvido pela apelada Embu II, com a aprovação dos demais apelados CETESB e Município de Embu das Artes. Como consequência dessa anulação, pretende a demolição do galpão de logística (construção objeto desta ação) e a recomposição das intervenções ambientais.

Os fundamentos centrais utilizados na r. sentença para julgar os pedidos improcedentes foram, em apertada síntese, que as normas de regência **i)** dispensam a necessidade de EIA/RIMA para a atividade de logística desempenhada no galpão; **ii)** possibilitam o desmatamento da vegetação no estado em que se encontrava; e **iii)** no caso, dispensa-se a autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação, bastando a sua mera ciência para acompanhamento.

Contudo, insiste o MP em sede recursal que **i)** havia sim necessidade dos EIA/RIMA, pois o art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986 é meramente exemplificativo; e **ii)** não há informação nos autos de que a vegetação presente no local era, de fato, em “estágio inicial”, de modo a justificar a sua supressão, nos termos da Lei da Mata Atlântica. Pois bem.

A r. sentença deve ser mantida na íntegra.

Quanto à necessidade ou não de EIA/RIMA para a aprovação do empreendimento, desde já se ressalta que as intervenções objeto desta demanda incontroversamente possuem impactos ambientais e, por isso, dependem de licenciamento ambiental, conforme art. 1º Resolução CONAMA nº 01/1986, *in verbis*:

Art. 1o Para efeito desta Resolução, considera-se

impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indireta mente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Contudo, não por isso necessariamente dito licenciamento deve ser instruído com relatório de impacto ambiental – RIMA. As hipóteses em que esse relatório é imprescindível estão elencadas no art. 2º da mesma norma.

No entender do MP apelante, o rol trazido nesse dispositivo seria meramente exemplificativo, a autorizar a interpretação de que o licenciamento da intervenção tratada nesta ação deveria ser instruído, necessariamente, com o RIMA.

Confira-se a literalidade da norma, *in verbis*:

*Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de **atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:***

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barragens e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos hidróbios?)¹⁶⁰;

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente

industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (nova redação dada pela Resolução nº 11/86)

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86)

XVIII - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional. (inciso acrescentado pela Resolução nº 5/87)

Ao ser utilizada a expressão “tais como” na parte final do *caput* do dispositivo supramencionado, fica evidente que o rol trazido nos subsequentes incisos traz exemplos de “atividades modificadoras do meio ambiente” em que será necessário o RIMA. Ou seja, como toda norma que traz rol exemplificativo, o faz como baliza interpretativa para as situações concretas que se apresentarão futuramente, sem o objetivo de exauri-las.

Contudo, em que pese o apelante tenha razão quanto a natureza exemplificativa do citado rol, como o presente caso não foi expressamente trazido nos incisos balizadores, a interpretação da norma deve ensejar a conclusão quanto a (im)prescindibilidade do relatório em questão, dentro dos limites da hermenêutica.

No presente caso, o CAEX considerou a imprescindibilidade do RIMA pela extensão dos impactos do empreendimento, que seriam *“total desfiguração topográfica, movimentação do solo e terraplanagem, supressão majoritária de vegetação, alteração dos padrões de drenagem, ampla e definitiva impermeabilização com área construída de grandes dimensões (galpão de logística e demais estruturas associadas), assim como a presença continuada e ampla circulação de veículos de grande porte (caminhões/carretas), e todas as consequências da operação do empreendimento”* (art. 1606/1607).

Em que pese tais impactos sejam relevantes e, portanto, compatíveis com a preocupação externada no rol exemplificativo do art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986, não se pode dizer que a interpretação dada pelos órgãos ambientais (a CETESB e o município) no sentido de o EIA/RIMA ser prescindível ao caso é contrária a dito dispositivo, pois nenhum dos incisos trazidos no artigo se assemelha intrinsecamente com o presente caso.

De todo modo, no âmbito da CETESB o processo para autorização da supressão de vegetação iniciou ainda em 2012 (Processo nº 7210061/2012) e culminou com a Autorização nº 106712/2013. Já no âmbito do município, houve a “Autorização para Movimentação de Terra nº 58/3013” (em 07.11.2013) e o “Alvará de Construção 70/2013”.

O Ministério Público, por sua vez, possui notícia das possíveis irregularidade ainda em 2014, com a instauração do Inquérito Civil nº 14.0256.0001735/2014, contudo, somente distribuiu a presente ação em maio de 2021.

Ora, como no presente caso a ausência do EIA/RIMA não fere a literalidade das normas aplicáveis, a sua desejável ocorrência poderia ser determinada judicialmente, se fosse o caso, se houvesse requerimento contemporâneo à tramitação dos procedimentos administrativos impugnados nesta ação. Como não houve, o que é apenas desejável deve ceder em prol da segurança jurídica, pois repita-se, a interpretação de prescindibilidade de ditos estudos é plenamente possível no presente caso.

Aqui, se o apelante entendia que tais estudos eram imprescindíveis para o licenciamento, deveria agir de maneira rápida e efetiva, de modo a possibilitar que tal ajuste fosse possível à época de sua aprovação, ou mesmo logo depois.

Contudo, não é razoável o requerimento tardio de medidas nesse sentido - após quase sete anos do conhecimento dos fatos, após já consolidada a situação jurídica, mormente por inexistir demonstração de prejuízo concreto ao meio ambiente, mesmo o empreendimento já exercendo a sua atividade há considerável tempo.

Importante ressaltar que o órgão ambiental e o município agiram na estrita legalidade, interpretando-se as normas e garantindo as suas observâncias, inclusive determinando adequações aos projetos e determinando compensações ambientais pelas intervenções e formalizando TAC como etapa do licenciamento.

Ademais, o Conselho Gestor da APA teve ciência do procedimento pela CETESB (como determina o art. 5º da Resolução CONAMA nº 428/2010) e não se opôs à sua aprovação, inexistindo demonstração de motivo ou nulidade capaz de reverter o licenciamento, principalmente após considerável tempo, ônus probatório que era do autor, nos termos do art. 373, I do CPC. Veja-se que determinar no caso a inversão do ônus da prova, em consonância com a Súmula nº 618 do STJ, em última análise representaria negar vigência às presunções legais dos atos que se pretende anular, o que não pode se permitir.

Outrossim, por esse mesmo motivo, cabia ao Ministério Público trazer ao menos início de prova de que o estágio da vegetação presente na área era outro, e não o considerado pela CETESB motivadamente quando da apreciação do pedido administrativo.

Por todo o exposto, é caso de desprovimento do recurso.

Se dão como prequestionados todos os dispositivos constitucionais e legais ventilados na apelação e nas contrarrazões, não sendo preciso transcrevê-los aqui um a um.

DISPOSITIVO:

Diante do exposto, voto pelo **desprovimento** ao recurso.

ROBERTO MAIA
Relator
(assinado eletronicamente)