



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0001036779

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0015933-34.2012.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante SÃO PAULO URBANISMO - SP URBANISMO, são apelados ESTADO DE SÃO PAULO e CONSTRUTORA CVS S.A. e Apelado/Apelante 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 ao apelo da São Paulo Urbanismo - SP Urbanismo e deram parcial provimento ao apelo do MP. V.U. Sustentaram oralmente o Excelentíssimo Procurador de Justiça Doutor José Carlos de Freitas e a Doutora Paula Nelly Dionigi", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MARCELO BERTHE (Presidente sem voto), NOGUEIRA DIEFENTHALER E MAURO CONTI MACHADO.

São Paulo, 16 de dezembro de 2021.

RUY ALBERTO LEME CAVALHEIRO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO N°: 46010
Apelação Cível n° 0015933-34.2012.8.26.0053
Apelante: São Paulo Urbanismo - SP Urbanismo
Apelados: Estado de São Paulo e Construtora Cvs S.a.
Apelado/Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo
Comarca: São Paulo
Magistrado de 1º Grau: Dr. Antonio Augusto Galvão de França

APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Contaminação do solo do local da construção do Museu de História de São Paulo. Não configurada a ilegitimidade ativa ou falta de interesse de agir. Ausente a alegada prescrição, posto que o dano ambiental se protraí no tempo, renovando-se o prazo para a prática do ato processual. Não configurado o nexu causal entre ser proprietário e o dano perpetrado. Situação distinta da disciplinada na Súmula 623 do Superior Tribunal de Justiça. Inviável aplicar a responsabilidade ambiental por presunção. Afastada a condenação em face da proprietária do imóvel. O Estado de São Paulo e a Construtora C.V.S. são responsáveis pois não tomaram medidas adequadas para a contenção da contaminação da área, pelo contrário, contribuíram para o seu agravamento. Condenação solidária em adotar medidas para a recuperação ambiental e a compensar os danos ambientais irreversíveis decorrentes dos atos de agravamento do dano. É proporcional e não ofende a Constituição Federal a tutela disciplinada na Lei Estadual n° 13.577/2009, Resolução CONAMA n° 420/2009 e outras normas que impõem parâmetros para a remediação da área contaminada. Inexigibilidade de tratamento ambiental além do previsto na legislação. Indeferidos os demais pedidos da inicial. DADO PROVIMENTO ao apelo da São Paulo Urbanismo – SP Urbanismo e DADO PARCIAL PROVIMENTO ao apelo do MP.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Trata-se de recurso de apelação interposto por São Paulo Urbanismo – SP Urbanismo e Ministério Público do Estado de São Paulo em face da r. sentença de fls. 3561/3563 e 3618/3619 que julgou parcialmente procedente a ação civil pública ajuizada pelo MP, ora apelante, em face do Estado de São Paulo e Construtora CVS S/A, ora apeladas, e São Paulo Urbanismo, ora apelante, para condenar esta última em obrigação de fazer consistente em adoção de medidas para a recuperação ambiental da área, as quais deverão ser especificadas em sede de liquidação de sentença, por meio de perícia.

Com razões recursais a fls. 3627/3641, São Paulo Urbanismo – SP Urbanismo pugna pelo conhecimento do agravo retido que impugnou a decisão que afastou as preliminares arguidas em sede de contestação.

No mérito, requer o reconhecimento da responsabilidade solidária do Estado de São Paulo, uma vez que exerce a posse do imóvel em razão de desapropriação e afirma que a real responsável pela contaminação é a COMGÁS; que nunca realizou atividade poluidora no local.

Aduz que o fato causador do dano ocorreu antes da entrada em vigor da Constituição Federal e da Lei nº 6.938/81, daí porque não há obrigação *propter rem*, sob pena de ocorrer retroação inconstitucional; que no momento de aquisição do imóvel a Lei nº 6.938/81 não estava em vigência e o imóvel sequer constava no cadastro de área contaminada da CETESB.

Alega que a atividade poluente no imóvel cessou no ano de 1972, tendo ocorrido a prescrição, nos moldes do artigo 177 do Código Civil de 1916; que não há dano ambiental; que somente mais de 40 anos após cessada a atividade poluidora desenvolvida pela COMGÁS é que se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

percebeu que no imóvel estava acondicionado material poluente, assim, o decurso do prazo demonstra que não houve qualquer fato que caracterizasse o dano.

Por fim, sustenta que o juiz não andou bem ao lançar a r. sentença na parte em que condenou a apelante ao pagamento de honorários advocatícios às partes consideradas ilegítimas para figurar no pólo passivo.

No seu apelo a fls. 3656/3669, o MP sustenta que vários pedidos feitos na inicial não foram analisados pelo juízo em primeiro grau; que a r. sentença não se atentou para o fato de que a responsabilidade da CVS e da FESP se daria pelo agravamento e espalhamento da contaminação existente no imóvel e não por causá-lo; que a CETESB, em manifestação técnica, deixa explícito esse agravamento.

Requer a reforma da sentença, com a procedência dos pedidos iniciais.

Foram apresentadas as contrarrazões de apelos (fls. 3647/3654, fls. 3675/3677, 3679/3685, 3687/3693), decorrido o prazo legal sem manifestação da São Paulo Urbanismo – SP Urbanismo (fls. 369). A Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo provimento do recurso do MP e não provimento do apelo da SP Urbanismo (fls. 3698/3701).

É O RELATÓRIO.

Consta da inicial que o Estado de São Paulo, juntamente com a Construtora CVS S/A, estão construindo obras de reforma, restauro e edificações em estilo contemporâneo no sítio histórico denominado Complexo do Gasômetro, na rua do Gasômetro, 100, no bairro do Brás, SP/SP, para implantação do Museu de História de São Paulo. Após o início das obras, constatou-se a existência de resíduo escuro com odor de gás no local, sendo identificada presença de compostos de hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (HPAs), em níveis prejudiciais à saúde humana.

Consoante a exordial, a São Paulo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Urbanismo é responsável pelo passivo ambiental por ser a proprietária da área, enquanto que o Estado de São Paulo e a Construtora CVS S/A figuram como poluidores por não observarem as exigências técnicas da CETESB para sanar ou controlar a contaminação, agravando a situação do imóvel e contribuindo para o espalhamento dessa contaminação.

A apelante SP Urbanismo pugnou, em seu apelo, pelo conhecimento do agravo retido interposto em face da decisão que rejeitou as preliminares argüidas em sede de contestação.

A mencionada decisão é aquela existente a fls. 3062/3068.

No agravo retido a fls. 3131/3148 sustenta que o MP é parte ilegítima para propor a ação, ausente interesse difuso e coletivo capaz de conferir a legitimação e que há ilegitimidade passiva.

Ainda no agravo retido aduz que falta interesse de agir ao MP, consubstanciado no interesse necessidade e interesse adequação, pois as medidas necessárias à remediação da contaminação já estão sendo adotadas, tornando-se desnecessária a manifestação do Poder Judiciário para ratificar o que está sendo feito.

Assevero que não há ilegitimidade ativa do MP, que tem como função institucional a proteção do meio ambiente, entre outras, nos moldes do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

O interesse em tela não é individual, pelo contrário, é difuso, posto que a contaminação noticiada nos autos pode alcançar um número indeterminável de pessoas, além de afetar o solo e, talvez, até as águas subterrâneas, prejudicando bem natural pertencente à coletividade.

Nesse contexto, confirma-se que o MP está exercendo sua função institucional, agindo inclusive no interesse de toda a coletividade.

Tampouco haveria falta de interesse de agir, posto que a discussão tratada nos autos extrapola a simples condenação do Estado ao cumprimento das



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

determinações definidas pelo órgão ambiental.

Quanto à preliminar de ilegitimidade passiva, se confunde com o mérito e com este será analisada.

Não se verifica hipótese de prescrição. O presente caso se baseia em lesão ao meio ambiente, cuja degradação se protraí no tempo, renovando-se o prazo prescricional para a propositura da competente ação.

O dano ambiental ficou plenamente caracterizado pela existência de material poluente no solo do local tratado nos autos (Rua do Gasômetro, nº 100, SP/SP).

Ora, em fevereiro de 2010 foi emitida a ordem, pela Secretaria do Estado da Cultura, para início das obras de construção do Museu e, no início das escavações foi constatada a presença de solo contaminado, com forte cheiro de gás. A CETESB vistoriou a área em 24 de março de 2010, recomendando a realização de investigação e classificação da ocorrência.

Ao longo do inquérito civil foi verificada a presença de compostos de hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (HPAs), em níveis prejudiciais à saúde humana. Ainda, em 28 de setembro de 2010 foi identificada a presença de um tanque enterrado com volume estimado em 2 milhões de litros de resíduos industriais contaminados.

Resta, então, a identificação dos responsáveis pelo passivo ambiental.

Não se ignora que houve o uso da área, pela COMGÁS, até a década de 70 e possivelmente foi quem deu início aos atos que causaram os danos ambientais presentes até o presente momento. A atual proprietária é a São Paulo Urbanismo, sendo que o Estado de São Paulo exerce a posse em razão de ação de desapropriação e a Construtora C.V.S. S/A realizou as obras para a implantação do museu, cumprindo contrato celebrado com o governo estadual.

Em direito ambiental, a responsabilidade é, em regra, objetiva. Ou seja, a responsabilização é



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

possível ainda que não haja culpa, bastando demonstrar o dano e o nexo causal.

Como já citado, o dano ficou demonstrado pela contaminação existente no local.

Contudo, não há nexo causal a ligar a São Paulo Urbanismo à obrigação de recompor o meio ambiente. Primeiro porque, a par de constar como proprietária da área, não tinha o domínio do bem quando se constatou a existência de contaminantes no solo.

Em segundo, não praticou qualquer ato que tenha originado ou contribuído para causar ou alargar a contaminação existente, desconhecida até o início das obras de construção do museu.

Ou seja, o nexo causal não se estabeleceu, sendo inadmissível a distorção do preceito para a responsabilização da proprietária, porque não há nexo causal entre ser proprietário de terreno e o dano constatado.

É certo que, por vezes, a obrigação de reparar o dano é *propter rem*, mas isso sucede quando proprietário tem, ao menos, participação na conduta danosa, o que não ocorreu no presente caso.

A situação ora posta é distinta dos casos que deram ensejo à Súmula 623 do Superior Tribunal de Justiça, os quais se fundamentavam em obrigações previstas no Código Florestal, obrigações descritas em norma cogente e pública.

No caso em tela, a contaminação não era conhecida, não foi praticada pelo proprietário e se tornou conhecida por ato praticado por terceiro, quando sequer tinha o domínio do bem.

Assim, não há como se aplicar a responsabilidade por presunção.

Embora a condição de proprietária seja suficiente a sustentar, inicialmente a legitimidade passiva, dadas as peculiaridades do caso, a ação deve ser julgada improcedente quanto à São Paulo Urbanismo – SP Urbanismo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

No que tange ao Estado de São Paulo e à Construtora C.V.S. S/A, a solução é distinta. Explico as razões.

O Estado de São Paulo é o responsável pela área, em razão de ação de desapropriação, exercendo a posse do local. Contratou a Construtora C.V.S. S/A para a realização de obras no local, para implantação de um Museu. Quando dessas obras se descobriu a contaminação do solo e o passivo ambiental.

Embora não tenham dado causa ao ato que originou a contaminação perpetrada, não se pode negar que não houve a adoção de medidas cabíveis para impedir a proliferação da contaminação, quando esta se tornou conhecida.

Nota-se que, desde março de 2010, a CETESB vistoriou o local e foi dando diretrizes a serem cumpridas, a fim de apurar e mitigar o dano apurado.

Não obstante, a par do conhecimento acerca da existência de material contaminante na área, o Estado de São Paulo e a Construtora C.V.S. S/A não foram diligentes, não tomaram medidas adequadas para conter a contaminação descoberta, pelo contrário, foram negligentes, tomando atitudes que contribuíram para o agravamento da contaminação.

Nesse sentido a CETESB, na informação técnica de 16 de março de 2012, descreveu que estavam sendo lançados materiais desconhecidos em galerias pluviais sem notificação ao órgão ambiental, bem como foram reinstalados alguns poços de monitoramento destruídos por ocasião das obras; que existiam áreas de alagamento e solo exposto, contribuindo para o espalhamento da contaminação dissolvida (fls. 328/331).

Portanto, a negligência na adoção de medidas cabíveis certamente contribuiu para o espalhamento da contaminação, causando danos não somente ao solo em si, mas colocando em risco as pessoas que ali trabalhavam e a população do entorno.

Nesses moldes, a Construtora C.V.S. S/A é responsável por ter sido a causadora direta de ato que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

agravou o dano enquanto que o Estado de São Paulo, causou indiretamente esse ato ao permitir que a Construtora continuasse com as obras no local sem as cautelas necessárias, apesar de conhecer a contaminação.

Conforme as disposições do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, recepcionado pelo artigo 225, § 3º da Constituição Federal, a responsabilidade ambiental é objetiva e solidária.

Tendo em vista as peculiaridades do caso, em que há grande probabilidade de alterações das condições do local, entendo que as medidas a serem tomadas para a descontaminação devem ser aferidas em fase de liquidação de sentença, após a competente perícia para tal.

Assim, é cabível a condenação do Estado de São Paulo e da Construtora C.V.S. S/A, solidariamente, em obrigação de fazer consistente na adoção das medidas para a recuperação ambiental, a serem delimitadas em sede de liquidação de sentença, por meio de perícia.

Condena-se também solidariamente os requeridos Estado de São Paulo e Construtora C.V.S. S.A. à prestação de compensação ambiental por eventuais danos ambientais irreversíveis decorrentes dos atos descritos na informação técnica da CETESB a fls. 328/331, a serem apurados em fase de liquidação, devendo essa compensação ser melhor delimitada em fase de cumprimento de sentença.

Convém asseverar que não há razão para adotar-se solução técnica distinta das previstas em lei, notadamente sem a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.577/09 e do Decreto nº 59.263/2013.

Ao Estado, quer diretamente, quer por seus agentes, incumbe a proteção do meio ambiente. Nesse contexto, não pode haver a tutela insuficiente do meio ambiente e, por outro lado, não deve ser consagrada a intervenção excessiva.

Ora, o dever de agir, neste caso, deve considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever da reparação integral em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

equilíbrio com o desenvolvimento sustentável, o direito de propriedade e as normas urbanísticas que permitem a ocupação do solo.

Portanto, nenhuma visão extremista deve ser adotada. O Estado deve agir sim, mas em consonância com a razoabilidade e proporcionalidade. O causador do dano, por sua vez, tem a obrigação de repará-lo, mas isso se dá em consonância com a legislação vigente.

Não se deve adotar o direito à reparação integral e do meio ambiente ecologicamente equilibrado em desacordo com os demais princípios e com os valores comunitários, sob pena de gerar arbitrariedades. Nesse sentido ensinam os doutrinadores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

Considerando que os deveres fundamentais implicam, consoante já frisado, limites e restrições aos direitos fundamentais, importa ressaltar, ainda na esfera dos chamados "limites dos limites", a importância do já referido princípio da proporcionalidade, cujas exigências devem ser observadas (respeitadas as distinções entre a dimensão defensiva e prestacional dos direitos fundamentais). Nesse cenário, reforçando as considerações já tecidas, os deveres fundamentais, quando de sua concretização legal, devem respeitar, a proporção meio-fim (ou justa medida), tanto o conteúdo essencial do valor que constitui cada direito, liberdade e garantia ou de outros valores constitucionais, quanto afetar esses mesmos valores o menos possível e na medida justa. Aliás, outro não é o entendimento de Pereira da Silva, ao ponderar que, no domínio do Direito de Ambiente, "vão surgir assim, com grande frequência, fenômenos de 'colisão de direitos', tanto 'entre vários titulares de direitos fundamentais' como 'entre direitos fundamentais e bens jurídicos da comunidade e do Estado'. Os quais deverão ser resolvidos de acordo com um 'método de concordância prática', 'que impõe a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*ponderação de todos os valores constitucionais aplicáveis, para que não ignore algum deles, para que a Constituição (...) seja preservada na maior medida possível". Em outras palavras, pode-se dizer que os deveres fundamentais, na medida que impõem limites aos direitos fundamentais, configuram-se como espécie de antídoto contra eventuais arbitrariedades que o próprio exercício dos direitos fundamentais pode originar quando se colocar em desacordo com os valores comunitários.*¹

Ante a proibição de excesso e a proibição de insuficiência, surgem para o legislador ordinário possibilidades de variação em aberto e somente se houver manifesta insuficiência da proteção é que há inconstitucionalidade.

No caso em tela, em observância aos deveres e direitos fundamentais, em consonância com a proibição do excesso e da insuficiência, é proporcional e não ofende a Constituição Federal a tutela disciplinada na Lei Estadual nº 13.577/2009, Resolução CONAMA nº 420/2009 e outras normas que impõem parâmetros para a remediação da área contaminada.

Dessa forma, exigir que o solo e as águas sejam tratados além daquilo que previsto na legislação não se coaduna com os princípios que regem o ordenamento jurídico, alguns dos quais já citados, e que devem coexistir em harmonia.

No mais, foge ao objeto da causa – que é o dano ambiental – a análise da regularidade do contrato estabelecido pelo Poder Público com a construtora, o repasse de verbas e a determinação de medidas visando a proteção dos trabalhadores.

Por fim, a CETESB, nas vistorias de fls. fls. 103/104, 411/412, 437 e 3046/3049, afirmou que estão sendo cumpridas as exigências para a remediação da

¹ Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. Editora Revista dos Tribunais. 2011. p. 164.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

área e que não há razões técnicas para a paralisação da obra, o que autoriza o indeferimento dos pedidos de paralisação das obras e da atividade degradadora, principalmente porque o cumprimento das exigências técnicas implica em mitigação ou cessação da degradação.

Quanto à condenação ao pagamento de indenização por danos morais e materiais coletivos pela perda da fruição do bem ambiental, do bem cultural, pela contaminação da área, entorno, cursos d'água, lençol freático e outros danos, não se deve olvidar que, em eventos como o relatado nestes autos, é difícil estabelecer um liame objetivo entre o incidente e os danos efetivos.

Essa dificuldade demonstra a complexidade da situação e as consequências devastadoras do ato danoso, enaltecendo a importância de elaborar e implementar mecanismos e instrumentos jurídicos alternativos e eficazes na reparação integral do meio ambiente.

Para que se caracterize o dano moral coletivo nos moldes pleiteados, é necessário ao menos que haja repercussão do ato na comunidade onde se situa o bem ambiental.

Denota-se que o dano ocorreu em área urbanizada. Os impactos são limitados e não há qualquer indício de que a poluição constatada tenha afetado a coletividade a demandar reparação de natureza difusa.

Ademais, os danos serão sanados com a implementação das medidas já determinadas e com a compensação por danos irreversíveis.

Portanto, ausente comprovação de que houve reflexos do ato na sociedade, incabível a condenação por dano moral coletivo.

Quanto ao dano material, seria preciso a comprovação de houve prejuízo material, financeiro, do que não há provas.

Considera-se prequestionada a matéria relativa aos recursos especial e extraordinário.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao apelo da SP Urbanismo para julgar improcedente a ação quanto a ela e DOU PARCIAL PROVIMENTO ao apelo do Ministério Público de São Paulo para julgar parcialmente procedente a ação civil pública quanto aos demais réus, nos moldes do Acórdão.

RUY ALBERTO LEME CAVALHEIRO
Relator