



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

SENTENÇA

Processo Físico nº: **0004472-78.2012.8.26.0566**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Licenças**
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
 Requerido: **Estado de São Paulo e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr (a). **Gabriela Müller Carioba Attanasio**

Vistos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO move esta ação civil pública, com pedido de liminar contra o **ESTADO DE SÃO PAULO E O MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS**, objetivando obter a revisão do licenciamento da duplicação da rodovia Guilherme Scatena, com a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), bem como a realização EIA-RIMA, para a implantação da Cidade da Bioenergia. Aduz que, ante a notícia amplamente divulgada nos meios de comunicações de São Carlos e região, foi instaurado inquérito civil para o acompanhamento dos projetos a serem implantados, em razão do porte da obra que deveria ocupar 242 hectares, mas que o projeto global: Cidade da Bioenergia com duplicação da estrada Guilherme Scatena nela incluída foi cindido, tendo o Município resolvido licenciar a duplicação da rodovia, que ganhou status de obra independente, recebendo da CETESB trato simplificado e licenciamento a partir do que se denomina Estudo Ambiental Simplificado – EAS, o que não poderia ser aceito na hipótese.

Alega que os impactos ambientais não foram devidamente avaliados, tendo havido insuficiência dos instrumentos aplicados no licenciamento, não se tendo aprofundado o estudo de alternativa locacional, que ocorreu de forma unilateral, o que não ocorreria se tivesse sido feito o EIA-RIMA, tendo a CETESB exigido que o reflorestamento ocorra na "cabeceira de nascentes", onde a reposição florestal já é obrigatória na forma da lei, sendo negligenciada também a questão da proximidade com o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

sistema de captação de água do Município, bem como a questão da existência dos dois maiores fragmentos florestais, averbados como reserva florestal legal e crescimento de área não prevista do Plano Diretor Municipal.

Assim, postula a procedência do pedido para que: **a)** sejam invalidadas as Licença Previa e de Instalação emitidas pela CETESB além de outras a serem emitidas, no que tange a duplicação da rodovia Guilherme Scatena quanto à implantação da obra Cidade da Bioenergia. **b)** que o Estado de São Paulo não licencie a Cidade da Bioenergia e a duplicação da rodovia Guilherme Scatena sem aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental. **c)** que o Município de São Carlos não implante a Cidade da Bioenergia e a duplicação da rodovia Guilherme Scatena sem aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental.

Foi concedida a antecipação dos efeitos da Tutela Jurisdicional às fl. 38/47, determinando-se a proibição de intervenção em áreas de vegetação nativa tanto no que se refere à duplicação da rodovia Guilherme Scatena quanto à obra denominada Cidade da Bioenergia, bem como a suspensão das Licenças Ambientais Previa e de Instalação e as que forem eventualmente concedidas depois do ajuizamento da ação.

Juntou-se aos autos cópia do Agravo de Instrumento interposto pelo o Município de São Carlos a fls. 60/96, ao qual foi dado provimento, mantendo-se a licença prévia (fls. 682/689).

O Município de São Carlos contestou em fl. 119/153, aduzindo, em preliminar, ofensa ao devido processo legal. No mérito, aduz que: **a)** a concessão das licenças não autoriza a instalação do empreendimento e, sendo assim, não vem oferecer nenhum risco ao meio ambiente, pois está condicionada à análise e aprovação da CETESB; **b)** a cisão dos processos de licenciamento se trata de ato discricionário da Administração; **c)** foram realizados estudos prévios de impactos ambientais, sendo utilizado, como instrumento hábil, o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), para duplicação da estrada vicinal Guilherme Scatena. Alega, ainda, que, na referida estrada, há altos índices de acidentes graves; **d)** o empreendimento Cidade de Energia Limpa e Renovável, dada à característica de preservação do meio ambiente, está tomando todas as medidas legais devidas; **e)** foram realizados novos estudos para minimizar os impactos ambientais dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

empreendimentos e, em consequência, será ocupada área menor. Por fim, pugnou pela improcedência dos pedidos.

Juntou documentos às fls. 154/268

A FESP apresentou contestação às fls. 275/286, na qual aduz, em preliminar, ser parte ilegítima, sendo a CETESB a empresa pública que possui personalidade jurídica e capacidade processual. No mérito, afirma que a competência licenciatória é da CETESB, sendo discricionariedade do órgão licenciador a regularidade do procedimento administrativo. Alega, ainda, que as obras em questão são de interesse do Município de São Carlos, que as executará, devendo recair sobre ele quaisquer ônus. Por fim, sustentou o não cabimento de multa cominatória e requereu a improcedência do pedido.

Houve réplica a fls. 350/393.

Foi proferida decisão saneadora às fls. 406/407, afastando-se a preliminar aduzida pelo Município de São Carlos, determinando-se, contudo, a inclusão da Companhia de Tecnologia de Saneamento de São Paulo - CETESB.

Devidamente citada, a CETESB apresentou contestação, em fls. 423/450, alegando que: **a)** tem atribuição legal de proceder ao licenciamento. **b)** o Município de São Carlos protocolou uma solicitação de licença ambiental para a implantação do empreendimento Cidade Bioenergia, mas, em razão do porte da obra e de sua área de inserção, exigiu a elaboração de um Relatório Ambiental Preliminar – RAP, que não foi apresentado e, por consequência, o procedimento administrativo não teve início. **c)** o Município protocolou uma solicitação de licença prévia para a duplicação da rodovia municipal Guilherme Scatena, sendo encaminhada a uma divisão especializada, que concluiu pela viabilidade da concepção cujo projeto fora apresentado, por se tratar de intervenção de pequeno porte. Finalizou alegando que, em se tratando a concessão de licença ambiental de um ato administrativo discricionário, quanto às análises e critérios técnicos adotados, como no presente caso, descabido o controle judicial buscado pelo autor. Juntou documentos de fls. 451/676.

A fls. 691/692, foi afastada a preliminar de ilegitimidade da FESP, tendo sido fixados os pontos controvertidos, determinando-se a produção de prova pericial, cujo laudo foi juntado a fls. 876/915 e complementado a fls. 976/977.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Alegações finais do Ministério Público do Estado de São Paulo, a fls. 988, reiterando as alegações contidas na inicial.

Alegações finais da CETESB a fls. 994/1013, reiterando as alegações contidas em sua defesa.

O Município não se manifestou em alegações finais (certidão de fls. 1014).

É o relatório.

Fundamento e decido.

O processo teve dilação probatória completa, portanto, de rigor o julgamento neste momento.

Pretende o autor, conforme consta da inicial, a invalidação das licenças ambientais até então concedidas pela CETESB, referentes à duplicação da Rodovia Guilherme Scatena e a implantação da Cidade da Bioenergia e a concessão de novas licenças ambientais pelo Estado de São Paulo apenas com a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental.

O pedido merece acolhimento, não obstante os bem lançados fundamentos pelo órgão ambiental.

Importante ressaltar, logo de início, que a análise da CETESB partiu de premissa equivocada, apresentada pelo Município de São Carlos, isto porque não há como se dissociar o licenciamento da rodovia Guilherme Scatena, do licenciamento da Cidade da Bioenergia.

Conforme amplamente noticiado nos meios de comunicação e admitido pelo Município (fls. 147), eles faziam parte de um único empreendimento, que estava encontrando obstáculos pelas exigências feitas pela CETESB, quanto à compensação ambiental, tendo o projeto da Cidade da Bioenergia sido reduzido, ocasião em que o órgão licenciador emitiu a Informação Técnica n. 42592/10/TA/TAEU (fls. 147), no sentido de que, para a análise dos impactos decorrentes de sua implantação, seria necessário somente um Relatório Ambiental Preliminar (RAP), tendo sido separado do licenciamento da rodovia Guilherme Scatena, para o qual o Município apresentou outras alegações, a fim de justificar a finalidade da obra, desvinculando-a da Cidade da Bioenergia.

Contudo, conforme apontou a prova pericial (fls. 907), as justificativas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

apresentadas pelo Município, de cumprir papel facilitador no escoamento da produção agrícola e mineral; ampliação da capacidade de acesso da população a empreendimentos nela existentes como a Universidade Federal de São Carlos e a Embrapa, bem como a demanda diária média de 1448 veículos, não se sustentam, pois a entrada principal da referida universidade não se encontra na rodovia Guilherme Scatena, sendo que a portaria nela localizada está fechada há alguns anos e não há como se encontrar a demanda apontada pelo município sem contabilização da UFSCAR, que não utiliza a estrada. Ademais, dos 12 km que dariam acesso ao Balneário do 29 e propriedades rurais, está prevista a duplicação de apenas 7,5 km, que não atingem aquela localidade, parando no local onde será implantada a Cidade da Bioenergia e haveria um afunilamento do tráfego para a chegada até a região mais adensada (fls. 910).

Vê-se, portanto, que houve um vício de finalidade, que se dá “quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros. São Paulo: 2006. 23ª Ed. pp. 390).

“A atividade administrativa sendo condicionada, pela lei, à obtenção de determinadas consequências, não pode o administrador, ao exercê-la, ensejar consequências diversas das visadas pelo legislador. Os atos administrativos devem procurar atingir as consequências que a lei teve em vista quando autorizou a sua prática” (SEABRA FAGUNDES, Miguel. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 8ª Ed. Forense. Rio de Janeiro: 2010. pp. 87).

No caso em tela, é possível concluir que houve desvio de finalidade, pois o Município exerceu a competência que possuía em abstrato, para alcançar a dispensa de um estudo mais aprofundado sobre os impactos ambientais decorrentes do empreendimento como um todo.

Embora o empreendimento isolado da duplicação da rodovia pudesse ter o EAS como suficiente para a avaliação dos impactos, como registrou o perito (fls. 908), inafastável a análise da influência de um empreendimento em outro e dos impactos que se potencializam, em virtude do efeito sinérgico.

A perícia apontou muito bem a correlação entre os dois empreendimentos,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

destacando que (fls. 911) "*não pode ser mera coincidência que no mesmo local em que se encontrará a Cidade da Bionergia seja o ponto em que cessará a duplicação da rodovia*"; (...) *No sítio da Prefeitura Municipal da São Carlos, entretanto, há uma última notícia falando do assunto do dia 29/06/10" (...) e que na notícia estão descritos investimentos aprovados de ordem federal, citando inclusive a duplicação da rodovia Guilherme Scatena como uma etapa do projeto da Cidade da Bioenergia" (...)*

Agora, partindo da premissa de que se trata de empreendimento único, desmembrado para facilitar o licenciamento, não há como se fugir da necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório.

Nesse sentido já decidiu a jurisprudência em situação análoga:

NULIDADE DA SENTENÇA CERCEAMENTO DE DEFESA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - INOCORRENCIA - DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS OU REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PRELIMINAR DE CONCILIAÇÃO - PRELIMINAR REJEITADA AÇÃO POPULAR - CONSTRUÇÃO DE CAMPUS SEM A REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIARIMA) – DECISÃO QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO - ALEGADO DESMEMBRAMENTO DE IMÓVEL COM A FINALIDADE DE FALSEAR A REALIDADE E TORNAR INEXIGÍVEL O EIA-RIMA - OCORRÊNCIA - IMPERIOSIDADE DO ESTUDO, ANTE A IMPORTÂNCIA DO BEM JURÍDICO TUTELADO - NECESSIDADE DE APURAÇÃO DOS DANOS COMETIDOS E SUA REPARAÇÃO, OU, NA IMPOSSIBILIDADE DESSA, DE INDENIZAÇÃO - RECURSOS PROVIDOS, PARA TORNAR NULA A LICENÇA OUTORGADA PELA MUNICIPALIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO (APELAÇÃO CÍVEL Nº 994.04.053311-5 – SOROCABA – Relator designado - Renato Nalini).

Conforme ressaltou o perito judicial (fls. 914) a duplicação da estrada somada à construção da Cidade da Bioenergia irá produzir impactos ambientais que poderão ter entre si efeito sinérgico, que não seriam avaliados pelo EAS da estrada, nem pelo RAP da Cidade da Bioenergia; que há na área de duplicação a captação de água do Espiraiado, que não aparece nos estudos e documentos encaminhados pela Prefeitura até o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

momento; que os empreendimentos constituem potenciais indutores de crescimento da região, que é descrita no Plano Diretor Municipal em parte das áreas afetadas como de "Ocupação Restrita"; que a estrada Guilherme Scatena passará em região de APREM, que a lei a define e cita como instrumento para a Avaliação de Impactos o EIA-RIMA; que o EIA-RIMA é ferramenta de Avaliação de Viabilidade Ambiental que permite a definição de escopos mais abrangentes, possuindo em suas exigências a avaliação inclusive de impactos cumulativos e sinérgico, incluindo ainda a participação da sociedade; que a política ambiental brasileira é regida pelo Princípio da Precaução, apregoadado pela Convenção da Diversidade Biológica, acordo multilateral assinado pelo Brasil por meio do Decreto n. 2.519 de 16 de março de 1998, que prevê que se há possibilidade de dano ambiental irreversível, o ônus da prova deve estar do lado de quem pretende exercer a ação sobre meio, como é o caso do empreendimento em questão, devendo a Prefeitura Municipal e demais empreendedores produzirem prova necessária e suficiente de que não haverá dano ao meio ambiente.

Sugere, por fim, o perito, que os empreendimentos Duplicação da Estrada Guilherme Scatena e Cidade da Energia sejam tratados como um único empreendimento e que, pela extensão do empreendimento Cidade da Energia, seu potencial impacto, as características da região e o princípio da precaução seja elaborado um Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (RIMA).

Ainda que se tratasse a duplicação da rodovia Guilherme Scatena separadamente, tem-se que, quanto ao Estudo de Impacto Ambiental, a Resolução Conama 01/86 elenca, exemplificativamente, as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, que dele necessitam para permitir a análise da viabilidade ambiental do empreendimento e fundamentar a decisão de concessão ou não de licença ambiental e o empreendimento em questão está discriminado (artigo 2º, inciso I) dentre aqueles que necessariamente dele dependem.

Nesta condição, o entendimento dominante, conforme leciona Mirra (*in* Impacto Ambiental, Aspectos da Legislação Brasileira, 2ª Edição, Ed. Juarez de Oliveira, pág. 49) é no sentido de que a Resolução Conama estabeleceu um mínimo obrigatório, que pode ser ampliado, mas jamais reduzido.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Destaca, ainda, referido autor, que a norma do art. 3º, parágrafo único, da Resolução 237/97 do Conama deve ser interpretada em consonância com o artigo 2º da Resolução 1/86 do mesmo órgão, restringindo-se apenas aos casos em que esta última não impõe a exigência do EIA/RIMA, admitindo-se estudos alternativos somente para os casos não elencados.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 preceitua que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” e que “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público (§ 1º):

I-preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; ... IV-exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Deve-se ter como norte que o EIA tem caráter preventivo de danos ao meio ambiente e que os prejuízos a ele causados são sempre de difícil reparação.

Ademais, de acordo com a Lei Federal nº 6.938/1981, a avaliação de impacto ambiental, que se concretiza por meio do EIA, é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art.9º, III) e como tal aparece como medida obrigatória destinada a cumprir os seus objetivos fundamentais, sintetizados na fórmula do art. 2º, *caput*, segundo a qual a política ambiental do país visa à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, essencial ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana.

Diante do contexto aqui retratado e, dando guarida aos princípios da precaução e prevenção, inegável, como visto, a necessidade da elaboração de EIA-RIMA para os empreendimentos em questão.

Não se trata de afronta ao princípio da separação dos poderes, nem de ingerência sobre a discricionariedade técnica do órgão ambiental, mas de conformidade dos licenciamentos em questão às leis e princípios constitucionais.

Ante o exposto, julgo o processo com resolução do mérito e


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

PROCEDENTE o pedido, para o fim de: a) invalidar a Licença Prévia (já emitida) e Licença de Instalação (eventualmente concedida), bem assim a Autorização n. 88.126/2011, emitida pela CETESB, além de outras que tenham sido concedidas e não carreadas aos autos, autorizações e licenças essas emitidas ou a serem emitidas tanto no que tange à duplicação da rodovia Guilherme Scatena quanto à implantação da Cidade da Bioenergia; b) que o Estado não licencie a Cidade da Bioenergia, nem a duplicação da rodovia Guilherme Scatena sem a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e c) que o Município de São Carlos não implante a Cidade da Bioenergia e a duplicação da rodovia Guilherme Scatena sem a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Para a eventualidade do não cumprimento do quanto aqui decidido, fixo multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), corrigida até o momento do pagamento.

Não há condenação nos ônus da sucumbência.

P I

São Carlos, 24 de agosto de 2017.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**