

# A cidade e as áreas contaminadas

Vicente de Abreu Amadei<sup>1</sup>

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Noção elementar e esboço histórico. 3. A legislação estadual (São Paulo) e federal. 4. Dois reflexos no Poder Judiciário. 5. As medidas profiláticas e de remediação na esfera urbanística. 6. Algumas sugestões, em considerações finais. Referências bibliográficas.

## 1. Introdução

Em abril de 2000, a explosão de gases no “**Conjunto Residencial Barão de Mauá**”, erguido em área de antigo lixão industrial, ganhou a capa dos jornais, repercussão nacional e, definitivamente, marcou o tema da contaminação do solo como um dos pontos sensíveis e centrais no que toca não só ao direito ambiental, mas também ao direito urbanístico, especialmente no campo do planejamento urbano e do uso e ocupação do solo.

Para além das consequências humanas, sociais, ambientais, urbanísticas e econômicas, as de feição jurídica, inclusive no âmbito do Poder Judiciário, despontaram e, do julgamento do recurso em uma das ações ajuizadas, aproveitou a oportunidade para relembrar a gravidade da situação, bem sintetizada pelo Des. Maia da Cunha, no julgamento do AI nº 290.722-4/1, em 24 de junho de 2003, pela 2ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*O Conjunto Habitacional Barão de Mauá é composto de mais de 50 edifícios residenciais onde residem mais de 5.000 moradores, e foi construído num terreno que, com mais de 150.000 m<sup>2</sup>, foi, durante muitos anos, utilizado como depósito clandestino de lixo industrial da COFAP. Em decorrência disso surgiram gravíssimos problemas pela presença de gases tóxicos e inflamáveis no subsolo do terreno, ocasionando, de início, explosão em que uma pessoa morreu e outra ficou gravemente ferida por queimaduras. A partir daí a descoberta da realidade envolvendo o terreno onde realizado o empreendimento. Os prédios, segundo a CETESB, foram construídos sobre “uma área seriamente contaminada por diversas substâncias químicas, com diferentes graus de toxicidade”, tendo aquele órgão estatal, em comunicação pública pautada pela moderação e com o fim de conter o caos que se instalou entre os moradores do condomínio, afirmou que “O fato de não haver migração dos gases para a atmosfera, como a agência ambiental informou recentemente, com base nos estudos da SQG, deve ser motivo de alívio para todos, mas não anula a gravidade da contaminação existente no subsolo, que continua a gerar gases*

---

<sup>1</sup> Professor/palestrante em cursos de extensão e de especialização em direito urbanístico, ambiental artificial, imobiliário, notarial e registral.

*e mantém a área e os moradores em situação de risco...”. (Nota à imprensa de 20 de dezembro de 2001)*

Os inúmeros incidentes e as enormes dificuldades de efetividade dos julgados correlatos ao referido “**Conjunto Residencial Barão de Mauá**”, especialmente os que são próprios da ação civil pública da 3ª Vara Cível de Mauá, Processo nº 0008501-35.2001.8.26.0348, ajuizada em 12/09/2001, ainda em trâmite, atestam e reforçam, com eloquência, a dimensão do problema.

Com notícia, pelo despacho de 21/01/2019, de que

*os autos principais encontram-se aguardando o julgamento dos recursos interpostos e que, atualmente, encontra-se em andamento os autos do Cumprimento de Sentença, incidente 01, que tem por objeto a execução do plano de recuperação ambiental da área<sup>2</sup>. (TRIBUNAL..., 2019)*

E, para piorar a situação, sabe-se que esse não é um infortúnio isolado, bastando relembra o “**Caso Shell**”, em Paulínia, quando se constatou, entre os anos de 2000 e 2001, o vazamento de resíduos químicos de uma fábrica de agrotóxicos, atingindo o solo e as águas subterrâneas, migrando aos sítios, chácaras e moradias urbanas existentes nas proximidades; ou, então, a tragédia do deslizamento do **Morro do Bumba** em 2010, em ocupação desordenada sobre o lixão em Niterói. Tudo, enfim, sem contar os efeitos danosos de vasta contaminação do solo – incluso o urbanizado – por lamas tóxicas, com o estouro de barragens de rejeitos de mineração, como ocorreram em **Mariana e Brumadinho**.

Pensar e repensar a contaminação do solo em ordem urbanística relacionada ao planejamento urbano e ao uso e ocupação do solo, ao fomento do diagnóstico preciso das áreas contaminadas, bem como às estratégias, medidas e operações – inclusas as urbanísticas para as áreas já identificadas e mapeadas como contaminadas – é, pois, necessário e urgente para o bem maior das cidades.

Para se extrair, neste ponto, uma proveitosa reflexão, é preciso verificar em que consiste a qualificação de uma área como contaminada, como a história nacional tem caminhado em face desses problemas, quais as principais ferramentas normativas sobre a matéria, como tais questões desaguarão ou podem desaguar no Poder Judiciário, bem como quais alternativas de direito urbanístico têm sido apontadas ou podem ser indicadas, inclusive considerando os males das contaminações existentes.

É o que se propõe cuidar, em modo sintético e sem pretensão alguma de esgotar a matéria, neste breve estudo.

## 2. Noção elementar e esboço histórico

**Área contaminada** é espécie do gênero área degradada, cuja diferença específica é o solo e/ou subsolo com substância potencialmente nociva, suscetível de causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outros bens protegidos<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2LeWH6L>. Acesso em: 06 mar. 2019.

<sup>3</sup> Em precisão de maior técnica, entretanto, é preciso destacar que “o conceito de áreas contaminadas deve ser compreendido em seu real significado e dentro de um enfoque sistêmico, pois não se refere apenas ao locus da contaminação, ou seja, ao

Logo, cuida-se de **conceito técnico-ambiental imbricado nas políticas públicas de controle da poluição do solo**, forjado em três aspectos: (i) preventivo, (ii) fiscalizador e (iii) saneador de áreas efetiva ou possivelmente contaminadas.

No estado de São Paulo, o licenciamento ambiental (campo preventivo); o policiamento ambiental, o diagnóstico e gerenciamento das áreas contaminadas (campo fiscalizador); e o complexo do processo e das medidas de remediação das áreas contaminadas (campo saneador) são atribuições da CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo.

E, como relevam os estudos e relatórios deste órgão ambiental integrante da Secretaria de Estado do Meio Ambiente<sup>4</sup>, **a história desse controle é recente**, embora com significativa curva crescente:

*A origem das áreas contaminadas está relacionada ao desconhecimento, em épocas passadas, de procedimentos seguros para o manejo de substâncias perigosas, ao desrespeito a esses procedimentos seguros e à ocorrência de acidentes ou vazamentos durante o desenvolvimento dos processos produtivos, de transporte ou de armazenamento de matérias-primas e produtos.*

*A existência de uma área contaminada pode gerar problemas, como danos à saúde humana, comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, restrições ao uso do solo e danos ao patrimônio público e privado, com a desvalorização das propriedades, além de danos ao meio ambiente. (CETESB, 2017, p. 3)*

O mapeamento e cadastramento das áreas contaminadas, que teve início em 2002, têm revelado, no decorrer destes anos, aumento no número de áreas contaminadas cadastradas (não propriamente por proliferação das fontes de poluição do solo, mas sim por ampliação das pesquisas e diagnósticos das áreas), destacando-se que, na atualização de dezembro de 2017, foram totalizados 5.942 registros no Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas no Estado de São Paulo, bem como que posto de gasolina é a atividade de maior incidência de contaminação de áreas (72% das áreas cadastradas como contaminadas são postos de gasolina; 19%, áreas industriais).

### 3. A legislação estadual (São Paulo) e federal

No âmbito legislativo do estado de São Paulo, foi promulgada a **Lei estadual nº 13.577/2009**, para disciplina da proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, definindo responsabilidades (art. 13 e 14), infrações e penas (arts. 41 a 44); indicando instrumentos (arts. 4º e 30 a 40); prescrevendo medidas preventivas e de controle (arts. 6º a 12), inclusas as de identificação, cadastramento e remediação de áreas contaminadas (arts. 15 a 29); orientando o dever de publicidade da

---

solo que recebeu os contaminantes: a área contaminada envolve o conjunto dos compartimentos ambientais (ar, água, solo, vegetação) afetados; as construções, instalações e equipamentos ali presentes, as atividades ali desenvolvidas; e as populações (animal ou humana) sob risco da exposição aos seus contaminantes". (GÜNTHER, Wanda M. Rizzo. Áreas contaminadas no contexto da gestão urbana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 109-110, 2006).

<sup>4</sup> Disponível em: [shorturl.at/cyG79](http://shorturl.at/cyG79). Acesso em: 27 nov. 2019. Especialmente o texto explicativo de dez/2017. Disponível em: [shorturl.at/nyFQY](http://shorturl.at/nyFQY). Acesso em: 06 mar. 2019.

área contaminada cadastrada, de sua remediação e do novo uso autorizado para a área, no Registro Predial, por averbação na matrícula do imóvel (arts. 24, III e parágrafo único; 27, II e § 2º; 28, parágrafo único).

Destaque-se, ainda, nesta lei estadual (já regulamentada pelo Decreto nº 59.263/2013), conforme a norma inserta no art. 3º, que a área pode comportar classificação em categorias distintas: (i) **Área Contaminada**: “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger”; (ii) **Área Contaminada sob Investigação**: “área contaminada na qual estão sendo realizados procedimentos para determinar a extensão da contaminação e os receptores afetados”; (iii) **Área com Potencial de Contaminação**: “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria onde são ou foram desenvolvidas atividades que, por suas características, possam acumular quantidades ou concentrações de matéria em condições que a tornem contaminada”; (iv) **Área Remediada para o Uso Declarado**: “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”; (v) **Área Suspeita de Contaminação**: “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria com indícios de ser uma área contaminada”.

Todas essas noções e qualificações que, sem dúvida, geram, em distintos graus, limitações à propriedade imobiliária (privada ou pública) e impõem obrigações *propter rem* ou ambulatoriais pressupõem, naturalmente, uma análise técnica pautada em critérios científicos de identificação, avaliação e quantificação dos riscos à saúde humana, ao meio ambiente e a outros bens a proteger para, então, justificar a classificação de determinada área em uma dessas categorias.

E, no âmbito nacional, veio à luz a **Lei federal nº 12.305/2010** que, ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, embora sob a perspectiva daqueles que geram e operam esses resíduos, também dispôs sobre área contaminada, como “local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos” (art. 3º, II); apontou a noção de “área órfã contaminada”, como a “área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis”; prescreveu o dever de o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ter em seu conteúdo mínimo a “identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras” (art. 19, XVIII); e, por fim, dentre os instrumentos econômicos, apontou a faculdade de o poder público instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, as iniciativas de “descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs” (art. 42, VI).

Na esfera federal, entretanto, de maior especificidade e abrangência, no trato das áreas contaminadas, é a **Resolução CONAMA nº 420/2009**, alterada pela Resolução CONAMA nº 460/2013, que prescreveu os critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabeleceu diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas. Essa resolução também distingue “**Área Suspeita de Contaminação**” (AS) de “**Área Contaminada**”, que pode estar, sob “**Investigação**” (AI) ou sob “**Intervenção**” (ACI), além da “**Área em Processo de Monitoramento para Reabilitação**” (AMR), e contém previsão de publicação da situação jurídica da área cadastrada como contaminada no Registro de Imóveis (arts. 32, VIII, e 37, VI).

Nessa resolução, pois, a evidência da tecnicidade ambiental da matéria vai da seleção dos tipos de solo à seleção de parâmetros para sua caracterização, com especificação de metodologias analíticas para diagnóstico das substâncias inorgânicas componentes do solo, bem como para interpretação dos dados e fixação de critérios e valores orientadores de qualidade do solo.

Ainda na esfera federal, não se pode olvidar a **Lei nº 6.766/79** que, ao tratar do parcelamento do solo de fins urbanos, não é indiferente aos temas que envolvem a poluição do solo e as áreas contaminadas.

Aliás, os loteamentos foram classificados como fonte de poluição do solo pelo adensamento populacional causado, a exigir medidas profiláticas quanto ao sistema de disposição dos esgotos. Foi isso que justificou a primeira disposição legal prescritiva da necessidade de sua licença ambiental pela CETESB (cf. Lei estadual nº 997/76 e seu regulamento, aprovado pelo Decreto estadual nº 8.468/76).

Oportuno, contudo, compreender que a Lei nº 6.766/79 é mais abrangente porque ela não tem em conta os loteamentos apenas como fonte de poluição, mas também enquanto empreendimento imobiliário em situação de risco, quando sitiado em gleba de solo e/ou subsolo contaminado a ser, portanto, vedado.

Assim, desde dezembro de 1979, pela Lei nº 6.766/79, conforme prescrição de seu art. 3º, parágrafo único, II, há expressa proibição de parcelamento do solo “em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados”.

E as cautelas legais foram ampliadas com novos cuidados quanto à proteção do solo e a investigação do solo e subsolo das glebas em parcelamento, sublinhando-se, a título exemplificativo, com a referida Lei estadual nº 13.577/09, que: (i) “O licenciamento de empreendimentos em áreas que anteriormente abrigaram atividades com potencial de contaminação, ou suspeitas de estarem contaminadas, deverá ser precedido de estudo de passivo ambiental, submetido previamente ao órgão ambiental competente” (art. 47); (ii) “A aprovação de projetos de parcelamento do solo e de edificação, pelo Poder Público, deverá garantir o uso seguro das áreas com potencial ou suspeita de contaminação e das áreas contaminadas” (art. 49).

Logo, hoje, não só é vedado o parcelamento do solo urbano em área contaminada, enquanto não saneada e não assegurado o seu uso seguro, mas a mera qualificação da gleba, no todo ou em parte, como área de potencial contaminação ou como área suspeita de contaminação já é suficiente para se exigir estudo específico de passivo ambiental e medidas preventivas destinadas a garantir o seu uso seguro.

#### **4. Dois reflexos no Poder Judiciário**

Desse manancial conceitual, histórico e normativo, convém destacar dois reflexos da matéria no Poder Judiciário: um pelo seu peculiar interesse jurisdicional no campo do controle de legalidade dos atos administrativos correlatos; outro, pelo impacto positivo de decisão normativa proferida pela Corregedoria Geral da Justiça bandeirante em torno da publicidade imobiliária das áreas contaminadas que, após, terminou normatizada no âmbito estadual e nacional, como visto no item anterior.

**Primeiro, no âmbito jurisdicional.**

Para além de ações civis públicas, cominatórias, reparadoras de danos (*in natura* ou por indenização), referentes às sanções aplicadas por infrações administrativas e até mesmo as de natureza penal, todas fundadas em situação de ilícito gerador de contaminação de áreas ou de mera responsabilidade objetiva pelo simples fato da contaminação causada por empreendimento ou conduta humana, é oportuno destacar, na matéria, a questão relativa ao controle judicial acerca da identificação, da avaliação, da quantificação dos riscos e, enfim, da classificação das áreas singularmente consideradas no universo da tutela do solo frente à sua contaminação.

Ora, porque o conceito de área contaminada é técnico-ambiental, porque as avaliações e classificações das áreas neste universo de investigação do solo e do subsolo são igualmente técnicas e porque o conjunto normativo não deixa dúvida alguma quanto ao referido aspecto eminentemente científico dos parâmetros, estudos, laudos e decisões correlatas, é forçoso reconhecer que, aqui, o âmbito não é o da discricionariedade administrativa pura, mas sim o da chamada discricionariedade técnica que, a princípio e apenas com extrema cautela, não se furta ao controle jurisdicional.

Digo, a princípio e com extrema cautela, pois, como se tem afirmado em jurisprudência, “o controle jurisdicional não pode significar que o Judiciário substitua o Executivo na execução de atividades de administração, apontando prioridades e determinando critérios que não são os do administrador, mas os do julgador”<sup>5</sup>. Ou, ainda, em clássico precedente: “Certo é que o juiz, do ponto de vista técnico, não é o mais indicado e, do ponto de vista jurídico, não é, em absoluto, competente para dizer a palavra decisiva. Sem ferir a lei, não pode substituir-se à autoridade pública investida da competência legal, para decidir como se pode construir de acordo com o poder de polícia em matéria de edificações urbanas”<sup>6</sup>.

Ora, conforme ensina Cássio Cavalli,

*pode-se afirmar que a discricionariedade técnica consiste na atividade “que se concretiza pelo emprego das noções e métodos próprios das várias ciências, artes ou disciplinas, em função preparatória ou instrumental, relativamente ao exercício da ação administrativa”.*

*Nesse sentido, diz-se que haverá discricionariedade técnica nas hipóteses em que a administração pública necessita recorrer à ciência ou à técnica para valorar a oportunidade e conveniência do ato, com vistas à realização de sua função de promover o interesse público. Por isso, a discricionariedade técnica respeita a liberdade de escolha da administração pública quanto à prática de determinado ato administrativo, fundada em considerações de ordem técnica ou científica, já indicadas no texto legislativo. No entanto, conforme Aldo Piras (1964), por valer-se de conceitos técnicos ou científicos, o certo é que no caso da discricionariedade técnica dificilmente se poderá fazer uma rígida aplicação da lei<sup>7</sup>. (CAVALLI, 2009, p. 73-74)*

<sup>5</sup> TJSP, Ap. nº 1000647-74.2014.8.26.0070, 5ª Câmara de Direito Público, rel. Desª Maria Laura Tavares, j. 30/11/2015.

<sup>6</sup> STF, RE nº 60.385/GB, rel. Min. Aliomar Baleeiro, j. 03.05.1966.

<sup>7</sup> CAVALLI, Cássio. O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. *Revista de Direito Administrativo (FVG)*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 61-76, 2009.

E a técnica, no caso, auxilia a Administração, com vistas à proteção do interesse público, pois

*a técnica permite com que o Poder Público tribute previsibilidade à sua atuação, minorando o risco e a tomada de decisões casuísticas. A adoção de um padrão técnico na execução de um ato administrativo combate a contingência tão presente na sociedade contemporânea<sup>8</sup>.*

Daí, pois, viável, apenas em caráter excepcional, o controle judicial quanto à regularidade, ou não, da identificação e da classificação da área como contaminada, contaminada sob investigação, com potencial de contaminação ou remediada para o uso declarado.

Afinal, na lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro,

*no caso da discricionariedade técnica não há discricionariedade propriamente dita, consoante já demonstrado. Não há opções a serem feitas por critérios de oportunidade ou conveniência. Não há decisão política a ser tomada conforme avaliação do interesse público. Existe uma solução única a ser adotada com base em critérios técnicos fornecidos pela ciência<sup>9</sup>. (FIGUEIREDO; PONTES FILHO, 2006, p. 499)*

Então, controle judicial é possível.

Cuidado, contudo, com esse tipo de controle porque, além de ser indispensável a perícia judicial para contrastar o laudo do órgão técnico e a decisão administrativa nele apoiada, é preciso ter em conta que o que está em foco não são os parâmetros, os critérios e valores orientadores da qualidade do solo prefixados nas normas técnicas, mas sim a eventual teratologia ou o crasso erro do estudo e do ato administrativo que, na avaliação singular da área, terminaram desviados dos padrões científicos.

E, em arremate, nesta esfera do controle judicial dos atos administrativos fundados em discricionariedade técnica, para enfatizar a cautela redobrada, vale fechar a argumentação com a advertência de Eros Roberto Grau:

*Há decisões administrativas que supõem tal grau de especialização técnica que somente aquele que as toma, a partir da consideração de elementos altamente técnicos, as pode valorar; assim, o Poder Judiciário deve acatá-las, exercendo controle unicamente em relação aos erros manifestos que nelas se manifestem; daí porque a administração, nesses casos, goza de liberdade (técnica) de decisão, liberdade que, no entanto, não é absoluta, visto que coartada quando o seu exercício resultar viciado por erro manifesto<sup>10</sup>.*

<sup>8</sup> HEINEN, Juliano. Para uma nova concepção do princípio da legalidade em face da discricionariedade técnica. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 412, p. 449-466, 2010.

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (org.). *Estudos de Direito Público em Homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 499.

<sup>10</sup> GRAU, Eros Roberto. Discricionariedade técnica e parecer técnico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 23, n. 93, p. 114-116, 1990.

Sob outro ângulo, agora em segundo plano, considerando os reflexos da matéria **no campo das decisões administrativo-judiciais da publicidade predial**, é de conveniência, ainda, ao menos para fins de memória histórico-judicial, não se olvidar que o Tribunal de Justiça de São Paulo, por sua Corregedoria Geral da Justiça, antecipando-se aos comandos legais específicos (hoje vigentes), foi pioneiro no Brasil e no campo internacional, antecedido apenas pela Espanha, em espriar a publicidade das áreas contaminadas no Registro de Imóveis, abrindo a possibilidade da averbação dessa situação na matrícula dos imóveis.

Com efeito, sensível ao problema, atento à necessidade de publicidade do **“Cadastro de Áreas Contaminadas”**, para plena informação e fomento da segurança jurídica no tráfico imobiliário, em proteção aos adquirentes de imóveis, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, por decisão de 02 de maio de 2006 do então Corregedor Geral da Justiça, Des. Gilberto Passos de Freitas (Processo CG nº 167/2005<sup>11</sup>), admitiu, em caráter normativo, nas matrículas dos imóveis atingidos por contaminação de produtos tóxicos ou perigosos, a averbação enunciativa ou de mera notícia (nos termos do artigo 246 da Lei de Registros Públicos), no estado de São Paulo, de **“termo”** ou **“declaração”** de área contaminada oficialmente emitido pela CETESB, com diversas cautelas necessárias ao respeito dos princípios registrares imobiliários (sobretudo aos de continuidade, legitimação e especialidade).

## 5. As medidas profiláticas e de remediação na esfera urbanística

Direito urbanístico e direito ambiental são coisas distintas, embora próximas pelo gênero do direito público-administrativo. Contudo, nada obstante as diferenças próprias das duas espécies, com objetos específicos diversos, não há como negar uma profunda interligação desses dois ramos do direito, até porque o direito ambiental tem feição transversal e, como aponta José Afonso da Silva, **“é especialmente no meio urbano que por primeiro repercute a degradação do meio ambiente”**<sup>12</sup>, e aí também se encontra o ponto em estudo das áreas contaminadas.

Assim, afirma-se, a partir do **“direito matriz”**, que é o **“direito do ordenamento do território”** que **“não há seriamente urbanismo e ambiente sem um prévio e adequado ordenamento territorial”**<sup>13</sup> e, ainda, há uma profunda **“correlação entre renovação urbana e proteção do meio ambiente urbano”**<sup>14</sup>, mesmo que nisso apresentem-se, por vezes, tensões de visões: uma progressista (sob o influxo do desenvolvimento e da revitalização da cidade), outra conservacionista (sob o influxo da sustentabilidade e do equilíbrio ambiental).

A questão das áreas contaminadas, portanto, tem relevância e consideração não só em direito ambiental artificial, mas também em direito urbanístico, quer a título profilático, no esforço de preservar o bem urbanístico desejado, quer a título remediador, pelo empenho de sanear os males urbanísticos existentes.

<sup>11</sup> *Revista de Direito Imobiliário*. v. 61. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 221.

<sup>13</sup> ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *Direito Urbanístico: um outro paradigma – a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 73-74.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 223.

Assim, a título exemplificativo, é o que se pode colher no exame do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei municipal nº 16.050/2014 – em torno da matéria relativa às áreas contaminadas.

Com efeito, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo é rico em prever, **dentre os objetivos** específicos da Macroárea de Estruturação Metropolitana (art. 12, § 1º, VIII, § 2º, VII), da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, localizada na periferia da área urbanizada do território municipal (art. 15, § 2º, VII), da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (art. 17, X), da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (art. 18, § 2º, VI) e da Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (art. 19, parágrafo único, VII), a **minimização dos problemas dos solos contaminados, acompanhada da prevenção** do surgimento de novas situações de vulnerabilidade ou de riscos.

Ademais, ele (PDE-SP) também impõe para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a **Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo** – LPUOS, a ser revista, simplificada e consolidada, apontando como uma de suas diretrizes, “**garantir, na aprovação de projetos** de parcelamento e edificação, o **uso seguro das áreas** com potencial de contaminação e contaminadas, inclusive águas subterrâneas, de acordo com a legislação pertinente” (art. 27, XXXIII). E, ainda, para a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, a necessidade dela apresentar **estratégia para controle** de “movimento de terra e uso do subsolo sujeito à aprovação do Plano de Intervenção pelo órgão público competente, quando se tratar de terra contaminada ou com suspeita de contaminação” (art. 29, VI).

Outrossim, expressa a **necessidade de integrar a Política Urbana à Política Ambiental**, com um de seus escopos focado na “redução da contaminação ambiental em todas as suas formas” (art. 194, V).

E, por fim, para atingir esses objetivos, atender essas diretrizes e concretizar essa integração no campo das áreas contaminadas, o PDE-SP aponta algumas ferramentas ou **instrumentos urbanísticos**: (i) os **Projetos de Intervenção Urbana**, elaborados pelo Poder Público para subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística, a indicar, dentre outros fins prioritários da intervenção, soluções para as áreas com solos contaminados (art. 136, § 1º, VII); (ii) em modo específico e explícito, destaca as **Operações Urbanas Consorciadas**, no foco de promover a recuperação ambiental de áreas contaminadas (art. 138, IV); (iii) aponta a possibilidade/necessidade de programas, ações e investimentos públicos e privados no **Sistema de Infraestrutura** para a proibição da deposição de material radioativo no subsolo e a promoção de ações que visem preservá-lo e descontaminá-lo (art. 198, VII).

## 6. Algumas sugestões, em considerações finais

É verdade que terrenos contaminados podem ser recuperados e então reutilizados, reingressando nos padrões regulares de uso e ocupação do solo.

Assim, **com a reabilitação**, é viabilizada a **reutilização adequada da área**. Contudo, há diversas situações em que o melhor reaproveitamento do espaço urbano pode não se encontrar no retorno da área à sua vocação originariamente privada de

uso e ocupação do solo, mas sim, à sua reutilização como espaço público destinado a cinturões ou áreas verdes, quicá parques, conforme bem ponderou Cláudio Bernardes, ilustrando seus argumentos com exemplos extraídos de experiências internacionais sobre a matéria:

*De forma até paradoxal, em alguns locais no Reino Unido, Canadá e EUA, a recuperação de áreas contaminadas também tem objetivo de criar novos espaços verdes na cidade [...].*

*Segundo estudos realizados pelo departamento de Geografia da Universidade de Wisconsin, em Toronto, no Canadá, mais de 6 milhões de metros quadrados de áreas contaminadas foram recuperadas e convertidas em áreas verdes.*

*Os níveis de descontaminação exigidos nesses casos foram pautados pelas condições de cada sítio, associadas ao nível de proteção e exposição requeridos. No parque Woodbine, por exemplo, o critério de descontaminação levou em consideração a provável exposição a crianças de até 5 anos de idade [...].*

*Pesquisadores da Universidade de Wisconsin, nos EUA, com base na experiência de Toronto, concluíram que a recuperação de áreas contaminadas é excelente oportunidade para aumentar áreas verdes nas cidades, melhorar a qualidade do solo, criar mais espaços para o lazer e revitalizar os bairros envolvidos<sup>15</sup>.*

É preciso, pois, um esforço conjugado de caráter urbanístico-ambiental que vai do planejamento urbano à recuperação das áreas contaminadas e daí à reutilização adequada delas, com atenção à **tríplice tutela**, ou seja, aos **bens da saúde humana**, aos **bens ambientais** e aos **bens urbanos** da sã convivência social nos espaços da cidade, evitando, pois, não só o que Mateus Habermann e Nelson Gouveia chamam de “reincorporação precipitada de imóveis degradados ao tecido urbano”, mas também descon siderações aos elementos específicos do local relativos à infraestrutura, à situação socioeconômica e ao “potencial de recuperação e requalificação urbana”<sup>16</sup>.

Em outras palavras, é preciso ter atenção ao planejamento urbano-ambiental neste campo, com objetivos que levem em consideração, em modo estratégico, a pluralidade das questões afetadas com a reintegração da área recuperada nos espaços urbanos (privados e públicos) da cidade, bem como o emprego de instrumentos adequados (até mesmo eventuais parcerias público-privadas<sup>17</sup>, quando for o caso); tudo, enfim, ponderando

*a intersetorialidade e a integração dessas políticas [urbana, ambiental e de saúde], de forma que propiciem a ação conjunta e*

<sup>15</sup> BERNARDES, Cláudio. Cidades transformam terrenos contaminados em áreas verdes (artigo publicado na Folha de S. Paulo em 23/4/2018). In: *Cidades, urbanismo e mercado*: coletânea de artigos publicados na Folha OnLine (Folha de S. Paulo). São Paulo: Secovi-SP, 2018. p. 16-17.

<sup>16</sup> HABERMANN, Mateus; GOUVEIA, Nelson. Requalificação urbana em áreas contaminadas na cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 129-137, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/37FICK1>. Acesso em: 14 mar. 2018.

<sup>17</sup> “em função dos custos envolvidos, a identificação de fontes de financiamento, que possam incluir de forma satisfatória parcerias público-privadas, é também apontada como essencial” (BERNARDES, op. cit., p. 17). “Iniciativas de parcerias entre o setor público e privado tem ocorrido em países como Alemanha, Suíça e Estados Unidos, com bons resultados” (GÜNTHER, op. cit., p. 115).

*ajustada entre esses três campos, visando à economia de recursos e à racionalidade e eficácia das ações*<sup>18</sup>.

### Referências bibliográficas

- ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *Direito Urbanístico: um outro paradigma – a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002.
- BERNARDES, Cláudio. Cidades transformam terrenos contaminados em áreas verdes (artigo publicado na Folha de S. Paulo em 23/4/2018). In: *Cidades, urbanismo e mercado: coletânea de artigos publicados na Folha OnLine (Folha de S. Paulo)*. São Paulo: Secovi-SP, 2018.
- CAVALLI, Cássio. O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. *Revista de Direito Administrativo (FGV)*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 61-76, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (org.). *Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- FREITAS, Gilberto Passos de; MIRRA, Álvaro Luiz Valery; VILLA NOVA, Ana Luiza; MAIA FILHO, Roberto; AMADEI, Vicente de Abreu. Decisão e parecer no Proc. CG 167/2005. *Revista de Direito Imobiliário (RDI)*, São Paulo, n. 61, ano 29, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. Discricionariedade técnica e parecer técnico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 23, n. 93, p. 114-116, 1990.
- HABERMANN, Mateus; GOUVEIA, Nelson. Requalificação urbana em áreas contaminadas na cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 129-137, 2014.
- HEINEN, Juliano. Para uma nova concepção do princípio da legalidade em face da discricionariedade técnica. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 412, p. 449-466, 2010.
- SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Consulta de Processos do 1º Grau. *Despacho do Processo nº 0008501-35.2001*. Disponível em: <https://bit.ly/2LeWH6L>. Acesso em: 06 mar. 2019.

---

<sup>18</sup> GÜNTHER, op. cit., p. 115.