



SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA  
Comissão Temática Processante e de Normatização

**NÚMERO DO PROCESSO:** SEI 020.00014399/2025-06 - Ofício ACOM de 20/08/2025

**INTERESSADO:** Associação Comunitária do Macuco (ACOM)

**Empreendimento:** Túnel Santos–Guarujá

**CLASSIFICAÇÃO:** Solicitação ao CONSEMA de reconsideração sobre a criação de um Comitê Regional Permanente de Acompanhamento das Obras do Túnel Imerso

**RELATOR:** Conselheiro André Rocha (Diretoria de Proteção e Fiscalização Ambiental – SEMIL/SP)

## **RELATORIA**

### **I – RELATÓRIO**

#### **1. Do objeto**

Trata-se de pedido de reconsideração apresentado pela Associação Comunitária do Macuco (ACOM), por meio do Ofício datado de 18 de setembro de 2025, protocolado junto à Secretaria Executiva do CONSEMA, com o objetivo de rever decisão plenária que não acolheu solicitação de criação de um comitê regional de acompanhamento das obras do túnel Santos–Guarujá.

#### **2. Do histórico procedimental**

A matéria foi inicialmente apreciada na **103ª Reunião Extraordinária do Plenário do CONSEMA**, realizada em 07 de agosto de 2025, conforme registrado em ata.

Na ocasião, após exposição técnica da CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), foram debatidos os principais aspectos ambientais e sociais do empreendimento, incluindo critérios de desapropriação, medidas de mitigação e instrumentos de acompanhamento socioambiental.

Durante a discussão, o Conselheiro Carlos Sanseverino, representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), **propôs a criação de uma Comissão Temática destinada a acompanhar os impactos regionais e sociais do projeto.**



SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA  
Comissão Temática Processante e de Normatização

A CETESB, por sua vez, esclareceu que a Licença Prévia nº 3023/2024 já havia instituído, no bojo das exigências a serem atendidas pelo interessado na próxima fase do licenciamento, **a criação de um Conselho Socioambiental**, com a função de monitorar e garantir a participação social no acompanhamento das ações ambientais e compensatórias do empreendimento.

Submetida à votação, a proposta não foi acolhida pelo Plenário. Em seguida, o Parecer Técnico referente ao EIA/RIMA do Túnel Santos–Guarujá foi aprovado, com 21 votos favoráveis e duas abstenções (OAB e Ministério Público do Estado de São Paulo).

Posteriormente, a Associação Comunitária do Macuco (ACOM) apresentou o presente **pedido de reconsideração**, sustentando a necessidade de instância adicional de participação social e de acompanhamento das medidas compensatórias e de reassentamento vinculadas à implantação do empreendimento.

Em atendimento ao disposto na **Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2013**, o pedido foi **encaminhado à Comissão Técnica Processante e de Normatização (CTPN)** para apreciação, a fim de subsidiar nova deliberação do Plenário.

### 3. Das informações técnicas disponíveis

Consta dos autos a **Informação Técnica CETESB nº 012/2025/ILT**, na qual a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo esclarece que a **Licença Prévia nº 3023** já contempla condicionantes específicas voltadas à **participação social, transparência e acompanhamento da execução do empreendimento**, por meio de instrumentos como o **Conselho Socioambiental** e os **Programas de Desapropriação e Relocação**.

Tais dispositivos visam assegurar representatividade, fiscalização independente e acompanhamento direto das medidas mitigadoras e compensatórias, atendendo, em linhas gerais, aos pleitos de controle social formulados pela ACOM.

### 4. Da tramitação na CTPN

O presente pedido foi distribuído a esta relatoria na **126ª Reunião da CTPN**, realizada em 2 de setembro de 2025, ocasião em que se deliberou-se pela realização de oitivas e estudos para subsidiar a análise da admissibilidade do pedido de reconsideração formulado pela ACOM. As oitivas solicitadas foram: (a) da CETESB, para apresentar informações



SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA  
Comissão Temática Processante e de Normatização

técnicas no prazo de 15 dias; e (b) de um representante da sociedade civil, a ser contatado pelo Conselheiro Paulo do Rego, para expor os fundamentos do pedido.

Na 127ª Reunião da CTPN, realizada em 7 de outubro de 2025, o representante da CETESB, Senhor Camilo Fragoso Giorgi, apresentou manifestação oral a respeito do pedido de reconsideração formulado pela Associação Comunitária do Macuco (ACOM), destacando, em breve síntese, que as manifestações da sociedade civil, colhidas nas audiências públicas e nos trâmites subsequentes, foram devidamente consideradas pela CETESB, resultando na incorporação de condicionantes específicas na **Licença Prévia nº 3023**, destinadas a assegurar: a participação comunitária, a transparência das decisões, a fiscalização social das medidas de mitigação e compensação e a proteção dos direitos das populações eventualmente afetadas.

A manifestação da CETESB concluiu que o processo de licenciamento prévio já contemplou, de modo adequado e completo, os pleitos da sociedade civil, tanto no que se refere à questão das desapropriações e reassentamentos, quanto à participação social por meio de conselho instituído. E reforçou que a próxima etapa do processo – o licenciamento de instalação – será o momento em que o concessionário deverá comprovar o atendimento a todas as 62 exigências definidas, incluindo o funcionamento efetivo desse conselho.

Por sua vez, pela sociedade civil, a Associação Comunitária do Macuco (ACOM), representada pelo Senhor Jose Santaella Redorat Jr, destacou, em sua manifestação, a preocupação da comunidade local quanto aos potenciais impactos sociais e ambientais decorrentes da implantação do Túnel Santos–Guarujá, especialmente no que se refere: à transparência na condução das etapas do licenciamento e das obras, à efetiva participação popular nas decisões sobre o empreendimento, e à proteção dos direitos das famílias e atividades tradicionais situadas nas áreas afetadas pelo projeto.

O expositor reforçou que, embora reconheça o esforço técnico da CETESB e das demais instituições envolvidas, a população local ainda carece de instrumentos institucionais de acompanhamento direto, que garantam o diálogo contínuo, a fiscalização social e o acesso tempestivo às informações sobre as medidas de mitigação e compensação. Nesse sentido, reforçou a importância da criação de um Comitê Regional Permanente de Acompanhamento das Obras, argumentando que esse colegiado permitiria maior controle social e fiscalização independente sobre o cumprimento das condicionantes socioambientais, notadamente aquelas relacionadas a indenizações, reassentamentos e medidas compensatórias.



SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA  
Comissão Temática Processante e de Normatização

Por fim, a ACOM reafirmou que seu pleito não busca obstaculizar o empreendimento, mas sim assegurar que sua implementação ocorra sob bases de justiça socioambiental, diálogo permanente e controle social efetivo, em consonância com os princípios da precaução, publicidade e participação popular.

Diante do exposto, verifica-se que o processo foi regularmente instruído, com observância ao rito estabelecido pela Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2013, assegurada a ampla participação dos interessados e a manifestação do órgão técnico competente, encontrando-se, portanto, em condições de apreciação quanto à sua admissibilidade e mérito.

## 5. Da delimitação da matéria para julgamento

Durante a análise, observou-se que a proposição ora em exame não apresenta elementos novos de fato ou de direito capazes de alterar o contexto decisório anterior, limitando-se a reiterar fundamentos já apreciados pelo colegiado.

Esta relatoria, ao proceder à análise da admissibilidade formal e do mérito do pedido de reconsideração, considerou, em especial, a utilidade e a necessidade administrativa da demanda, observando que a Licença Prévia nº 3023 já estabeleceu mecanismos de governança e de participação social suficientes para atender aos objetivos invocados pela requerente.

Com base nesses elementos, passa-se à análise.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Da admissibilidade formal

Nos termos da **Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2013**, são admitidos pedidos de reconsideração formulados por parte interessada, desde que apresentados no prazo legal e relativos a deliberação anterior do Plenário.

No presente caso, a **Associação Comunitária do Macuco (ACOM)**, entidade de reconhecida representatividade local, figura como legítima interessada no processo de licenciamento do empreendimento, razão pela qual **o pedido preenche os requisitos formais de admissibilidade**, podendo, portanto, ser conhecido para exame de mérito.



## 2. Do mérito

Embora formalmente admissível, o pedido não reúne elementos fáticos ou jurídicos capazes de justificar a revisão da deliberação plenária anteriormente proferida.

Conforme amplamente demonstrado pela **Informação Técnica CETESB nº 012/2025/ILT**, a **Licença Prévia nº 3023** já **estabelece condicionantes específicas destinadas a assegurar a participação social, a transparência e o acompanhamento comunitário** das medidas de mitigação e compensação decorrentes da implantação do túnel Santos–Guarujá.

Entre os instrumentos previstos destacam-se o **Conselho Socioambiental**, concebido para garantir a presença e a voz da sociedade civil organizada, e os **Programas de Desapropriação e Relocação**, voltados à proteção de direitos das comunidades atingidas. Tais mecanismos concretizam, na esfera administrativa, os princípios da publicidade, da representatividade social e do controle participativo, pilares da gestão ambiental democrática e responsável.

O **Conselho Socioambiental** previsto na licença possui natureza vinculante, integrando o sistema de condicionantes ambientais e prevendo reuniões periódicas, lavratura de atas, ampla divulgação de informações e transparência nas deliberações. São, portanto, instrumentos aptos a garantir o controle social efetivo, sem prejuízo da atuação institucional dos órgãos competentes.

Nesse contexto, o pleito de criação de um **comitê regional paralelo** mostra-se **desnecessário e potencialmente contraproducente**, pois as finalidades invocadas pela requerente já se encontram **plenamente atendidas** pelos mecanismos existentes na Licença Prévia.

Com efeito, a duplicação de instâncias participativas sobre o mesmo objeto acarretaria **fragmentação da governança ambiental e violação do princípio da segurança jurídica**, na medida em que gera duplicidade de deliberações, sobreposição de competências e risco de decisões contraditórias, comprometendo a coerência e a estabilidade do processo de gestão ambiental.

A **segurança jurídica** impõe que as decisões administrativas, especialmente aquelas tomadas por órgãos colegiados, **sejam previsíveis, consistentes e uniformes, de modo a preservar a confiança legítima dos administrados e a continuidade das políticas públicas**.



Consoante leciona **Celso Antônio Bandeira de Mello**, “a coordenação administrativa é corolário lógico da unidade da Administração Pública, que impõe coerência e harmonia entre os diversos órgãos e entidades que a compõem” (Curso de Direito Administrativo, 36ª ed., p. 105). Tal princípio encontra reflexo na Lei Estadual nº 9.509/1997 e na Lei Federal nº 6.938/1981, que preveem atuação articulada e complementar dos órgãos do Sistema Nacional e Estadual de Meio Ambiente.

Nesse mesmo sentido, o **Supremo Tribunal Federal**, ao julgar a **ADPF 760**, assentou que a tutela ambiental exige **coordenação federativa e atuação articulada e eficaz** entre os entes e órgãos competentes, **vedando sobreposições disfuncionais e duplicidades de instâncias**, em observância aos princípios da eficiência, da boa administração e da segurança jurídica.

Assim, a **ampliação da participação social deve ocorrer dentro do arcabouço já instituído**, mediante o **fortalecimento e diversificação da representação civil** no âmbito do **Conselho Socioambiental** previsto na **Licença Prévia nº 3023**, e não pela criação de nova estrutura deliberativa de caráter paralelo.

Conclui-se, portanto, que o pedido de reconsideração, embora formalmente admissível, **não merece acolhimento**, por inexistirem fatos ou fundamentos jurídicos novos capazes de alterar o entendimento anteriormente adotado pelo Plenário do CONSEMA.

## **1. Da representatividade social e controle participativo**

A preocupação legítima da ACOM quanto à ampliação da participação popular deve ser acolhida **dentro do marco institucional já vigente**, mediante **fortalecimento da representação social no Conselho Socioambiental**, e não pela constituição de estrutura paralela.

A solução mais adequada e eficiente consiste, portanto, em **recomendar à CETESB e SPI** que, no acompanhamento da execução da Licença Prévia nº 3023, **assegure efetiva participação da sociedade civil e das comunidades locais**, observados os critérios de proporcionalidade e transparência.

## **2. Critérios técnicos de desapropriação e metodologia de avaliação de imóveis**



SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA  
Comissão Temática Processante e de Normatização

No tocante aos critérios técnicos e à metodologia adotada para as desapropriações decorrentes do empreendimento, a matéria foi devidamente tratada no âmbito da Informação Técnica nº 012/25/ILT da CETESB (SEI 0082423678), que detalha as condicionantes da Licença Prévia nº 3023, especialmente no que se refere ao Programa de Desapropriação e Relocação de População e Atividades Afetadas.

Conforme descrito pela CETESB, o programa prevê a constituição de equipe técnica multidisciplinar, composta por assistentes sociais, psicólogos e engenheiros, responsável pela identificação das famílias e atividades econômicas atingidas, pela realização de cadastro socioeconômico individualizado e pela avaliação das condições habitacionais e econômicas.

A metodologia de avaliação dos imóveis deverá observar critérios técnicos definidos em normas de engenharia de avaliações, bem como referências mercadológicas locais, assegurando transparência, equidade e rastreabilidade dos valores indenizatórios, mediante a elaboração de laudos individualizados.

Cumprе salientar que, embora as exigências relativas à condução técnica das desapropriações tenham sido impostas pela CETESB no exercício de sua competência de licenciamento e controle ambiental, a execução material dessas medidas cabe ao empreendedor do projeto, responsável por implementar as ações, conduzir as negociações e apresentar relatórios periódicos à CETESB, para fins de supervisão e acompanhamento.

Ademais, o referido programa estabelece a emissão de relatórios quadrimestrais contendo indicadores de desempenho, satisfação e adaptação dos afetados, sob a supervisão direta da CETESB e o acompanhamento do Conselho Socioambiental, previsto na Exigência nº 1 da Licença Prévia.

Tais mecanismos evidenciam que o processo de desapropriação foi estruturado de forma técnica, transparente e socialmente responsável, conferindo segurança jurídica e equidade às medidas e garantindo o respeito aos princípios da publicidade, da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Assim, verifica-se que o pleito de maior transparência e controle sobre as desapropriações, formulado pela requerente, já se encontra plenamente contemplado nas condicionantes da Licença Prévia nº 3023, não havendo necessidade de reexame ou ampliação de instâncias deliberativas no âmbito deste colegiado.



### **3. Reassentamento e continuidade econômica dos afetados**

No que se refere às medidas voltadas ao reassentamento das famílias e à continuidade das atividades econômicas atingidas pelas desapropriações, a Informação Técnica nº 012/25/ILT da CETESB demonstra que a questão foi minuciosamente tratada no Programa de Desapropriação e Relocação de População e Atividades Afetadas, integrante da Licença Prévia nº 3023.

Segundo o documento técnico, o programa contempla ações específicas de gerenciamento dos impactos sociais e econômicos, incluindo a criação de um Subprograma de Gerenciamento de Impacto sobre Atividades Econômicas, destinado a identificar, acompanhar e mitigar os prejuízos decorrentes da paralisação ou remoção de comércios, serviços e empreendimentos familiares situados na área de influência direta do projeto.

O subprograma prevê, entre outras medidas, o cadastro detalhado das atividades afetadas, a avaliação da possibilidade de relocação assistida, e a implementação de medidas compensatórias e de apoio temporário à renda, sob acompanhamento técnico especializado e supervisão da CETESB no tocante ao atendimento da exigência do licenciamento.

Importa destacar, contudo, que a execução material dessas ações cabe ao empreendedor responsável pela implementação do empreendimento e pelo cumprimento das condicionantes ambientais. Compete, portanto, ao titular da Licença operacionalizar o reassentamento, conduzir as negociações com os afetados e comprovar à CETESB a efetiva execução das medidas exigidas.

No tocante ao reassentamento habitacional, a CETESB determinou que todas as famílias atingidas sejam cadastradas individualmente, com análise de vulnerabilidade social, composição familiar e condições de relocação, garantindo soluções habitacionais adequadas e compatíveis com a realidade socioeconômica dos afetados, em observância aos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Conclui-se, portanto, que a Licença Prévia nº 3023, ao estabelecer essas condicionantes, assegura instrumentos técnicos e administrativos suficientes para mitigar os impactos sociais e econômicos das desapropriações, inexistindo omissão ou lacuna que justifique reabertura de deliberação por parte deste colegiado.





As medidas já determinadas pela CETESB e executadas sob responsabilidade do empreendedor são adequadas e proporcionais, garantindo o reassentamento digno e a preservação das condições de subsistência das famílias e atividades afetadas, em conformidade com os princípios da prevenção, razoabilidade e segurança jurídica.

#### **4. Aspectos sociais e culturais das remoções**

Quanto aos aspectos sociais e culturais relacionados às remoções decorrentes do empreendimento, observa-se que o tema foi devidamente abordado no âmbito da Informação Técnica nº 012/25/ILT da CETESB, que reforça as exigências contidas na Licença Prévia nº 3023.

De acordo com as determinações técnicas, o empreendedor deverá realizar levantamento socioeconômico e cultural detalhado das comunidades afetadas, identificando perfis populacionais, vínculos territoriais, tradições locais e vulnerabilidades específicas, com vistas à formulação de medidas adequadas de mitigação e de recomposição das condições de vida.

A CETESB também exige que o processo de reassentamento seja acompanhado por equipe social multidisciplinar, responsável por conduzir diagnósticos participativos e garantir o respeito aos valores culturais e modos de vida das populações impactadas, em consonância com os princípios da função social da cidade, da participação comunitária e da dignidade da pessoa humana.

Ademais, o Programa de Comunicação Social e Educação Ambiental — também integrante das condicionantes da Licença Prévia — prevê a participação ativa das comunidades locais nas etapas de planejamento e execução das ações mitigadoras, permitindo a incorporação do conhecimento local e o fortalecimento do vínculo de confiança entre o poder público, o empreendedor e os grupos sociais diretamente atingidos.

Tais diretrizes atendem à concepção de meio ambiente em sentido amplo, consagrada pelo art. 225 da Constituição Federal, que abrange o ambiente natural, o construído e o cultural, reconhecendo que os impactos ambientais relevantes não se limitam à dimensão ecológica, mas alcançam também as condições de convivência, identidade e pertencimento social.



SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA  
Comissão Temática Processante e de Normatização

Assim, verifica-se que as medidas determinadas pela CETESB asseguram o tratamento adequado das dimensões sociais e culturais das remoções, de forma técnica, participativa e transparente, atendendo integralmente ao pleito formulado pela requerente e afastando a necessidade de qualquer reavaliação das condicionantes pelo colegiado.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Relatoria **conhece do pedido de reconsideração** apresentado pela Associação Comunitária do Macuco (ACOM), **por preencher os requisitos formais de admissibilidade previstos na Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2013**, mas, **no mérito, nega-lhe provimento**, diante da inexistência de fatos ou fundamentos novos que justifiquem revisão da deliberação plenária anterior; mantendo a decisão do Plenário do CONSEMA que indeferiu o pedido de criação de comitê regional de acompanhamento das obras do túnel Santos–Guarujá.

Recomenda-se, todavia, que o empreendedor **assegure a efetiva inclusão e participação paritária da sociedade civil no Conselho Socioambiental** previsto na Licença Prévia, observando os critérios de representatividade e ampla publicidade que legitimam a governança ambiental, reforçando a transparência e o controle social.

**É como voto.**

São Paulo, 19 de outubro de 2025.

**ANDRÉ ROCHA**

Conselheiro da Comissão Temática Processante e de Normatização do CONSEMA  
Representação: Diretoria de Proteção e Fiscalização Ambiental – SEMIL/SP