



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo Duque de Caxias

Rua General Dionísio, quadra 115, 6º andar, Jardim XXV de Agosto, Duque de Caxias
- RJ, CEP 25075-095 (Correio eletrônico: 1pjt.caxias@mprj.mp.br).

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA a VARA CÍVEL DA
COMARCA DE BELFORD ROXO - R.J.**

Inicial instruída pelos inquéritos civis nº
2017.006.01 e 2017.013.01 (MPRJ nº
2017.00173819 e 2017.00300566), contendo
dois apensos.

Ementa: ação civil pública ambiental, cumulada com ação de improbidade administrativa ambiental - “Lixão da Babi” - área tradicionalmente usada pelo Município para o descarte de resíduos sólidos, sem licença ambiental - contaminação e necessidade de remediação - retomada intencional da utilização da área em 2017, quando já desativada, em afronta às normas legais e atos administrativos do órgão licenciador - novos eventos de contaminação - improbidade administrativa.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.936/0001-40, por intermédio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo Duque de Caxias, neste ato apresentada pelos Promotores de Justiça infrafirmados, no exercício de sua função constitucional, propõe a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

***cumulada com ação de improbidade administrativa,
com pedido de tutela provisória de urgência***

em face de: 1) **MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 39.485.438/0001-42, a ser citado na pessoa de seu Prefeito em exercício ou Procurador-Geral, na forma da lei processual, com sede profissional na Av. Floripes Rocha, nº 378, Centro, Belford Roxo - R.J., CEP 26113-395, *endereço eletrônico desconhecido* e não informado em seu *site*¹;

2) **WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO**, vulgo “**WAGUINHO**”, brasileiro, casado, de ocupação ignorada, atualmente no exercício do mandato de Prefeito de Belford Roxo, inscrito no CPF sob o nº 019.330.697-24, residente na rua Porcina Braga, nº 106, Jardim São Francisco, Belford Roxo - R.J., CEP 26120-320, mas também podendo ser citado na sede da Prefeitura, no endereço acima informado, *endereço eletrônico desconhecido* e

3) **FLAVIO FRANCISCO GONÇALVES**, brasileiro, em união estável, de ocupação ignorada, atualmente no exercício do cargo comissionado de Secretário Municipal de Meio Ambiente de Belford Roxo, inscrito no CPF sob o nº 033.970.307-57, residente na rua Tapiari, nº 15, Heliópolis, Belford Roxo - R.J., CEP 26123-280, mas também podendo ser citado na sede da Prefeitura, no endereço acima informado, *endereço eletrônico desconhecido*, pelos fatos e fundamentos jurídicos que passa a expor.

I - DOS FATOS

I.i - introdução

1. A presente demanda versa sobre a utilização de uma grande área deste Município para o ***descarte irregular de resíduos sólidos***; e os danos ambientais que essa prática tem causado ao longo dos anos.

2. Trata-se do ***“lixão do Babi”***, situado em Recantus² e paradoxalmente dentro da Área de Preservação Ambiental (APA) do Alto Iguaçu, tendo como um de seus limites o rio das Velhas, tributário do Rio Botas³.

¹ <https://prefeituradebelfordroxo.rj.gov.br/>

² Bairro rural de Belford Roxo, também conhecido como “Recantus do Babi”.

³ Ambos os rios pertencem a uma sub-bacia hidrográfica que deságua na Baía de Guanabara.

3. Como existem dois fatos cronologicamente bem definidos, optou-se por sua exposição separada, em dois capítulos: o primeiro tratará do uso contínuo do “lixão” pela Prefeitura, até aproximadamente o ano de 2012, e suas drásticas consequências ambientais; o segundo, desmembrado em dois subitens, abordará a retomada de sua utilização, mais recentemente, em 2017, por deliberação do atual Prefeito de Belford Roxo, ampliando seus limites e agravando a contaminação do local; bem como a demonstração do enquadramento de tal conduta na lei de improbidade administrativa.

4. Destarte, cada capítulo constituirá uma causa de pedir remota, ambas independentes entre si, mas expostas em uma única demanda, em cumulação de pedidos, na forma da lei processual. A cada uma delas, portanto, corresponderá um grupo de pedidos formulados ao final: um voltado à reparação do dano ambiental e outro à imposição das sanções legais pela prática de atos de improbidade administrativa.

5. Ressalte-se, por oportuno, que, a despeito da contundente justa causa que lastreia a demanda - presente no inquérito civil que instrui esta inicial⁴ - , ***ambas as causas de pedir se reportam a fatos notórios***, cuja ocorrência não fora sequer negada pelos envolvidos no curso do inquérito civil.

6. Finalmente, também é importante registrar, desde o início, que o segundo réu, Wagner dos Santos Carneiro, fora notificado duas vezes no curso do inquérito civil, na qualidade de Prefeito, com o fim específico de se manifestar sobre eventual interesse da Prefeitura em celebrar compromisso de ajustamento de conduta, a fim de reconhecer, ao menos, a obrigação de promover a recomposição do dano ambiental no local.

⁴ As provas serão citadas ao longo da narrativa fática, de acordo com os fatos imputados. Ressalte-se, porém, que a numeração das folhas citadas nesta inicial corresponde aos números originais dos autos do inquérito civil, que poderão sofrer alteração quando da autuação da inicial pelo Cartório do Juízo.

7. No entanto, suas respostas foram negativas - circunstância que, somada à proibição de “transação” quanto aos atos de improbidade administrativa⁵, deixa o *Parquet* sem alternativas, senão a de promover a presente demanda, em estrito cumprimento de sua função institucional prevista no art. 129, III, da Constituição da República.

8. Essas mesmas circunstâncias também ***afastam o interesse na designação de audiência prévia de conciliação/mediação***, conforme requerimento de dispensa a ser formulado ao final.

9. Feitos esses esclarecimentos iniciais, o autor passa à narrativa fática.

I.ii - dos fatos propriamente ditos

I.ii.i - da contínua utilização do lixão do Babi até 2012, e a consequente contaminação da área

10. Como é notório, ***a Prefeitura de Belford Roxo utilizou a área conhecida como “lixão do Babi” para o descarte de toda sorte de resíduos sólidos desde, pelo menos, 1993, até o ano de 2012.***

11. De fato, ao se desmembrar de Nova Iguaçu, o novo Município não dispunha de aterro sanitário licenciado e simplesmente começou a usar aquele espaço, em situação irregular que perdurou por duas décadas.

12. Além de não ter licença ambiental, ***a área em questão não foi minimamente preparada para o recebimento de resíduos sólidos***, ou seja, não foi impermeabilizada nem recebeu estrutura mínima para o tratamento do lixo, como rede de drenagem e tratamento de chorume, canaletas para a exaustão de gases, estabilização do solo etc. Ao contrário, ***os resíduos eram simplesmente lançados ao solo, misturados e sem qualquer critério técnico.***

⁵ Art. 17, §1º, da lei de improbidade administrativa (lei 8429/92).

13. Como não poderia deixar de ser, **essa prolongada utilização do terreno acabou causando problemas socioambientais graves e notórios**, como a **poluição do solo, do subsolo e de cursos hídricos**; assim como a **presença de famílias de catadores em situação desumana**.

14. Quanto ao ponto, vale transcrever o histórico realizado pelo INEA, no documento (relatório de vistoria) de fls. 06/13 dos autos do inquérito civil:

(...) b - a partir de 2008 **começou a haver uma expansão significativa do vazadouro operado pela Prefeitura Municipal em direção ao Rio Botas**;

c - Em 07 de dezembro de 2010 **foi realizada vistoria INEA onde foi constatada uma situação de grande degradação social e ambiental com presença de inúmeros catadores inclusive crianças no vazadouro**;

(...) mesmo obtendo a licença de instalação a Prefeitura Municipal nada implantou nesta área que dista 1,5 km da área do vazadouro;

f - em 04 de julho de 2011 o vazadouro ainda encontrava-se em operação, **sua área atinge 120.000m² aproximadamente, sem qualquer controle operacional, sem frente de trabalho, sem recobrimento, entre outros**;

g - a vistoria de 04 de julho de 2011, ratificando tantas outras concluiu: **a disposição inadequada dos resíduos na área do vazadouro propiciou sua degradação. Foram constatados impactos aos compartimentos ambientais: água, ar e solo e, sociais (condições insalubres aos catadores) e conclui que SE FAZ NECESSÁRIA A REMEDIAÇÃO IMEDIATA DA ÁREA AFETADA CONCOMITANTEMENTE À PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES (...)**”
(Grifou-se).

15. Como se pode notar, o **Município fez uso prolongado de um espaço absolutamente inapropriado para o descarte de lixo, gerando grande impacto ambiental e social**. E mesmo com a atuação dos órgãos ambientais,

notadamente o INEA, nada fez para cessar a degradação, ao longo de quase vinte anos...

16. Foi somente em **setembro de 2012**, um ano após a inauguração do primeiro aterro sanitário licenciado⁶, que ***a Prefeitura finalmente celebrou seu primeiro contrato de descarte de resíduos sólidos***, gerando a expectativa da necessária desativação do “lixão do Babi”.

17. Apesar disso, **o lixão jamais fora remediado; quando muito, simplesmente abandonado**. Ainda assim, é possível que tenha sido usado “provisoriamente” em mais de uma ocasião, como a que se apurou no inquérito civil, e que será narrada no próximo capítulo.

18. Depois de duas décadas nessa situação, é intuitivo que **a área apresenta níveis críticos de contaminação do solo, subsolo e cursos hídricos**⁷. Ainda de acordo com o INEA, mesmo sem um diagnóstico preciso dos níveis de contaminação da área⁸, é sabido que, em casos semelhantes, ***as principais medidas de remediação costumam incluir:***

- ❖ A identificação e o cercamento da área;
- ❖ A imediata cobertura dos resíduos expostos;
- ❖ A reconformação do maciço;
- ❖ A ***instalação de sistemas de drenagem e tratamento de chorume e gases;***
- ❖ A ***instalação de dispositivos para o monitoramento geotécnico e poços para o monitoramento da qualidade das águas subterrâneas etc.***

⁶ O aterro, operado pela sociedade “Boechat do Bairro Tratamento de Resíduos Coleta e Conservação Ltda” (também conhecida como “Bob Ambiental”, CNPJ nº 39.118.211/0001-69), foi construído pela iniciativa privada em terreno próximo ao do “lixão do Babi”. O primeiro contrato se encontra às fls. 360/363 dos autos do inquérito civil.

⁷ Conforme laudos técnicos do INEA (fls. 929/942) e GATE (fls. 281/295), ambos realizados entre março e maio de 2017.

⁸ É certo que os níveis precisos de contaminação ainda são desconhecidos, pois dependem de avaliações e exames específicos, jamais realizados, fruto da própria clandestinidade com que a área foi tratada. Discriminá-los com precisão, portanto, é um dos objetivos da presente demanda.

19. **É imperativo, portanto, que o lixão seja verdadeira e definitivamente desativado; e que medidas de remediação, como as listadas acima, sejam imediatamente implantadas**, senão para restituí-lo às características originais, o que seria impossível, ao menos para gerir melhor o impacto para o futuro, na forma da lei e de acordo com a melhor técnica.

***I.ii.ii - da reativação do lixão do Babi em 2017
e suas consequências ambientais***

20. Não bastasse o triste histórico acima relatado, **o lixão do Babi foi reativado pela Prefeitura no início de 2017.**

21. De fato, como também é notório, **o segundo réu, Wagner dos Santos Carneiro, assim que assumiu o mandato, encerrou unilateralmente o contrato então vigente com o aterro sanitário licenciado⁹ e determinou que os resíduos sólidos do Município voltassem a ser lançados na área do lixão do Babi.**

22. A reativação do lixão foi mantida, pelo menos, **entre os meses de janeiro e março de 2017**, quando finalmente foi celebrado contrato *de emergência* com HAZTEC TECNOLOGIA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL LTDA., gestora de aterro sanitário em **Nova Iguaçu**, para onde os resíduos sólidos são, em princípio, encaminhados atualmente¹⁰.

23. A primeira consequência da reativação do lixão, como parece óbvio, foi o **agravamento da degradação ambiental no local, pois novos descartes de lixo trazem mais contaminantes.**

⁹ Conforme “termo de prorrogação” de fls. 384/385, vigente até setembro de 2017. Vale citar que, com a rescisão unilateral e abrupta do contrato, acrescida de outros fatos que ainda pendem de esclarecimentos (como o surgimento de valas horizontais na entrada do aterro sanitário, impedindo a entrada de caminhões), a BOB Ambiental acabou encerrando suas atividades pouco tempo depois.

¹⁰ Como se vê do instrumento contratual de fls. 393/400, **celebrado em 20 de março de 2017 e somente para resíduos sólidos urbanos.** Embora se reconheça a liberdade de contratar do Município, e apesar de tal questão não ser objeto desta demanda, não deixa de ser questionável a contratação de aterro em outro Município, uma vez que a distância, significativamente maior, tende a encarecer o contrato com as prestadoras do serviço de coleta e transporte dos resíduos.

24. Mas não foi só isso. O autor também apurou que **os lançamentos de resíduos extrapolaram a área original do lixão do Babi**, atingindo novos limites - ou seja, **o segundo réu ainda deu causa à ampliação do terreno degradado**¹¹.

25. Não se pode menosprezar a poluição causada pelos novos lançamentos, ainda que o terreno já estivesse degradado. Quanto a esse aspecto, vale transcrever parte do relatório de vistoria do órgão pericial do autor (GATE), realizada no dia 18 de abril de 2017, que discrimina três áreas vistoriadas, no mesmo complexo:

“Esta atividade foi licenciada pelo Município em caráter emergencial como atividade de transbordo de resíduos para posterior encaminhamento ao aterro de Nova Iguaçu.

Esta área foi objeto de descarte desordenado de resíduos sólidos urbanos (domiciliares, capina e poda) e de resíduos de construção civil (RCC) dispostos diretamente no solo, sem triagem prévia e sem cobertura, impactando grande extensão do terreno e contribuindo para a proliferação de vetores na região.

(...) A disposição inadequada de resíduos causam impactos diretos aos sistemas de aquíferos locais e corpos de água superficiais que abrangem a área, a saber: Rio das Velhas e Rio Botas. (...)¹² (Grifou-se).

26. Foi assim que o povo Belford-Roxense assistiu, perplexo, à conduta abrupta do segundo réu que, com poucos dias de mandato, **estava lançando novamente o lixo da cidade em vazadouro clandestino**, como se fazia no passado, num lamentável retrocesso da gestão dos resíduos sólidos.

¹¹ Vide laudo do GATE de fls. 281/295, dos autos do inquérito civil. No mesmo sentido a notícia de fato de fls. 83/88.

¹² Doc. citado, esp. fls. 288/289.

I.ii.iii - da prática de ato de improbidade administrativa

I.ii.iii.i - pelo segundo réu

27. A decisão do segundo réu, de reativar o lixão do Babi, seja qual for a explicação que se queira dar para isso, é grave, lesiona o ambiente e configura ato de improbidade administrativa, conforme se demonstrará neste subitem, aberto especialmente para o tema, como forma de se facilitar a exposição fática.

28. Nesse sentido, impõe-se esclarecer, desde logo, que ***o que configurou improbidade administrativa não foi propriamente o rompimento do contrato do Município com o aterro sanitário de Belford Roxo¹³, mas a consequência desse rompimento - potencializada pela falta de gestão, preocupação ambiental e planejamento - consistente na REATIVAÇÃO DO LIXÃO DO BABI, local sabidamente inadequado para o lançamento de resíduos sólidos.***

29. De fato, e conforme narrado acima, ao romper abruptamente o contrato com o aterro sanitário de Belford Roxo, o segundo réu se viu vítima de seus próprios arroubos, pois não planejou sequer para onde os resíduos sólidos deveriam ser encaminhados, acomodando-se com a inaceitável “solução” de enviá-los ao lixão do Babi.

30. Assim, embora a real motivação do rompimento contratual não constitua objeto desta demanda, e mereça melhor apuração¹⁴, o que se quer demonstrar aqui é que, independentemente do acerto ou não da rescisão contratual, ***NADA justifica o lançamento dos resíduos sólidos em local inapropriado,***

¹³ Em princípio, o Município tem o direito de rescindir unilateralmente seus contratos, desde que atentando às diretrizes legais sobre o tema; e eventual dissenso patrimonial com a sociedade gestora do aterro, em princípio, configura questão de direito individual disponível, em relação à qual não há interesse na intervenção do Ministério Público.

¹⁴ A apuração é devida apenas porque o rompimento pode ter sido motivado por motivos ilícitos, cuja ocorrência pode configurar crime ou (outro) ato de improbidade administrativa (por exemplo, por inobservância ao princípio da impessoalidade).

cabendo ao Prefeito, como gestor chefe das competências municipais, buscar alternativa legal para o descarte do lixo de seu Município¹⁵.

31. Ora, ao determinar o lançamento de toneladas de lixo por dia em local inadequado, ainda que por três meses, o segundo réu sabia, ou deveria saber, que contrariava as determinações legais que regem a matéria, além de agravar os níveis de poluição do local.

32. Nesse aspecto, tendo o segundo réu contratado o aterro sanitário de Nova Iguaçu, emergencialmente, ao final de março, **é de se indagar porque não o contratou antes, ou qualquer outro aterro sanitário licenciado, de forma a evitar o lançamento de resíduos sólidos no lixão do Babi, com o consequente agravamento dos níveis de contaminação.**

33. Essa circunstância é suficiente para se demonstrar que **o segundo réu**, autoridade máxima do Poder Executivo Municipal, ***tinha como evitar o desastre ambiental e sabia o que fazer; mas simplesmente não o fez, ao menos até o final de março***, dando causa direta aos novos episódios de contaminação do terreno.

34. Trata-se, portanto, de conduta comissiva e dolosa, que violou um dos princípios elementares da Administração Pública, qual seja, o da legalidade; e causou degradação ambiental em local que deveria estar sendo remediado.

35. ***Tal conduta se amolda com perfeição ao disposto no art. 11, II, da lei 8429/92 - lei de improbidade administrativa*** - conforme se demonstrará mais adiante (na fundamentação jurídica).

¹⁵ Ainda assim, não se pode deixar de registrar, apenas a título de *obiter dictum*, que a versão apresentada pelos réus, no inquérito civil, parece frágil até mesmo para justificar a rescisão unilateral: foi alegado, em síntese, que, além de apresentar falhas em seu funcionamento, a sociedade gestora do aterro fora inflexível quanto à cobrança de dívida "da gestão anterior". Ora, a fiscalização das complexas questões ambientais do aterro cabia, em princípio, ao INEA, por ser o órgão competente para o respectivo licenciamento (e tendo efetivamente atuado em complexo processo de licenciamento). Quanto às dívidas do Município, não consta que tenham sido questionadas quanto à legitimidade, mas apenas quanto à necessidade de parcelamento, o que não parece configurar direito subjetivo líquido e certo.

36. Antes, porém, resta demonstrar a participação do terceiro réu nos atos de improbidade administrativa praticados pelo segundo.

I.ii.iii.ii - da participação do terceiro réu

37. **O terceiro réu**, Flavio Francisco Gonçalves, então Secretário Municipal de Meio Ambiente, **concorreu para a prática dos atos imputados ao segundo réu, ao se valer de sua função para formalizar e emitir atos administrativos visando a conceder aparência de legalidade ao crime ambiental¹⁶ que vinha sendo praticado no lixão do Babi.**

38. Dentre esses atos, o terceiro réu emitiu “autorização provisória para funcionamento de atividade de transbordo de resíduos sólidos urbanos”¹⁷, formalizando a autorização para que empresas de coleta e transporte voltassem a lançar os resíduos sólidos no lixão do Babi, inclusive na “área 2”, motivando o caos flagrado pelos órgãos ambientais.

39. Chamam a atenção, nesses atos, a falsidade de seu objeto; assim como sua manifesta ilegalidade.

40. A falsidade consiste em chamar de “transbordo”¹⁸ aquilo que era definitivo: **não havia qualquer atividade de transbordo no local, mas simples descarte definitivo de resíduos em terreno inadequado, como ocorria até 2012.**

¹⁶ De fato, os segundo e terceiros réus respondem a ação penal por crime ambiental, conforme fls. 783/789 dos autos do inquérito civil anexo. Esclareça-se que, embora a denúncia incluía outras duas pessoas, esta Promotoria de Justiça não considerou seus atos autônomos o suficiente para a responsabilização por improbidade administrativa, que se assenta em princípios e métodos diferentes, dada a sua natureza cível *lato senso*, e não penal. O tema será melhor abordado no momento adequado.

¹⁷ Fls. 55/62.

¹⁸ O transbordo consiste no traslado do lixo de um veículo coletor para um veículo, geralmente com maior capacidade de carga, que seguirá com o transporte até o local de descarte definitivo. Costuma ser adotado quando a distância entre o ponto de coleta e o aterro sanitário dista mais de 25 km, permitindo a redução do número de caminhões nesse trajeto maior, devido à maior capacidade de carga dos que farão a segunda etapa do transporte. Ele se concretiza com a disposição intermediária/temporária do lixo, em terreno adequado, para transferência aos caminhões maiores. **É da essência do transbordo, portanto, que exista um local de destinação final para os resíduos.**

41. De fato, não se pode falar em transbordo se os descartes no Babi começaram em janeiro, e o outro aterro sanitário só foi contratado ao final de março!! Todo o lixo desse período foi descartado, e só poderia ser, de forma definitiva! Tanto é assim que, a despeito das autorizações para “transbordo” datarem de 21/02/2017 - quando os caminhões já estavam em franca atividade no local - , **o contrato com o aterro sanitário de Nova Iguaçu só foi celebrado em 20/03/2017**, conforme narrado anteriormente.

42. Nesse sentido, vale lembrar que o INEA e o GATE constataram atividade de lançamento definitivo de resíduos em várias datas, inclusive quando estiveram no local em abril de 2017 e constataram montanhas de resíduos lançadas recentemente.

43. Por outro lado, ainda que a atividade desenvolvida no local fossem mesmo de transbordo, nesse caso **a autorização concedida pelo terceiro réu seria manifestamente ilegal**, uma vez que **permitia o desenvolvimento da atividade em área inadequada**, pois **o transbordo também exige, dentre outras medidas, a prévia cobertura do terreno, sob pena de se tornar tão contaminante quanto o próprio descarte definitivo**.

44. Agindo assim, o terceiro réu é partícipe do ato de improbidade administrativa praticado pelo segundo, conforme também se demonstrará adiante.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.i - da responsabilidade civil dos réus pela degradação ambiental e consequente imposição de obrigações de fazer, não fazer, e condenação pecuniária

45. A Constituição brasileira assegura a todos o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, prevendo a responsabilização civil, penal e administrativa

de quem causar lesão a esse direito difuso, erigido à categoria de *direito fundamental*¹⁹.

46. Em seu sistema de repartição de competências materiais, previu o Constituinte originário a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios de preservar o meio ambiente e combater a poluição, atribuindo expressamente aos Municípios, contudo, a função específica de prover a ordem urbana, a adequada utilização do solo e, sobretudo, os **serviços de interesse local**, dentre os quais o de gerir o lixo gerado em seu território.

47. Concretizando o tratamento constitucional dado à matéria, foi editada, em 2010, a lei 12.305/2010 - lei da política nacional dos resíduos sólidos -, que estabeleceu expressamente, em seu art. 10, o seguinte:

“Art. 10. ***Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios***, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama (...)”. (Grifou-se).

48. Não restam dúvidas, portanto, de que **é do Município o dever de gerir os resíduos sólidos gerados em seu território**, de forma que nenhum Município deveria ser criado, se não tem condições de se desincumbir dessa relevante função.

49. Por conseguinte, o descumprimento a esse dever gera a respectiva responsabilização - que, no caso, é **objetiva**, pela aplicação do disposto nos arts. 37, § 6º, c/c o 225, §3º, ambos da Constituição da República.

50. No caso em exame, o Município de Belford Roxo negligenciou no dever de gerir seus resíduos sólidos por praticamente 20 anos - com novo episódio de negligência em 2017, conforme demonstrado.

¹⁹ Art. 225 e § 3º.

51. De fato, ao omitir-se na tarefa de buscar área adequada para o descarte de lixo (ainda que privada), o primeiro réu não se desincumbiu do dever, previsto na Constituição e na lei, de gerir os resíduos sólidos gerados em seu território.

52. E, o que é pior, acomodou-se por longo tempo com a situação aqui demonstrada, dando causa direta a grave degradação ambiental.

53. A propósito, a lei da política nacional de resíduos sólidos, além de prever expressamente a competência municipal para a gestão desses resíduos, ainda estabelece critérios mínimos para tal gestão, **proibindo expressamente o descarte de lixo diretamente no solo**, como se vê do dispositivo legal abaixo transcrito:

“Art. 47. São **proibidas** as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

(...)

II - **lançamento in natura a céu aberto**, excetuados os resíduos de mineração;

(...)” (Grifou-se).

54. Vale ressaltar que, antes mesmo da lei federal acima citada, o Estado do Rio de Janeiro, um dos pioneiros em legislação ambiental no Brasil, já contava com a lei estadual 4191/2003, cujo art. 3º, §1º, proibia expressamente, verbis:

I - o lançamento e disposição a céu aberto;

“II - a queima ao ar livre (...);

III - o lançamento ou disposição em mananciais e em suas área de drenagem, cursos d’água, lagoas, praias, áreas de várzea, terrenos baldios, cavidades subterrâneas, poços e cacimbas, mesmo que abandonadas em áreas de preservação permanente e em áreas sujeitas a inundação num prazo menor que 100 anos;

IV - o lançamento em sistemas de drenagem de águas pluviais, de esgotos, de eletricidade, de telefone, bueiros e assemelhados;

V - infiltração no solo (...);

VI - a disposição de resíduos sólidos em locais não adequados, em áreas urbanas ou rurais.”

55. Apesar desse arcabouço legislativo existir, em parte, desde pelo menos o início do ano 2000, o primeiro réu permaneceu em situação irregular até 2012, totalizando praticamente vinte anos - desde a sua fundação! - de lançamentos ilegais de resíduos sólidos, com grave degradação ambiental na área do Babi, situada em área de preservação ambiental e cortada por rios que alimentam o rio Botas.

56. Como é evidente, essa transgressão à lei - e à Constituição - transpassou diversas gestões da Prefeitura, sendo imputável ao próprio ente político, independentemente dos Prefeitos que o administraram. E causou graves danos ambientais, cuja recomposição passa a ser exigida.

57. Os requisitos da responsabilidade civil estão presentes: de um lado, a **conduta ilícita** do Município, de permanecer vinte anos lançando resíduos sólidos de forma inadequada, em afronta às regras legais e técnicas existentes - e até mesmo às notificações do INEA.

58. De outro lado, o **dano ambiental**, constatado pelo GATE e pelo INEA, conforme relatórios já citados, e consistente no **comprometimento do solo, do subsolo, do ar e das águas, superficiais e subterrâneas**, em níveis ainda não conhecidos com precisão, mas certamente graves.

59. Como liame entre os dois, o **nexo de causalidade**, uma vez que a degradação ambiental é consequência direta do lançamento inadequado do lixo em terreno despreparado, o que foi feito diretamente pelo Município, ou por sua determinação/consentimento.

60. Finalmente, embora não se exija prova do elemento subjetivo, vale notar que houve verdadeiro dolo dos agentes públicos envolvidos, pois todos sabiam

que lançavam resíduos em local inadequado, e assim permaneceram, até setembro de 2012 - e posteriormente em 2017.

61. Assim, presentes os requisitos da responsabilidade civil ambiental, que é objetiva e imprescritível, cabe ao Município, primariamente, o dever jurídico sucessivo de **recompôr a área degradada**, além de pagar indenização pela degradação irreversível, conforme pedidos a serem formulados ao final.

62. Vale esclarecer, finalmente, que a recomposição da área, por ser praticamente impossível, deve ceder às medidas de remediação, que visam a conter e controlar os impactos da poluição já causada, sob fiscalização do órgão ambiental competente (INEA); ao passo que o valor da indenização, devida em razão da degradação ambiental irreversível, poderá ser apurado em perícia, a ser ordenada na fase de conhecimento ou de liquidação da sentença, se o Juízo julgar necessário.

II.ii - da prática de ato de improbidade administrativa **e suas consequências legais**

63. Demonstrada a responsabilidade civil do Município pela degradação ambiental da área denominada “lixão do Babi”, ***cumpre expor a responsabilidade político-administrativa dos segundo e terceiro réus, pela prática de ato de improbidade administrativa consistente na reativação do local para o descarte de resíduos, no ano de 2017.***

64. Aqui, salta à vista o retrocesso que se verificou, logo no início do mandato de Wagner dos Santos Carneiro, em relação à gestão dos resíduos sólidos de Belford Roxo: justamente quando o lixão parecia fora de operação, ***o segundo réu entendeu por bem reativá-lo*** e, num gesto inconsequente, trouxe de volta ao local as toneladas de resíduos diários gerados no Município.

65. Tal decisão - que já se mostrou abrupta, unilateral e injustificável - , além de dar azo à responsabilidade civil do segundo réu, ainda se ***enquadra como ato de improbidade administrativa atentatório contra os princípios da Administração Pública*** (e concretamente lesivo ao meio ambiente).

66. De fato, a lei 8429/92, que disciplina os atos de improbidade administrativa e prevê as respectivas sanções, dispõe que incorrerá em improbidade o agente público que descumprir dolosamente a lei, da seguinte maneira:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - **praticar ato visando fim proibido em lei** ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (...)” (Grifou-se).

67. No caso em tela, o segundo réu, na qualidade de Prefeito, praticou ato visando fim proibido em lei, porque **determinou que se voltasse a lançar os resíduos sólidos do Município em vazadouro clandestino, ou seja, local não licenciado e totalmente despreparado para isso, em clara afronta não só ao bom senso e às regras técnicas, mas também, e principalmente, em violação frontal a textos de lei expressos (art. 47, II, da lei 12.305/10; art. 3º, §1º, da lei estadual 4191/03).**

68. Destarte, incorreu em afronta à legalidade, desdobrada em duas etapas: uma violação a dispositivos legais expressos, que proíbem o despejo de lixo *in natura* e a céu aberto; outra ao próprio princípio da legalidade, em sua versão estrita, pela qual o Poder Público só pode fazer o que consta de lei.

69. Desnecessário frisar que **a decisão foi intencional**, de onde se extrai o dolo; e possivelmente tomada por motivo fútil (mero desentendimento pessoal com o aterro sanitário de Belford Roxo), o que aumenta a sua reprovabilidade.

70. Além disso, **a degradação causada era facilmente evitável**, bastando que, antes de formalizar definitivamente o encerramento do contrato com o aterro sanitário de Belford Roxo, buscasse um local alternativo para lançar os resíduos sólidos, devidamente licenciado.

71. Finalmente, não se pode perder de vista que o ato em questão também causou **dano ao patrimônio público**, ainda que indireto ou de difícil estimação, porque **agravou a contaminação a ser remediada pelo Município** - e é sabido que, quanto mais contaminada a área, mais complexas (e caras) as medidas de remediação.

72. A jurisprudência pátria firmou-se no sentido de que a omissão em desativar lixões e/ou instalar aterros adequados configura ato de improbidade administrativa do Prefeito. Apesar da existência de inúmeros precedentes nos Tribunais de Justiça Estaduais e no STJ, vale transcrever, porque recente, o brilhante aresto abaixo, do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. DEPÓSITO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LIXÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA.

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por atitude omissiva decorrente de manutenção de lixões de funcionamento irregular, com conseqüente dano ambiental. Pediu-se a condenação do Município ao cumprimento de requisitos mínimos previstos em norma local destinada a minimizar o impacto ambiental na região e à promoção do licenciamento ambiental. A sentença de procedência parcial foi mantida pelo Tribunal de origem.

2. Nenhum regramento ou ato administrativo pode dispensar o licenciamento ambiental e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental exigidos pelo legislador. O art. 10 da Lei 6.938/1961 dispõe, de maneira peremptória, que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de

prévio licenciamento ambiental". **Lixões representam a antítese da proposição civilizatória da cidade sustentável. Concretiza cabal e objetivo atestado não só de incompetência e de desleixo com a saúde pública e o meio ambiente, mas também de improbidade administrativa do Prefeito.**

3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.²⁰ (Grifou-se).

73. De fato, é com pesar que se constata que, em pleno século XXI, quando a sociedade finalmente desperta para a necessidade de respeito ao ambiente natural e a tecnologia oferece meios para uma gestão muito mais eficiente dos recursos naturais e dos resíduos das atividades humanas, o Prefeito de um Município de cerca de 500.000 habitantes adote práticas medievais de descarte do lixo, que já era destinado a aterro sanitário.

74. Enquanto a ABRELPE²¹ divulga que quase 70% dos resíduos sólidos gerados no Estado do Rio de Janeiro são direcionados a aterros sanitários²², o segundo réu caminha na contramão da história para reduzir a alvissareira estatística.

75. Na qualidade de Chefe do Poder Executivo e competente para decidir sobre a gestão dos resíduos sólidos, o segundo réu é o autor do ato de improbidade administrativa em comento.

76. No entanto, não agiu sozinho.

77. O terceiro réu, à época Secretário de Meio Ambiente, *aderiu* ao ato de improbidade administrativa praticado pelo segundo réu, na medida em que **se**

²⁰ STJ. REsp 1252372/MG, julg. pela 2ª Turma em 05/04/2016, relator Min. Hermann Benjamin. Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=RES%CDDUOS+ADJ+SOLIDOS+E+IMPROBIDADE&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 20/11/2019.

²¹ Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais.

²² Conforme citado em OLIVEIRA, Marlus e CUNHA, Carlos Eduardo Soares Canejo Pinheiro. *Gestão de Resíduos Sólidos: Estratégias técnicas e legais rumo à destinação final ambientalmente adequada no Estado do Rio de Janeiro*. In: *Comentários à Legislação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro*, org. por Cristiane Jaccoud. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 379/391; esp. 383/384. Os dados citados no texto são de 2016.

utilizou de seu cargo para praticar atos visando a conferir aparência de legalidade à decisão do Prefeito, conforme já demonstrado.

78. Destarte, sua conduta configura improbidade administrativa, tanto por subsunção direta ao mesmo tipo legal - qual seja, o art. 11, I, da lei 8429/92 - quanto pela *norma de extensão* do art. 3º, da mesma lei.

79. De fato, a lei também pune aquele que integra o ato de improbidade administrativa, seja por participação, seja por beneficiamento. No caso do terceiro réu, que ocupa cargo comissionado - e por isso mesmo, hierarquicamente inferior ao do Prefeito - , fica claro que, a pedido ou determinação deste, que deveriam ser recusados diante da manifesta ilegalidade, **o terceiro réu voluntariamente emitiu atos com o objetivo de conferir aparência de legalidade aos atos ímprobos do segundo réu**²³.

80. Concorreu, assim, para a prática do ato do Prefeito, tentando acobertá-lo sob a manta da legalidade, em conduta igualmente reprovável, praticada por quem tinha justamente o dever de zelar pelo meio ambiente.

81. Por conta de tais fundamentos, ambos os réus devem ser responsabilizados pela prática de ato de improbidade administrativa, com a aplicação das respectivas sanções, previstas no art. 12, III, da lei 8429/92 - que, por lei, devem ser aplicadas cumulativamente e em parâmetros proporcionais à gravidade do ato.

²³ Os fatos foram tão graves que configuram crime, objeto de ação penal em curso no Tribunal de Justiça (processo nº 0031598-74.2017.8.19.0000). Esclareça-se, porém, que as regras de participação não são as mesmas no direito penal e no direito administrativo sancionador, motivo pelo qual o Ministério Público entendeu que, para esta demanda, voltada à responsabilização político-administrativa por improbidade administrativa, a conduta materialmente relevante foi a do Secretário de Meio Ambiente, pelos motivos expostos no corpo da petição - daí porque outros réus da ação penal não foram incluídos nesta ação.

III - DOS PEDIDOS

III.i - da tutela provisória de urgência

82. A própria notoriedade dos fatos é suficiente para se deduzir, inequivocamente, que o lixão do Babi deve ser definitivamente desativado e imediatamente remediado.

83. Tais medidas devem ser impostas logo no início do processo, de forma a se fazer cessar um prolongado ilícito e reduzir seus impactos negativos, da maneira mais eficaz possível.

84. Necessária, portanto, a concessão de tutela provisória de urgência.

85. Os requisitos legais estão presentes: de um lado, a inicial contém elementos que evidenciam a probabilidade do direito, já que narra um fato lesivo ao ambiente que, além de notório, está amparado nos diversos documentos coligidos no inquérito civil, citados ao longo da exposição fática.

86. Ora, havendo fortes elementos sobre a conduta lesiva do primeiro réu, torna-se possível antever, antes mesmo da formação do contraditório, que ***existe grande probabilidade de que os pedidos de responsabilização do Município, para remediar a área degradada, venham a ser julgados procedentes.***

87. Por outro lado, é evidente o perigo de dano, pois a omissão do Município faz com que a poluição no local ocorra de forma incontida, atingindo com todo o seu potencial contaminante os elementos naturais existentes ao redor.

88. Em outras palavras, considerando que as medidas de remediação visam a conter a poluição - drenando e tratando o chorume, por exemplo - fica fácil deduzir que a contaminação do solo, subsolo e águas (inclusive marinhas, pois os rios contaminados deságuam na Baía de Guanabara) continuará a ser produzida, agravando-se a cada dia.

89. Nesse sentido, a tutela provisória de urgência visa a proteger de imediato um bem jurídico difuso e altamente vulnerável.

90. Vale ressaltar, finalmente, que as medidas ora requeridas não são irreversíveis, pois têm, para o Município, cunho meramente patrimonial, bastando que se suspendam as atividades de contenção em caso de hipotética mudança de entendimento. No entanto, visam, aí sim, a conter um dano que, este sim, é irreversível, e sua irreversibilidade se agrava a cada dia sem medidas de remediação.

91. Com tais considerações, entendem-se presentes os requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil, motivo pelo qual **o autor requer a concessão liminar de tutela provisória de urgência**, para:

- a) **ordenar-se ao primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, que se abstenha imediata e definitivamente de promover, ou consentir que se promova, qualquer lançamento de resíduos sólidos, de qualquer tipologia, em toda a área do “lixão do Babi”, definida nesta inicial - e, por arrastamento lógico, em qualquer área que não constitua aterro sanitário com licença ambiental válida - sob pena de multa cominatória de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais) por cada ato de lançamento**, que poderá ser majorada; e sem prejuízo de outras medidas processuais que garantam a efetividade do provimento e da responsabilidade civil, penal e político-administrativa dos envolvidos.

- b) **ordenar-se ao primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, que apresente ao INEA, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, um plano de recuperação de área degradada voltado à remediação integral da área do “lixão do Babi”, contendo o diagnóstico completo de contaminação da área e todas as medidas de remediação necessárias, com a indicação do respectivo cronograma**; bem como **que atenda eventuais exigências do INEA, nos prazos por ele estipulados, até aceitação formal do documento, sob pena de multa cominatória de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais)**

por cada dia de atraso injustificado, que poderá ser majorada; e sem prejuízo de outras medidas processuais que garantam a efetividade do provimento e da responsabilidade civil, penal e político-administrativa dos envolvidos; e

c) **ordenar-se ao primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, que dê início à execução do plano de recuperação acima citado, não prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da aceitação formal do documento pelo INEA, executando-o integralmente de acordo com o seu cronograma, sob pena de multa cominatória de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil Reais), por cada dia de atraso injustificado em cada etapa**, que poderá ser majorada; e sem prejuízo de outras medidas processuais que garantam a efetividade do provimento e da responsabilidade civil, penal e político-administrativa dos envolvidos.

92. Para que se garanta a efetividade da decisão que eventualmente conceder as medidas acima, **requer o autor**, desde já, **a intimação pessoal dos Exmos. Srs. Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Meio Ambiente em exercício** (ainda que diversos dos réus desta demanda), para que, na qualidade de ocupantes dos respectivos cargos, **tomem ciência das determinações do Juízo e adotem as medidas cabíveis, em suas esferas de atribuições, para que sejam efetivamente cumpridas, contribuindo, assim, com a efetividade dos provimentos jurisdicionais** - e devendo ficar cientes, finalmente, de que **o autor poderá requerer a aplicação das multas cominatórias na pessoa dos referidos agentes, se, no curso do processo, surgir a suspeita de que estão se omitindo**, ou turbando o cumprimento dos provimentos jurisdicionais; ou simplesmente se a aplicação da multa na pessoa jurídica do Município se revelar insuficiente e/ou gravosa à situação financeira do ente político.

III.ii - da tutela definitiva

93. Por todo o exposto, requer finalmente o autor:

- a) o **deferimento da presente petição inicial**, com a **imediata apreciação dos requerimentos de tutela provisória de urgência**, acima formulados;
- b) a **dispensa da realização da audiência prévia de mediação/conciliação**, pelos motivos expostos na introdução desta petição inicial;
- c) a **notificação preliminar/citação dos réus**, para que, querendo, respondam à presente ação, sob pena de revelia, observadas as regras especiais da lei 8429/92 quanto à integralização da relação processual, tendo em vista a cumulação de pedidos com o de aplicação de sanções pela prática de atos de improbidade administrativa;
- d) a prolação de sentença de mérito em prazo razoável.

94. Por ocasião da prolação da sentença, **espera o autor pelo acolhimento dos pedidos de tutela definitiva abaixo listados, julgando-se-os PROCEDENTES, para:**

- a) **ordenar-se ao primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, confirmando-se a tutela provisória de urgência, que se abstenha de promover ou consentir que se promova qualquer lançamento de resíduos sólidos, de qualquer tipologia, em toda a área do “lixão do Babi”, definida nesta inicial - e, por arrastamento lógico, em qualquer área que não constitua aterro sanitário com licença ambiental válida - sob pena de multa cominatória de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais) por cada ato de lançamento**, que poderá ser majorada; e sem prejuízo de outras medidas processuais que garantam a efetividade do provimento e da responsabilidade civil, penal e político-administrativa dos envolvidos

- b) ***ordenar-se ao primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, confirmando-se a tutela provisória de urgência, que apresente ao INEA, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, um plano de recuperação de área degradada voltado à remediação integral da área do “lixão do Babi”, contendo o diagnóstico completo de contaminação da área e todas as medidas de remediação necessárias, com a indicação do respectivo cronograma; bem como que atenda eventuais exigências do INEA, nos prazos por ele estipulados, até aceitação formal do documento, sob pena de multa cominatória de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais) por cada dia de atraso injustificado***, que poderá ser majorada; e sem prejuízo de outras medidas processuais que garantam a efetividade do provimento e da responsabilidade civil, penal e político-administrativa dos envolvidos; e
- c) ***ordenar-se ao primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, confirmando-se a tutela provisória de urgência, que dê início à execução do plano de recuperação acima citado, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da aceitação formal do documento pelo INEA, executando-o integralmente de acordo com o seu cronograma, sob pena de multa cominatória de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil Reais), por cada dia de atraso injustificado em cada etapa***, que poderá ser majorada; e sem prejuízo de outras medidas processuais que garantam a efetividade do provimento e da responsabilidade civil, penal e político-administrativa dos envolvidos.
- d) ***condenar-se o primeiro réu, MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO, ao pagamento de indenização em dinheiro, em compensação pela degradação ambiental irreversível causada na área do lixão do Babi por duas décadas***, em valor a ser apurado em perícia, na fase de conhecimento ou de liquidação de sentença,

que reverterá ao fundo estadual do ambiente - FECAM, na forma do disposto no art. 13 da lei 7.347/85;

- e) ***condenar-se solidariamente os segundo e terceiro réus, WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO e FLAVIO FRANCISCO GONÇALVES, ao pagamento de indenização em dinheiro, em compensação pela degradação ambiental irreversível causada na área do lixão do Babi entre janeiro e março de 2017,*** em valor a ser apurado em perícia, na fase de conhecimento ou de liquidação de sentença, que reverterá ao fundo estadual do ambiente - FECAM, na forma do disposto no art. 13 da lei 7.347/85;
- f) ***aplicar-se aos segundo e terceiros réus, WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO e FLAVIO FRANCISCO GONÇALVES, na medida de suas culpabilidades, as sanções previstas no art. 12, III, da lei 8429/92,*** quais sejam, perda da função pública - caso ainda a exerçam -; suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público, nos patamares que o Juízo julgar proporcionais à gravidade de sua conduta, pela prática e participação de ato de improbidade administrativa.

95. Por fim, pede a condenação dos réus ao pagamento das despesas do processo, inclusive dos honorários advocatícios, que reverterão ao fundo especial do Ministério Público, na forma da lei estadual 2819/97.

96. O autor protesta, desde já, pela produção de todos os meios de prova admitidos, notadamente a prova pericial e a inspeção judicial; e ainda, se necessário, a prova oral (depoimentos de testemunhas e dos réus), *sem prejuízo do compartilhamento de provas com o Juízo competente pela ação penal nº 0031598-74.2017.8.19.0000.*

97. Por fim, considerando que a presente demanda contém cumulação de pedidos e que alguns dos pedidos não têm valor certo no momento – seja porque se tratam de obrigações de não fazer, seja porque dependem de apuração no curso do processo (art. 324, §1º, II, do CPC) –, **o autor atribui à causa**, com fulcro no art. 291, *caput*, combinado com o 292, VI, todos do CPC, **o valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de Reais)**.

Belford Roxo, 28 de novembro de 2019.

DANIEL FAVARETTO BARBOSA

Promotor de Justiça

JULIANA AMORIM CAVALLEIRO

Promotora de Justiça