

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE ARRAIAL DO CABO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, com fulcro nos artigos 127¹ e 129, III² da CRFB/88, art. 34, VI, a) da Lei Complementar 106/2001 do Estado do Rio de Janeiro³, e art. 1º, I c.c art. 5º, I, todos da Lei 7347/85⁴, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE
(com requerimento de tutela de urgência satisfativa)

Em face de:

¹ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

² Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do **meio ambiente** e de outros interesses difusos e coletivos;

³ Art. 34 - Além das funções previstas nas Constituições da Federal e Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público

VI - promover o inquérito civil e propor a ação civil pública, na forma da Lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados à criança e ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência, ao **meio ambiente**, ao consumidor, ao contribuinte, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

⁴ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao **meio-ambiente**;

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

a) **PESSOAS NÃO IDENTIFICADAS**, que atualmente ocupam de forma irregular e à revelia do Poder Público, após esbulho possessório, área situada no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, ao longo da rua caminho verde, Bairro Monte Alto, Arraial do Cabo, no lado esquerdo da pista, sentido praia, área esta devidamente identificada nos relatórios ambientais que servem de fundamento à presente ação civil pública.

b) **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 42.498.600/0001-71, com sede na cidade do Rio de Janeiro-RJ, Rua Pinheiro Machado S/N Palácio Guanabara, Laranjeiras, Rio de Janeiro, CEP 22.231-901, com representação judicial na Procuradoria Geral do Estado, na Rua do Carmo, nº 27, Centro, Rio de Janeiro, CEP 20.011-020, a ser citado na pessoa de seu representante legal, na forma da lei;

c) **INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - INEA**, Autarquia Estadual, inscrita no CNPJ sob o nº 10.598.957/0001-35, com sede na cidade do Rio de Janeiro-RJ, Avenida Venezuela nº 110, Centro, Rio de Janeiro, CEP 20.081-312, a ser citado na pessoa de seu representante legal, na forma da lei;

d) **MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 27.792.373/0001-07, com sede na cidade de Arraial do Cabo Frio-RJ, Avenida da Liberdade nº 50, Centro, Arraial do Cabo, CEP 28.930-000, a ser citado na pessoa de seu representante legal, na forma da lei.

Pelos motivos de fato e de direito que passa a expor.

1. DOS FATOS

A presente ação civil pública tem por objeto combater as ocupações humanas irregulares, erguidas clandestinamente, que vem dizimando a flora e fauna do Parque Estadual da Costa do Sol. Nessa ação, postula-se a imediata desocupação das pessoas que, à revelia das autoridades públicas, ocupam de forma ilegal e criminosa porção de terra integrante do PECSOL, localizada ao longo da rua caminho verde, Monte Alto, Arraial do Cabo. A área objeto da ação está devidamente identificada nos relatórios elaborados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Chefia do Parque Estadual da Costa do Sol e Secretaria Municipal

de Meio Ambiente de Arraial do Cabo, que acompanham a presente ação civil pública.

Preliminarmente, lembramos que o Parque Estadual da Costa do Sol abrange 5 municípios da Região dos Lagos e foi criada com a finalidade de *“assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica e ecossistemas associados da região das baixadas litorâneas (restingas, mangues, lagoas, brejos, lagunas, entre outros), possibilitando a recuperação das áreas degradadas ali existentes; manter populações de animais e plantas nativas, servindo como refúgio para espécies migratórias raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção da fauna e flora nativas; oferecer oportunidades de visitação, recreação, interpretação, educação e pesquisa científica; possibilitar o desenvolvimento do turismo no seu interior - uma vocação natural dessa região do Estado - além de atividades econômicas sustentáveis no seu entorno.”*⁵

Como se percebe, cuida-se de Unidade de Conservação de proteção integral criada para preservar, conservar e recuperar área de inestimável valor ecológico. Contudo, esse ecossistema está enormemente ameaçado por um **movimento planejado, organizado e criminoso** de ocupações irregulares, precedidas de incêndios criminosos, mantidas por meio de ameaças à integridade física de fiscais ambientais, que vem aumentando de forma exponencial ao longo da restinga de Massambaba. Passamos a relatar o histórico da invasão que esta em andamento ao longo da rua Caminho Verde, Monte Alto, Arraial do Cabo, objeto dessa ação civil pública.

§

No dia 08.09.2018 fiscais da Secretaria de Meio Ambiente de Arraial do Cabo, em companhia de agentes do INEA e do 25º Batalhão de Polícia Militar compareceram na área acima descrita e realizaram uma vistoria no Bairro de Monte Alto, resultando dessa diligência o relatório de fiscalização nº 586/18.

Conforme consta do relatório, ao chegar ao local a equipe constatou que havia sido construída uma residência em área localizada no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, bem como em área de risco, na forma do art. 21 da lei municipal 1.715. **Segundo o ato normativo em comento, a área é classificada de alto risco por ser de alta declividade, sujeita a inundações, alagamentos, erosão, ressacas e outros fenômenos da natureza que colocam**

5

em risco a vida das populações humanas, sendo absolutamente vedada a ocupação humana no local.

A possuidora da residência identificada no relatório 586/2018, Sra. Ana Paula, foi notificada a desfazer as obras, porém deixou de ser conduzida à Delegacia de Polícia por conta da presença de inúmeros populares, o que poderia gerar tumulto e até mesmo agressão aos agentes públicos, demonstrando o ânimo bélico dos ocupantes.

Posteriormente, no dia 24.09.2018, a equipe da Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura de Arraial do Cabo retornou ao local, agora acompanhada de agentes do INEA, UPAM E GUARDA MUNICIPAL MARÍTIMA AMBIENTAL - GAMA, resultando dessa diligência o relatório de fiscalização nº 605/18. Conforme consta do relatório, nesse dia não foi possível a realização de vistoria, haja vista que os ocupantes do local reagiram com agressividade e ameaças aos agentes públicos, impedindo os mesmos de prosseguirem com a vistoria por falta de segurança e risco à sua integridade física.

No dia 16.10.2018, Guarda Parques do INEA se dirigiram ao local para realizar vistoria, resultando dessa diligência o relatório de fiscalização nº 62.2018. Conforme consta do relatório, os agentes do INEA caracterizaram a área invadida como integrante do Parque Estadual da Costa do Sol e como área de preservação permanente, por se tratar de área com presença de vegetação de restinga fixadora de dunas.

O relatório nº 62.2018 identificou a presença de 11 residências habitadas, já tendo o MPRJ ajuizado ações demolitórias em face de todos seus ocupantes.⁶ Em algumas dessas ações, esse juízo deferiu o pedido liminar postulado pelo MPRJ, tendo determinado: a) notificação dos ocupantes para que deixassem o local no prazo de 30 dias; b) passados os 30 dias, estariam o INEA e Prefeitura autorizados a promover as desocupações, demolições, remoção de entulhos e recuperação da área.

Já no dia 18.12.2018, a equipe da Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura de Arraial do Cabo retornou ao local, resultando dessa diligência o relatório de fiscalização nº 683.2018. Conforme consta do relatório, nessa oportunidade foi constatado o avanço das construções, tendo sido contatadas aproximadamente 60 residências no local. Documentou-se também os danos

⁶ 0007033-94.2018.8.19.0005, 0007034-79.2018.8.19.0005, 0007035-64.2018.8.19.0005, 0007036-49.2018.8.19.0005, 0007037-34.2018.8.19.0005, 0007042-56.2018.8.19.0005, 0007043-41.2018.8.19.0005, 0007045-11.2018.8.19.0005, 0007048-63.2018.8.19.0005, 0007050-33.2018.8.19.0005 e 0007051-18.2018.8.19.0005.

causados ao local em razão da precariedade das residências, quais sejam: contaminação do lençol freático em razão da falta de saneamento; captação irregular de água em poços artesianos; lançamento de efluentes sanitários sem a devida destinação; remoção de vegetação fixadora de dunas e desmonte/diminuição das dunas.

Após a elaboração do relatório 62.2018, agentes do INEA realizaram novas vistorias na restinga de Massambaba e encaminharam ao MPRJ o relatório de vistoria 01/2019, que foi elaborado com o objetivo de identificar e monitorar pontos de invasões no interior do Parque Estadual da Costa do Sol. Dentre os pontos de invasões identificados, a ocupação criminosa da Rua Caminho Verde foi identificada como a maior área de invasão do PECS.

Conforme consta do relatório 01/2019, as habitações erguidas caracterizam-se por: a) não possuem fornecimento legalizado de água e energia elétrica; b) não possuem esgotamento sanitário; c) possuem apenas um cômodo; d) são construções de alvenaria com aproximadamente 16 metros quadrados, com apenas uma porta e janela. De acordo com o relatório, a invasão da rua caminho verde já possui aproximadamente 60 casas, já tendo causado inúmeros danos ao ecossistema local, com prejuízos sem precedentes à fauna e flora local.

Por fim, atendendo solicitação ministerial, a equipe do programa olho no verde⁷, da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, encaminhou ao Ministério Público as imagens de satélite do seu banco de dados, demonstrando a evolução da ocupação ilegal e violenta da rua caminho verde. Eis as imagens comparativas, **que identificaram a construção de 60 casas entre julho de 2018 e dezembro de 2018, e dão uma exata dimensão da gravidade dos danos que estão ocorrendo no local:**

⁷ Fruto de uma parceria entre a SEA, o Inea e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/ Coppetec), o Projeto Olho no Verde envolve o monitoramento sistemático da cobertura florestal de uma área de sete mil quilômetros quadrados, onde se localizam os principais remanescentes florestais do Estado. Para isso, utiliza imagens de satélite de alta resolução obtidas semanalmente, o que permite identificar, com precisão, o corte até mesmo de uma única árvore. <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=3123869>



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Subsecretaria de Conservação Ambiental e Clima

REGISTRO FOTOGRÁFICO

1 - Monte Alto



Figura 1. REGISTRO FOTOGRÁFICO DA ÁREA INVADIDA. RESSALTO A PRESENÇA DE DUNAS, VEGETAÇÃO FIXADORA DE DUNAS E PROXIMIDADE COM O MAR. A LINHA PRETA NAS IMAGENS SE SOBREPÕE À RUA CAMINHO VERDE. AS INVASÕES ESTÃO NO LADO ESQUERDO, SENTIDO PRAIA.

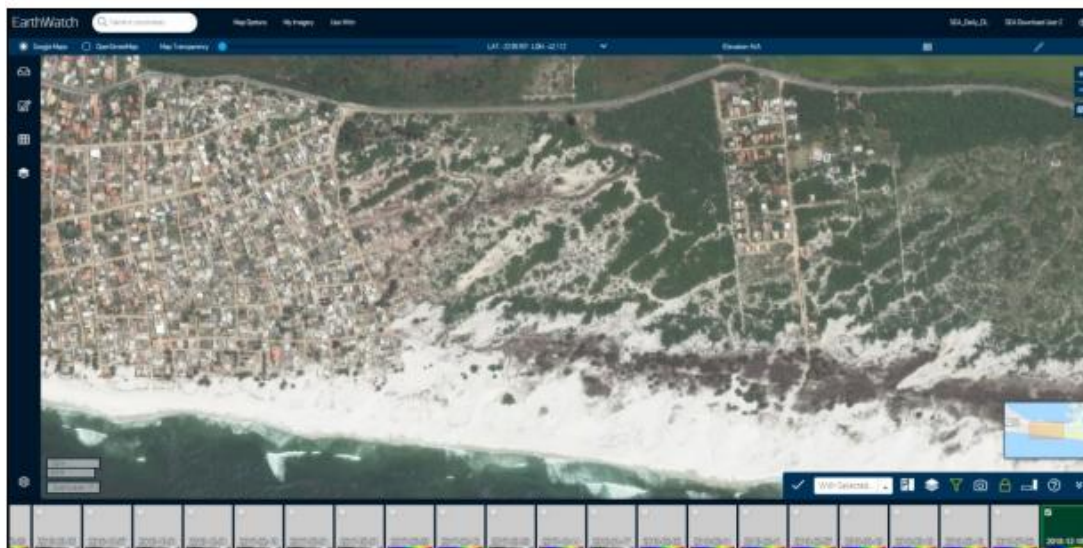
2 - CARACTERIZAÇÃO DO LOCAL

2.1 - Monte alto

Imagem 03/07/2018



Imagem 18/12/2018



2.1.1 - Comparando a imagem de 03/07/2018 com a imagem ampliada de 18/12/2018 conseguimos observar cerca de sessenta construções dentro dos limites do Parque Estadual da Costa do Sol.



Figura 2. EM VERMELHO, AS RESIDÊNCIAS IDENTIFICADAS PELAS IMAGENS DE SATÉLITE.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Subsecretaria de Conservação Ambiental e Clima

2.1.2 – Imagem 18/12/2018

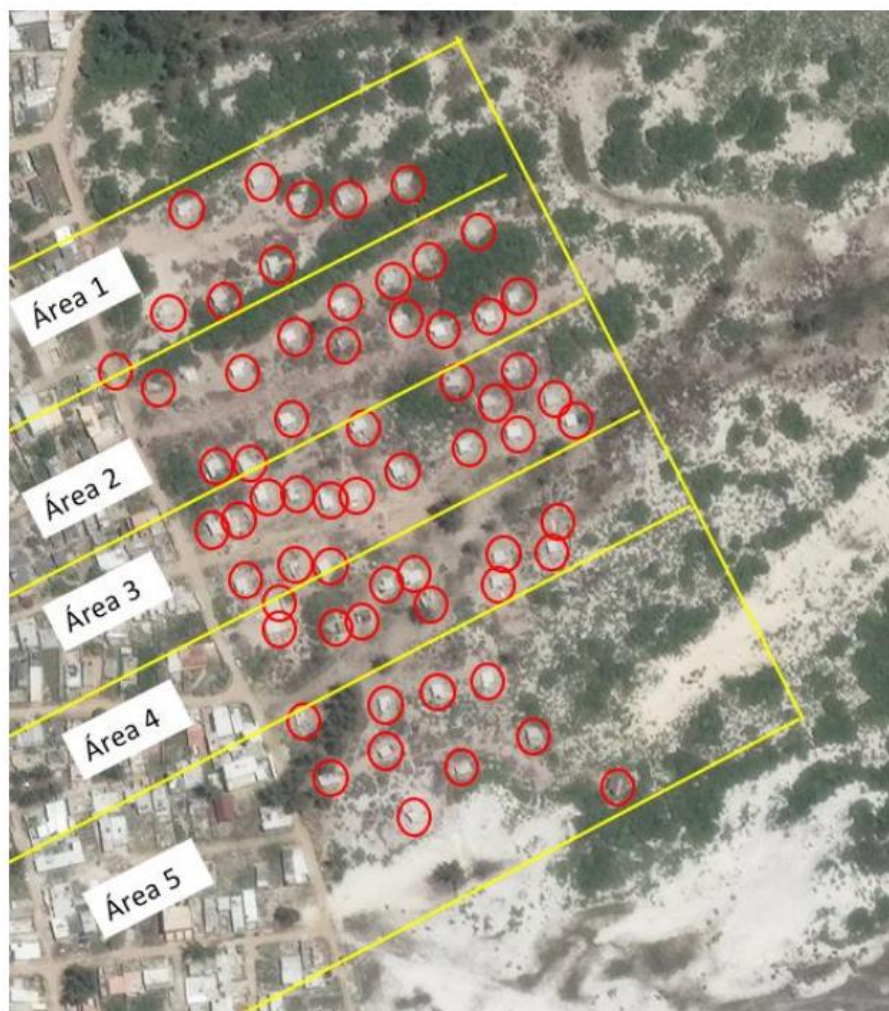


Figura 3. A DIVISÃO EM ÁREAS SIGNIFICA O INÍCIO DA FORMAÇÃO DE VIAS NO LOCAL.

§

Feito o registro do histórico de ações dos órgãos ambientais, passamos a esclarecer as peculiaridades dessas invasões, que reforçam a necessidade de desocupação sumária do local e demonstram a má-fé de seus ocupantes.

Inicialmente, destaco que o trabalho das equipes de fiscalização é extremamente prejudicado pelo *modus operandi* dos invasores. Com efeito, as

casas são construídas por meio do processo conhecido como “Kit Invasão”. Isso significa que as casas, em sua maioria minúsculas, de alvenaria, com apenas um cômodo, uma porta e janela, em tamanho inferior a 16 metros quadrados e sem qualquer instalação de água, energia e esgoto, são construídas no período noturno e em finais de semana, ficando prontas e habitadas em menos de 24 horas, impedindo assim a ação demolitória dos agentes ambientais, ante a jurisprudência consolidada de nossos Tribunais Superiores no sentido de que residências habitadas só podem ser demolidas com ordem judicial.

Outra prática que vem sendo utilizada por esses invasores é a realização de queimadas criminosas nas áreas com vegetação, de forma a facilitar a ocupação por seres humanos. Tal fato foi constatado por meio de fiscalização realizada pela Secretaria de Meio Ambiente de Arraial do Cabo, relatório de vistoria nº 577/2018. No referido relatório consta o registro fotográfico de inúmeros pneus encontrados em área que já havia sido demarcada ilegalmente pelos invasores, para posterior incineração.

Essas circunstâncias denotam inequivocamente a **má fé dos invasores**. Todos estão plenamente cientes que ocupam área *non aedificandi*, inserida nos limites do Parque Estadual da Costa do Sol, pois desde o início da invasão que a Secretaria de Meio Ambiente de Arraial do Cabo e o INEA vêm notificando os ocupantes a deixarem as residências. Os invasores não só deixaram de cumprir com as notificações, como vem agindo com hostilidade contra os agentes, resistindo às ordens de deixar o local e impedindo o comparecimento de agentes à área, conforme documentado nos relatórios da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Arraial do Cabo e declaração de agentes do INEA em reunião realizada no MPRJ no dia 16.01.2019.

O ímpeto depredador dos invasores que vem dizimando a restinga de Massambaba não encontra limites. Conforme registrado em jornal local⁸, já no ano de 2019 foram registrados nada mais nada menos do que 23 incêndios em 72 horas! Destaco o seguinte trecho da reportagem:

“O Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de preservação ambiental que abrange seis municípios da Região dos Lagos, registrou 23 focos de incêndio em 72 horas. As informações divulgadas apontam que os incêndios têm se intensificado principalmente na primeira quinzena deste ano, com dois pontos especificamente pegando fogo há 36 horas, até esta quinta-feira (17).

⁸ <https://prensadebabel.com.br/index.php/2019/01/18/parque-estadual-da-costa-do-sol-registra-23-focos-de-incendio-em-72-horas/>

Denise Pena, membro do Conselho Consultivo do PECS, também representante do Grupo GEMA – Educação para o Meio Ambiente e integrante da diretoria da Associação de Amigos de Jacarepiá, a AMILA, coordena o Grupo de Trabalho que acompanha a construção do Plano de Manejo do PECS e comenta a situação alarmante de incêndios no Parque, apontando que são vários os fatores que estimulam o surgimento dos incêndios florestais, com destaque a dois, a impunidade e o enfraquecimento das políticas públicas que cuidam da proteção ambiental.

“Sobre a impunidade, temos várias pessoas que utilizam as queimadas como prática de limpeza dos terrenos, que agravado ao forte vento que faz em nossa região, fatalmente, isso extravasa para as áreas vegetadas. Há também pessoas que gostam de atear fogo, muitas vezes pela falta de educação ambiental ou por não compreenderem a função reguladora do clima que uma natureza preservada proporciona. Muitos não entendem a importância da preservação para a fauna, vegetação ou reprodução das espécies animais e vegetais” explica Denise.

“Há também outra questão grave que ocorre em todo o Parque, que é a criação de gado solta. São pessoas que trazem os bois de manhã, de bicicleta, à pé ou de carro, tocando o gado, largam os animais na região e retornam no final da tarde para buscá-los. Muitos deles incendiam os locais em que cuidam do gado para que se renove o capim, e infelizmente, causam enormes tragédias. Na primeira semana de Janeiro, por exemplo, tivemos um incêndio enorme que consumiu mais de 50 hectares na área em torno da Lagoa de Jacarepiá, em Saquarema, por incêndio para a renovação do pasto pro gado. Há dois atrás, nós da AMILA (Associação de amigos da Lagoa de Jacarepiá) da qual faço parte, classificamos o incêndio como criminoso” continua.

Mas não é apenas o processo que antecede as invasões que vem causando degradação ambiental acentuada. A permanência dessas ocupações também é extremamente nociva ao ecossistema local. Considerando que as residências são desprovidas de todo e qualquer sistema de saneamento básico, diariamente ocorrem despejos de inúmeros dejetos no Parque. Fora isso, também não há coleta de lixo no local, já sendo possível perceber a acumulação de resíduos sólidos ao redor das ocupações. E não deixamos de lado o fato das casas terem promovido ligações clandestinas de água e energia no local, o que além de

caracterizar o crime de furto, põe em risco a segurança dos sistemas de luz e energia, bem como a própria integridade física dos invasores.

Também é digno de nota que a permanência das residências impede a recuperação da área e a própria regeneração natural do ambiente, sendo certo que a permanência de agrupamentos humanos no local estimula novas invasões, que continuam se sucedendo diariamente. Lembramos que em outubro de 2018 havia apenas uma residência no local; agora, já temos aproximadamente 60 residências.

§

Em razão da gravidade dos fatos e urgência em adotar medidas necessárias à desocupação imediata do local, o MPRJ se reuniu no dia 16.01.2019 com representantes da Prefeitura de Arraial do Cabo (Procuradoria-Geral e Secretarias de Meio Ambiente, Obras, Segurança Pública, Assistência Social), INEA, equipe do Parque Estadual da Costa do Sol e representantes da Coordenadoria Integrada de Combate aos Crimes Ambientais - este último sendo um órgão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente criado com a finalidade de planejar, coordenar e executar ações de combate aos crimes ambientais, integrando os órgãos públicos responsáveis pela fiscalização ambiental das três esferas de governo (federal, estadual e municipais), com notável experiência em ações de embargo e demolição de construções em áreas de proteção ambiental.⁹

Na referida reunião, o MPRJ e os órgãos presentes definiram ações, atribuições e responsabilidades em eventual ação de desocupação imediata, de forma a garantir a desocupação e prevenir qualquer dano a integridade física dos envolvidos, sejam dos agentes públicos, sejam dos invasores. Uma vez deferidos os requerimentos formulados pelo MPRJ, pretende-se a realização de um plano de desocupação, contendo todos os itens acordados em reunião.

A saber, foram definidas as respectivas responsabilidades para as seguintes ações: a) apoio à ação pelo Batalhão do Choque, 25º BPM e CEPAM; b) fornecimento de maquinário para demolição; c) caminhão para transporte do mobiliário dos invasores, e oferecimento de local para guarda temporária daqueles que não puderem ser retirados pelos seus respectivos donos no momento da desocupação; d) disponibilização de ambulância durante a operação; e) cadastramento das famílias no CadÚnico pela Secretaria de Assistência Social; f) presença do Conselho Tutelar e acionamento de abrigos na região, caso haja

⁹ a ata da reunião consta como anexo desta petição inicial.

necessidade de acolhimento de crianças e adolescentes; g) acionamento de casas de passagem da região, para receber as famílias que eventualmente não tenham para onde ir; h) presença da ENEL e PROLAGOS, para desativação com segurança das ligações clandestinas no local; i) acionamento da Delegacia de Arraial do Cabo, ante a possibilidade de condução daqueles que se opuserem mediante violência ou grave ameaça ao cumprimento da ordem judicial; j) acionamento do Corpo de Bombeiros, haja vista que em situações como essa é comum que os invasores provoquem incêndios em outros locais do Parque, objetivando desmobilizar a estrutura necessária para remoção das casas.

Como se sabe, é pacífica a jurisprudência dos Tribunais Superiores no sentido de que, em se tratando de edificações irregulares residenciais, os órgãos integrantes do SISNAMA, detentores de Poder de Polícia, não podem promover, sem a respectiva autorização judicial, a demolição dos imóveis.¹⁰ Nesse sentido o seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO. AUTO-EXECUTORIEDADE DOS ATOS DE POLÍCIA. Os atos de polícia são executados pela própria autoridade administrativa, independentemente de autorização judicial. Se, todavia, o ato de polícia tiver como objeto a demolição de uma casa habitada, a respectiva execução deve ser autorizada judicialmente e acompanhada por oficiais de justiça. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 1217234 / PB)

Logo, não resta ao Ministério Público outra alternativa senão o ajuizamento da presente ação civil pública, sendo absolutamente necessária a atuação emergencial deste Juízo, para evitar a permanência, consolidação e multiplicação dos crimes ambientais que vem ocorrendo no interior do PECS, em especial na restinga de Massambaba.

¹⁰ Em âmbito federal, o art. 112, §3º do Decreto 6514/08 (que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente) veda expressamente a demolição de edificações residenciais. Confira-se:

Art. 112. A demolição de obra, edificação ou construção não habitada e utilizada diretamente para a infração ambiental dar-se-á excepcionalmente no ato da fiscalização nos casos em que se constatar que a ausência da demolição importa em iminente risco de agravamento do dano ambiental ou de graves riscos à saúde.

§ 1º (...)

§ 3º A demolição de que trata o caput não será realizada em edificações residenciais.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DA IMPOSSIBILIDADE DE CONSTRUIR EDIFICAÇÃO RESIDENCIAL NO INTERIOR DE PARQUE ESTADUAL. VIOLAÇÃO DAS REGRAS DE USO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL PREVISTAS NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (LEI 9985/2000)

Como dito no capítulo anterior, as edificações que se pretendem demolir com a presente ação civil pública foram construídas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de conservação de proteção integral que integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, eis que, segundo o art. 3º da Lei 9985/2000, o SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.¹¹

A lei 9985/2000 estabeleceu duas espécies de Unidades de Conservação: as de proteção integral e de proteção específica. Confira-se a redação do art. 7º, que além de definir as espécies de Unidades de Conservação, cuidou de estabelecer seus objetivos básicos:

“Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O **objetivo básico das Unidades de Proteção Integral** é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

Mais adiante, no art. 8º, a lei 9985/2000 definiu as categorias integrantes dos grupos de Unidades de Conservação de proteção Integral. Eis a sua redação:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

¹¹ Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;**
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

Embora o artigo fale em Parque Nacional, mais adiante, o art. 11, § 4º estabeleceu que as unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Municipal.¹² No caso vertente, tratamos de Parque estadual, eis que criado por ato do Poder Executivo estadual, não havendo qualquer dúvida quanto à incidência das normas da lei 9985/2000, em especial as relativas à categoria dos Parques Nacionais, ao Parque Estadual da Costa do Sol.

Compreendido, portanto, que o Parque Estadual da Costa do Sol é uma unidade de conservação de proteção integral e se submete aos ditames da lei 9985/2000, necessário estabelecer, doravante, o **regime jurídico de uso do seu espaço territorial**.

Segundo o art. 7º, §1º da Lei 9985/2000, o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, **sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais**, com exceção dos casos previstos na Lei em comento.¹³ Especificamente em relação aos Parques Nacionais, estaduais e municipais, foi editado o art. 11 da Lei 9985/2000, *in verbis*:

¹² Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

(...)

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

¹³ Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

(...)

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

*“Art. 11. O Parque Nacional tem como **objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais** de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.*

Em acréscimo, de forma a melhor compreender o regime jurídico de uso das unidades de conservação de proteção integral, é imprescindível trazermos à tona os conceitos legais de **proteção integral e uso indireto**, definidos, respectivamente, nos incisos VI e IX do art. 2º da Lei 9985/2000. Confira-se:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

VI - **proteção integral**: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

IX - **uso indireto**: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

Como se percebe do conceito legal, as unidades de conservação de proteção integral devem ser mantidas livres de alterações causadas por interferência humana, sendo apenas admitido o uso que não envolva dano ou destruição dos recursos naturais localizados em seu espaço territorial, dentre os quais podemos citar a realização de pesquisas científicas, desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, conforme estabelecido pelo art. 11 da SNUC.

Ou seja: **o ordenamento jurídico vigente não admite, no interior de unidade de conservação de proteção integral, qualquer tipo de edificação, posto que estas não se enquadram no conceito de uso indireto do espaço territorial da UC, tão pouco se alinham aos objetivos básicos dos Parques estaduais conforme definidos pela lei 9985/2000.**

A proibição de atividades em desacordo aos objetivos das Unidades de Conservação foi expressamente consignada nos arts. 28 e 38 da Lei 9985/2000, *in verbis*:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Art. 38. A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei.

Como se vê, a edificação de casas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol não só é vedada como, uma vez realizada, sujeita os infratores às sanções administrativa, civil e penal legalmente previstas para tal comportamento.

Sendo assim, impossível tolerar a permanência destas residências no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, até porque a própria lei 9985/2000 veda a implantação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana nestas residências, o que impede que tais moradias sejam providas de serviços básicos a prover um mínimo de dignidade a seus habitantes. Tal conclusão se extrai, a *contrario sensu*, do artigo 46 da Lei 9985/2000, que possui a seguinte redação:

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, **em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos** depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Como se vê, o dispositivo legal em comento estabelece que os serviços de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral somente serão instalados, após prévia autorização do órgão responsável pela UC, nas unidades de conservação onde estes sejam permitidos, o que não é o caso de unidades de proteção integral, que somente admitem o uso indireto do seu espaço territorial.

Ante o exposto, podemos extrair da legislação em vigor a conclusão de que é terminantemente proibida toda e qualquer edificação no interior de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; e que uma vez edificadas em violação aos termos da Lei 9985/2000, devem as mesmas ser demolidas, e suas áreas devidamente recuperadas pelos degradadores e pelo poder público, de

forma que a Unidade de Conservação danificada possa cumprir seus objetivos estabelecidos pela lei.

2.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE RESIDÊNCIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

Com efeito, a lei 12.651/2012, conhecida popularmente como Código Florestal, conceitua área de preservação permanente e disciplina as hipóteses em que pode haver intervenções e supressão de vegetação nessas áreas. A proteção dessas áreas tem por fundamento sua relevância ecológica, e retira sua validade diretamente do art. 225, §1º, III da CRFB/88¹⁴. Segundo o art. 3º, II do CF:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – (...)

II - **Área de Preservação Permanente** - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Os espaços que devem ser reconhecidos como áreas de preservação permanente estão listados no art. 4º do CF. Interessa-nos aqui o disposto no inciso VI, que define como áreas de preservação permanente as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

E não bastasse a disposição do Código Florestal, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 268, II¹⁵, e a Lei Orgânica do Município de

¹⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - (...)

III - **definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)**

¹⁵ Art. 268. São áreas de preservação permanente:

Arraial do Cabo, em seu art. 184, III¹⁶ também classificam a vegetação fixadora de dunas como área de preservação permanente. É nesta hipótese que se enquadra a área objeto dessa ação civil pública, conforme relatório do INEA que acompanha a presente inicial.

Confirmado, portanto a caracterização da área onde erguidas as construções como área de preservação permanente, passamos a demonstrar a ilegalidade da intervenção dos réus. Segundo o Código Florestal, o proprietário ou possuidor deve manter a vegetação situada em área de preservação permanente, sendo o mesmo obrigado a promover sua recuperação no caso de supressão, salvo quando a supressão tenha ocorrido nas hipóteses legais e tenha sido autorizada pelo órgão competente. (Art. 7º, §1º).

As hipóteses autorizadoras de supressão de vegetação em área de preservação permanente estão definidas no art. 8º do CF, somente sendo possível intervir nessas áreas nos casos de **utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na lei**. A vedação é de tamanha severidade que o próprio CF não admite regularização de intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas no sobredito ato normativo. Confirma-se a redação do dispositivo:

“Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do

I – (...)

II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;

¹⁶ Art. 184- Consideram-se áreas de preservação permanente:

I - os manguezais, as restingas;

II - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;

III - a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos ou para fixação de dunas;

caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Nesse contexto, importante salientar que as hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental são definidas no próprio CF, respectivamente no art. 3º, incisos VIII, IX e X. **A construção de imóvel para uso residencial** não se encontra prevista em nenhuma das exceções à vedação de intervenção em APP.

E além disso, ainda que presentes os requisitos legais para a intervenção, a mesma há de ser previamente autorizada pelo órgão ambiental, o que não ocorreu nesse caso.

Por tal motivo, os réus devem ser condenados à obrigação de fazer, consistente em desocupar os imóveis e promover a respectiva demolição, promovendo em seguida a recuperação ambiental da área, conforme determina o art. 7º, §1º do CF, *in verbis*:

“Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

Reforça o mandamento do dispositivo legal a súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “*não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.*” Ressalte-se que a elaboração do enunciado em questão resultou do julgamento do AgRg no REsp 1491027 / PB, em que a recorrente foi condenada a demolir casa que edificou em área de preservação permanente correspondente a manguezal e a margem de curso d’água, a remover os escombros daí resultantes e a recuperar a vegetação nativa do local. **A súmula afastou justamente o argumento de que pela consolidação da situação fática de intervenção em APP, a residência não poderia ser demolida.**

2.3 DA CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA INVADIDA COMO ÁREA DE RISCO, E CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE OCUPAÇÃO HUMANA.

Conforme informado no relatório 577/2018 da Secretaria de Meio Ambiente de Arraial do Cabo, a área invadida pelos réus é caracterizada como área de risco pela Lei Municipal 1.715/2011, eis que, em razão de sua alta declividade, é uma área sujeita à inundação, alagamentos, erosão, ressacas e outros fenômenos da natureza capazes de colocar em risco a vida das populações humanas.

Como se percebe, cuida-se de área insuscetível de parcelamento do solo para fins urbanos, seja por se tratar de área sujeita à inundação; seja porque as condições geológicas do terreno não aconselham a edificação; seja por que se encontra em área de preservação ecológica na forma, respectivamente, dos incisos I, IV e V do art. 3º, parágrafo único, da Lei 6766/78, *in verbis*:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II – (...)

III – (...)

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

2.4 DA CONFIGURAÇÃO DE CRIMES AMBIENTAIS

Por fim, ressalvo que a conduta dos invasores configura não só ilícito civil e administrativo, como também penal, haja vista que a conduta de causar incêndio e suprimir vegetação em área de preservação permanente, fixadora de dunas, pertencente ao bioma mata atlântico e inserida em Unidade de Conservação de Proteção Integral se amolda aos tipos penais previstos nos artigos 38¹⁷, 38-A¹⁸, 40¹⁹, 41²⁰, 48²¹, 50²² e 64²³ da Lei 9605/98.

¹⁷ Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

¹⁸ Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

¹⁹ Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre.

²⁰ Art. 41. Provocar incêndio em mata ou floresta:

Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

2.5 DA RESPONSABILIDADE DOS RÉUS. DA COMPETENCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS EM PROTEGER O MEIO AMBIENTE E COIBIR INFRAÇÕES AMBIENTAIS.

Os **possuidores do imóvel** são inegavelmente parte legítima para figurar no polo passivo desta demanda, eis que foram os responsáveis pela construção de edificação no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, incidindo aqui o comando legal do art. 14, §1º da Lei 6938/81, segundo o qual é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

No caso vertente, os possuidores do imóvel que figuram no polo passivo da demanda foram os responsáveis diretos pela degradação, enquadrando-se perfeitamente no conceito legal de poluidor, assim definido no art. 3º, IV da Lei 6938/81:

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de detenção de seis meses a um ano, e multa.

²¹ Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

²² Art. 50. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

²³ Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

O Estado do Rio de Janeiro, O INEA e o Município de Arraial do Cabo também tem legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, apesar de ambos estarem comprometidos e empenhados com a efetivação das medidas solicitadas, tendo inclusive debatido em reunião com o autor da ação as medidas necessárias ao desfazimento das obras e reparação ambiental do local.

Segundo o art. 225 da CRFB/88, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Como se vê, o *caput* do art. 225 da CRFB/88, atribui ao Poder Público, **aqui incluídos os três entes federativos**, o dever de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além do sobredito dispositivo constitucional, estabelece o artigo 23 da CRFB/88, em seus incisos III, VI e VII, ser **competência comum da União, dos Estados e dos Municípios** proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora e proteger monumentos e paisagens naturais.²⁴

O parágrafo único do art. 23 da CRFB/88, por sua vez, estabelece que, por meio de lei complementar, devem ser fixadas normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.²⁵

Em atenção a essa regra constitucional, foi editada a lei complementar 140/2011, fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais

²⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

²⁵ Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Em termos de competência para o exercício de atividade fiscalizadora, o art. 17 da Lei Complementar 140/2011 estabelece que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.²⁶

Ou seja, a princípio, a regra de competência para fins de fiscalização de infrações à legislação ambiental segue as regras de competência para promover as ações de licenciamento ambiental.

Contudo, a partir da leitura dos §§2º e 3º do art. 17 da LC 140/2011 verifica-se que este ato normativo fixou apenas a **competência precípua de fiscalização**, não impedindo as ações dos demais entes federativos diante da iminência ou ocorrência de dano ambiental. Confira-se:

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§3º *o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.*

Ou seja, o que se extrai das normas acima citadas é que, em termos de fiscalização ambiental, todos os Entes federativos estão não só autorizados, mas imbuídos do dever de atuar diante da iminência ou efetiva ocorrência de dano ambiental, não importando qual seja o órgão fiscalizador que detenha a atribuição em tese, para promover o licenciamento da atividade degradadora.

²⁶ Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

O Procurador do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas já alertava, antes mesmo da edição da lei complementar 140/2011, que a existência de um ente federativo **precipua**mente competente para o exercício do poder de polícia em defesa do meio ambiente não afastava a competência supletiva dos demais entes para agir, especialmente em casos de urgência ou omissão da atuação do ente precipuaente competente.²⁷

No caso vertente, não há dúvida que a competência para licenciar atividades no interior de uma unidade de conservação estadual pertence ao Estado. A lei complementar 140/2011 estabeleceu competência licenciadora residual aos Estados²⁸, definindo apenas a competência licenciadora da União e dos Municípios nos arts. 7º e 9º. E dentre os artigos 7º e 9º, que definem a competência licenciadora da União e do Município, não foram incluídas as atividades desenvolvidas no interior das unidades de conservação instituídas pelo Estado. Logo, compete ao Estado licenciar atividades desenvolvidas no interior de suas Unidades de Conservação.

Sendo assim, a regra do art. 17 fixa no Estado a **competência precípua** para o exercício das ações fiscalizadoras de empreendimentos ou atividades que causem degradação no interior de Unidades de Conservação Estadual. Contudo, conforme visto, os §§2º e 3º do mesmo dispositivo legal estabelecem que a norma do *caput* não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor.

Além dos dispositivos legais constantes da lei complementar 140/2011, outras normas infraconstitucionais estabelecem a competência comum dos entes federativos para adotar medidas de polícia frente a violação das normas de proteção ambiental. Passamos a enfrentá-las.

Em sede infraconstitucional, em norma inegavelmente recepcionada pelo ordenamento constitucional, a lei 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) estabeleceu o sistema nacional do meio ambiente, composto por órgãos e entidades dos três entes federativos, **todos responsáveis pela proteção do meio ambiente**, assim dispondo o seu art 6º:

²⁷ Artigo intitulado “ A Lei do Instituto estadual do Ambiente Anotada”. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, volume XXI, editora Lumen Juris, coordenação Rafael Lima Daudt D’Oliveira. 2009. Pg. 221

²⁸ Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;**

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, **responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental**, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: (...)

IV - **órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade** - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - **Órgãos Seccionais**: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - **Órgãos Locais**: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Em acréscimo, a lei 9605/98 cuidou de atribuir poder de polícia para fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente a todos os órgãos integrantes do Sisnama (art 70, §1), bem como consignou que toda e qualquer autoridade ambiental deve promover a apuração imediata das infrações ambientais que tiver conhecimento. Vejamos:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São **autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental** e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 3º **A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração**

imediate, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

Portanto, todos os entes federativos incluídos no polo passivo desta demanda, quais sejam, o Estado e o Município de Arraial do Cabo, possuem competência para o exercício de atividades fiscalizadoras de ações que causem degradação da qualidade ambiental.

Quanto ao INEA, o mesmo há de figurar no polo passivo por ser autarquia de regime especial, integrante da administração indireta estadual, vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a qual foi atribuída, por meio da Lei 5101/2007, a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.²⁹ Além disso, o INEA é entidade integrante do SISNAMA, na forma do art. 2º, §3º da Lei 5.101/2007.³⁰

Por fim, é de ser ressaltado que a lei criadora do INEA atribuiu-lhe expressamente Poder de Polícia em matéria ambiental, bem como a função de gerir as Unidades de Conservação estaduais, senão vejamos:

“Art. 5º - Ao Instituto compete implementar, em sua esfera de atribuições, a política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos fixada pelos órgãos competentes, em especial:

I – (...)

II – exercer o **poder de polícia em matéria ambiental** e de recursos hídricos, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aplicando medidas acauteladoras e sanções administrativas, em decorrência da prática de infrações administrativas ambientais, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo;

VII – **gerir as unidades estaduais de conservação da natureza** e outros espaços territoriais e seus componentes a serem

²⁹ Art. 2º – Fica criado o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, entidade integrante da Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, com sede na Capital do Estado.

³⁰ §3º - O Instituto integrará o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH, Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH e Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

especialmente protegidos, incluindo aqueles não previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

Logo, não há a menor dúvida quanto a legitimidade passiva do INEA para figurar no polo passivo da presente demanda.

§

Da responsabilidade do Estado por conduta omissiva no exercício do Poder de Polícia ambiental. Breves considerações.

Como se percebe, o dano oriundo da construção de uma edificação no interior de uma unidade de conservação de proteção integral está diretamente relacionado à ação insuficiente dos órgãos integrantes do SISNAMA, que devem fiscalizar a unidade de conservação e evitar a ocorrência de condutas que causem degradação ambiental e violem o regime jurídico de uso estabelecido pelo SNUC.

Em se tratando de responsabilidade do Estado por conduta omissiva no exercício do Poder de Polícia ambiental, doutrina³¹ e jurisprudência majoritárias reconhecem a configuração do regime de responsabilidade objetiva.

A uma, porque a CRFB/88 atribuiu ao Estado, aqui entendidos os três entes federativos, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.³² Como sustenta o Professor Edis Milaré:

“o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Esta posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Assim, afastando-se da imposição legal de agir, ou agindo deficientemente, deve o Estado responder por sua incúria, negligência ou deficiência.

³¹ Nesse sentido: Sirvinskas, Luis Paulo. Manual de Direito Ambiental. Editora Saraiva. 7ª edição. pg. 199; Mancuso, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores. 4ª edição. São Paulo, RT, p. 212; Milaré, Edis. Direito do Ambiente. 6ª edição, editora Revista dos Tribunais. Pg. 966.

³² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A duas, porque o art. 37, §6º da CRFB/88 não excepciona do regime de responsabilidade objetiva do Estado os danos causados em decorrência da omissão do Poder Público no exercício do Poder de Polícia.³³

Encampando a tese acima, o Superior Tribunal de Justiça proferiu o seguinte julgado, que abordava justamente a responsabilidade do Estado por danos provocados por construção de edificação no interior de unidade de conservação de proteção integral:³⁴

“Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação os funcionários de órgãos

³³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

³⁴ REsp 1071741 / SP, Relator Ministro Herman Benjamin.

ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, além de outros a que se confira tal atribuição.

8. Quando a autoridade ambiental tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de coresponsabilidade (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado).

13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.

Por outro lado, ainda que se entenda que em termos de responsabilidade por omissão o Poder Público se submeta ao regime da responsabilidade subjetiva (o que se admite apenas em razão do princípio da eventualidade), é inquestionável que no caso de danos ambientais causados no interior de Unidade de Conservação, o Estado tem o dever específico de agir, caracterizando sua omissão conduta ilícita, passível de responsabilização por falha do serviço. Nesse sentido os ensinamentos do professor Romeu Thomé, *in verbis*:³⁵

“ O Poder Público, ao criar uma unidade de conservação, como um Parque, torna-se corresponsável pela fiscalização de seus atributos naturais e pela manutenção de suas corretas condições de funcionamento, e responderá solidariamente com o particular que eventualmente cause dano a essa unidade. A inércia do estado em situação em que deveria agir para evitar o dano ao meio ambiente, ou a sua atuação de forma deficiente, contribui para o dano ambiental, ainda que de forma indireta, sendo passível de responsabilização.”

³⁵ Thomé, Romeu. Manual de Direito Ambiental. Editora jus podivum, 7ª edição

Portanto, não há a menor dúvida que o **Estado do Rio de Janeiro, o INEA e o Município de Arraial do Cabo** são legitimados a figurar no polo passivo da presente demanda, seja porque detém competência comum para proteger o meio ambiente, seja porque falharam no exercício do dever de fiscalizar o meio ambiente, em especial seus espaços especialmente protegidos, seja porque estão submetidos ao regime da responsabilidade objetiva, importando notar que sua conduta omissa na fiscalização foi fator determinante do dano ambiental que se pretende reparar com a presente ação civil pública.

4. DA TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA.

O novo código de processo civil estabeleceu duas modalidades de tutela provisória, quais sejam, tutela de urgência e de evidência.³⁶ A tutela de urgência, que nos interessa no presente caso, divide-se em tutela cautelar e satisfativa (tutela antecipada).

A tutela de urgência cautelar tem por objeto resguardar o resultado útil do processo, nos casos em que uma situação de fato possa colocar em risco a efetividade do provimento final. Já a tutela de urgência antecipada se destina a permitir a imediata realização prática do direito alegado pelo demandante, adequada para situações de risco iminente ao próprio direito material discutido em juízo.³⁷ É desta última que tratamos aqui.

Como requisitos prévios ao deferimento de tutelas de urgência antecipada, que ora se requer, o art. 300³⁸ do CPC exige que se demonstre a

³⁶ Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

³⁷ CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro, 3ª edição revista e ampliada, 2017, editora Atlas, pg. 160.

³⁸ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso vertente, a probabilidade do direito encontra-se devidamente preenchida pela documentação que instrui a presente inicial, conforme amplamente demonstrado nos capítulos anteriores. O relatório do órgão ambiental deixa claro a total irregularidade da edificação dos réus, que sequer são passíveis de regularização, cabendo tão somente sua demolição. Ademais, as residências foram construídas de forma clandestina, criminosa, durante período noturno e finais de semana, sabendo-se que se tratava de Parque Estadual.

Quanto ao perigo da demora, frisa o MPRJ que a residência dos réus é desprovida de todo e qualquer sistema de abastecimento de água e esgoto, contribuindo para que a cada dia que passa agrave-se o despejo de dejetos no Parque, degradando mais e mais o ambiente. Conforme consta do relatório de fiscalização nº 683.2018, elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente de Arraial do Cabo, listaram-se os danos que estão sendo causados ao local em razão da precariedade das residências, quais sejam: contaminação do lençol freático em razão da falta de saneamento; captação irregular de água em poços artesianos; lançamento de efluentes sanitários sem a devida destinação; remoção de vegetação fixadora de dunas e desmonte/diminuição das dunas.

Além disso, a permanência das residências e seres humanos afugenta a fauna local, impede a recuperação da área e a própria regeneração natural do ambiente. Fora isso, a permanência de casas no local estimula novas invasões, que continuam se sucedendo diariamente.

Requer ainda o Ministério Público que tal medida seja efetivada *inaudita altera parte* (antes da oitiva da parte contrária). Tal possibilidade é autorizada pelo artigo 300, § 2º do CPC³⁹, segundo o qual a tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia. É preciso agir com urgência e rigor, para que atos criminosos não sejam estimulados.

³⁹ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

(...)

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

Ante o exposto, com fundamento nos artigos 300 e 301 do CPC, requer o Ministério Público o deferimento de tutela de urgência cautelar, para:

a) **condenar os invasores a desocuparem, no prazo de 20 dias**, as casas erguidas de forma ilegal e clandestina ao longo da rua caminho verde, Monte Alto, Arraial do Cabo, lado esquerdo da via, sentido praia;

b) **visando facilitar o processo de desocupação voluntária**, que o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Arraial do Cabo sejam condenados a providenciar os meios necessários para efetivar a mudança dos réus que concordarem em desocupar voluntariamente o local, principalmente meios de transporte, como caminhões e ônibus, para transportar os réus e seus bens para os locais onde indicarem, desde que o destino indicado pelo ocupante seja circunscritos à cidade de Arraial do Cabo ou cidades vizinhas, confrontantes ao Município de Arraial do Cabo.

c) Findo o **prazo fixado por V. Excelência para desocupação voluntária**, que sejam o Estado do Rio de Janeiro, o INEA e o Município de Arraial do Cabo condenados solidariamente a promover a desocupação forçada dos réus que ainda permanecerem no local; demolir as residências erguidas no local; e dar início imediato ao processo de recuperação ambiental da área;

d) **Na hipótese de desocupação forçada**, conforme requerido no item “c”, requer o MPRJ que, antes da operação de desocupação, seja apresentado em juízo pelo Estado do Rio de Janeiro, Município de Arraial do Cabo e INEA, em conjunto com o MPRJ, um **plano de desocupação**, indicando: a) qual órgão será responsável pelo Comando da operação, sugerindo o MP, desde já, que tal encargo seja atribuído à Coordenadoria de Combate a Crimes Ambientais (CICA), conforme já acertado em reunião com o MPRJ; b) quais órgãos de policia ostensiva darão apoio à ação, sugerindo o MP, desde já, o acionamento do Batalhão do Choque, 25º BPM e CPAM (Comando de Policia Ambiental da PMERJ), conforme já acertado em reunião com o MPRJ; c) quem fornecerá maquinário e operadores de máquina para demolição, especificando as máquinas que serão utilizadas; d) quem fornecerá caminhão para transporte do mobiliário dos réus, bem como providenciará local para guarda temporária daqueles bens que não puderem ser retirados pelos seus

respectivos donos no momento da desocupação; e) quem disponibilizará ambulância durante a operação, e quantas serão disponibilizadas; f) quais hospitais poderão ser utilizados em caso de emergências resultantes do processo de desocupação, comprovando-se a ciência prévia da operação aos respectivos diretores das unidades hospitalares; g) quem dará destinação final ambientalmente adequada aos entulhos que resultarem da demolição das residências, especificando o local de destino;

e) **Na hipótese de desocupação forçada**, requer o MP que, antes da operação, o Estado do Rio de Janeiro, INEA e o Município de Arraial do Cabo sejam condenados à obrigação de fazer, consistente em dar ciência da operação aos seguintes órgãos/Pessoas Jurídicas: a) **Delegacia Policial de Arraial do Cabo**, ante a possibilidade de condução em massa dos ocupantes que se opuserem mediante violência ou grave ameaça ao cumprimento da ordem judicial; b) **Corpo de Bombeiros**, para que fiquem de prontidão no dia da desocupação, haja vista que em situações como essa é comum que os invasores provoquem incêndios em outros locais do Parque, objetivando desmobilizar a estrutura necessária para remoção das casas;

f) **Na hipótese de desocupação forçada**, requer o MP que o Juízo intime os seguintes órgãos/pessoas jurídicas, determinando o quanto se segue: a) que representantes do **Conselho Tutelar de Arraial do Cabo** sejam intimados à comparecer ao local da operação, caso haja necessidade de acolhimento de crianças e adolescentes; b) que seja determinado aos responsáveis legais pelas **Casas de Passagem** existentes em Arraial do Cabo e Municípios vizinhos que recebam as famílias que eventualmente não tenham para onde ir; e) intimação das companhias de serviços públicos **ENEL e PROLAGOS**, para que acompanhem a operação e promovam a desativação com segurança das ligações clandestinas de água e luz que forem encontradas no local.

g) Finalizada a desocupação forçada, e visando evitar nova ocupação por invasores, que o Estado do Rio de Janeiro, a Prefeitura de Arraial do Cabo e o INEA sejam condenados a promover efetiva fiscalização da área desocupada, elaborando-se no primeiro mês subsequente à desocupação relatórios diários do local, com registros fotográficos, encaminhando-os ao MPRJ e ao Juízo.

Decorrido o primeiro mês, que seja realizada nova audiência entre as partes para avaliar a possibilidade de redução de fiscalizações diárias;

5. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, pugna o Ministério Público:

- 1) O recebimento, a autuação e a distribuição da presente ação;
- 2) A concessão *inaudita altera parte* da **tutela antecipatória de natureza satisfativa**, condenando-se os réus, de forma solidária, a cumprirem as obrigações detalhadas no capítulo 4.
- 3) Citação pessoal dos réus que forem encontrados no local, e por edital dos demais, na forma do art. 554, §1º do Código de Processo Civil;
- 4) Intimação da Defensoria Pública, por se tratarem de réus em situação de hipossuficiência econômica, na forma do art. 554, §1º do Código de Processo Civil;
- 5) Condenação solidária de todos os réus a darem ampla publicidade à presente ação civil pública, na forma do art. 554, §3º do Código de Processo Civil, com especial ênfase à publicação da mesma em jornal de circulação local;
- 6) Não se opõe o MPRJ à designação de audiência de conciliação.
- 7) Sejam julgados procedentes os pedidos contidos nesta ação civil pública, da seguinte forma:
- 8) condenação dos ocupantes do local a desocuparem definitivamente as residências erguidas no interior do

Parque Estadual da Costa do Sol, na área localizada na rua Caminho Verde, Monte Alto, Arraial do Cabo, lado esquerdo da via, sentido praia;

- 9) condenação solidária de todos os réus a **promoverem a demolição** das residências erguidas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, na área localizada na rua Caminho Verde, Monte Alto, Arraial do Cabo, lado esquerdo da via, sentido praia;
- 10) condenação solidária dos réus a promoverem, após a demolição das edificações, a **retirada dos entulhos e sua destinação final ambientalmente adequada**;
- 11) **condenação solidária dos réus a promover a recuperação ambiental da área degradada**, determinando-se aos mesmos que apresentem em juízo o plano de recuperação ambiental da área antes de iniciar sua execução;
- 12) Para a comprovação dos fatos narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas que se fizerem pertinentes, notadamente a pericial, a documental suplementar, a testemunhal (em especial oitiva dos agentes fiscais que subscreveram os relatórios que acompanham a presente ação civil pública), além do depoimento pessoal dos réus, e tudo o mais que se fizer mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente peça vestibular.
- 13) Por fim, esclarece que receberá intimações em seu Gabinete, situado na Rua Francisco Mendes nº 350, Leste Shopping, 2º andar, loja 16, Centro, Cabo Frio, CEP 28.907-070.
- 14) Diante dos mandamentos estabelecidos pela legislação adjetiva, dá-se à causa o valor de R\$ 50.000,00.

Cabo Frio, 23 de janeiro de 2019.

Vinicius Lameira Bernardo

Promotor de Justiça - Mat. 3.475