



**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DA COMARCA DE
ARRAIAL DO CABO – RJ.**

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 EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE

com requerimento de concessão de tutela de urgência antecipada

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) **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;

b) **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;

c) **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.

d) **POSSUIDORES NÃO IDENTIFICADOS** dos imóveis edificados irregularmente na localidade de Sabiá, nesta cidade, nas áreas 01, 02 e 03, cuja localização e poligonais de delimitação encontram-se definidas no relatório da Gerência de Gestão do Território e Informações Geoespaciais do Instituto Estadual do Ambiente, SEI n. 7564559, que acompanha a presente peça vestibular.

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



1. DOS FATOS

O inquérito civil nº 87/2017, que serve de lastro à presente ação civil pública, foi instaurado para apurar a notícia de edificação de construções irregulares no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, mais precisamente no Distrito de Sabiá, Arraial do Cabo.

A investigação teve início a partir de notícia encaminhada por PRING EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A, relatando invasões em imóveis de sua propriedade, embora atualmente essas áreas estejam inseridas nos limites do Parque Estadual da Costa do Sol. (fls. 02.47)

Instado a se pronunciar sobre os fatos, o INEA encaminhou ao Ministério Público os relatórios de vistoria n. 055/2017, 02/2018, 382, 383, 384, 385, 386, 387 e 388, todos de 2018, por meio do ofício de fls. 183/185. (relatórios anexos) Em todas essas vistorias, o INEA constatou a presença de obras e casas irregulares, construídas no interior do Parque sem qualquer autorização dos órgãos licenciadores. Na oportunidade, obras em fase de construção foram demolidas, e os proprietários/possuidores de casas já finalizadas foram notificados a desfazê-las. (relatórios anexos).

O primeiro relatório elaborado sobre a área foi o de n. 55/2017 (anexo). Naquela oportunidade foram identificadas 13 casas irregulares no local, e todas foram objeto de ações civis públicas atualmente em trâmite perante o juízo único de Arraial do Cabo. No bojo das referidas ações coletivas, foi realizada audiência de conciliação com todos os ocupantes, oportunidade em que todos foram informados sobre a impossibilidade de regularização das casas. Ou seja, todos os moradores do local têm ciência da irregularidade de suas construções, não havendo que se falar em boa-fé ou desconhecimento quanto a proibição de edificar. Segue abaixo imagens das invasões documentadas no relatório 55/2017:



Figura 1. Relatório de vistoria INEA 55.2017.

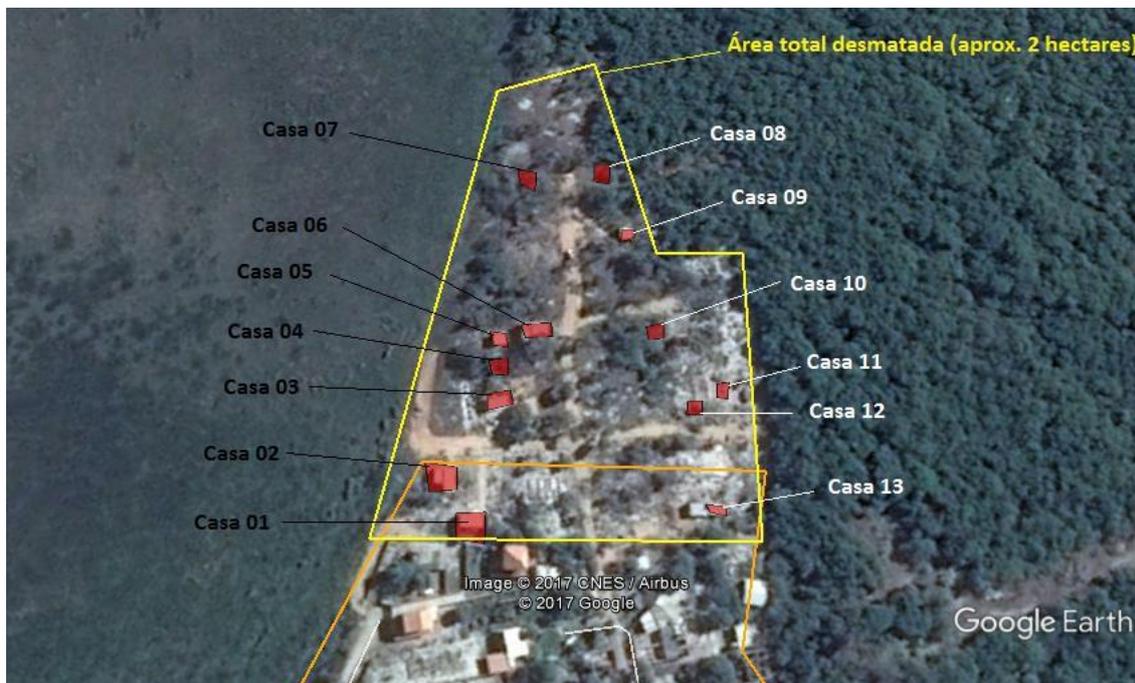


Figura 2. Relatório de vistoria INEA 55.2017.



Figura 3. Relatório de Vistoria 55.2017. Casas erguidas em meio a vegetação de mata atlântica arbustiva e arbórea.

No ano de 2018, mais operações foram levadas a cabo no local pelo INEA, tendo dado origem a confecção dos relatórios que acompanham a presente demanda. A fim de não tornar esta inicial cansativa, ressaltaremos o teor do relatório 383/2018. Confira-se o que foi atestado pelos fiscais que realizaram o ato, em companhia deste Promotor de Justiça:

Percorrendo o interior da comunidade conhecida como Sabiá, constatamos o avanço das ocupações irregulares para o interior do Parque Estadual da Costa do Sol (doravante denominado “PECS”), com a prévia supressão de vegetação de restinga arbustivo-arbórea em estágio médio de sucessão ecológica, conforme parâmetros elencados na Resolução CONAMA



nº 417/2009; em área non edificandi (área de preservação permanente e no interior de Unidade de Conservação de Proteção Integral).

*Às coordenadas 23K 786025m E/ 7462363m S – WGS84, em prolongamento irregular da Avenida “D” no interior do PECS, constatamos a edificação de uma residência com aproximadamente 200m² (20m x 10m), em terreno murado, já com emboço e pintura em amarelo, com vergalhões em início de instalação sobre a laje para erguimento do segundo pavimento. A moradia apresenta atualmente condições precárias de habitabilidade, ou seja, **sem acesso à água, rede de esgoto e energia elétrica; já com portas e janelas instaladas.***

*A área diretamente afetada não se enquadra como zona urbana consolidada nos moldes do Parágrafo 2º do Artigo 16-C da Lei Federal nº 9.636/1998 (alterado pela Lei Federal nº 13.465/2017); **nem tampouco dispõe de infraestrutura essencial nos moldes no Parágrafo 1º do Artigo 36 da Lei Federal nº 13.465/2017, tais como rede de energia elétrica domiciliar, sistema público de abastecimento de água potável, serviço de coleta e tratamento de esgoto sanitário, serviço de coleta de resíduos sólidos domésticos e drenagem de águas pluviais. Ressalta-se que a energia elétrica utilizada nas residências unifamiliares do entorno são objeto de furto, sendo que agentes da concessionária de energia elétrica da região realizaram o desligamento das ligações clandestinas, conhecidas popularmente como “gatos”.***

Não foi possível identificar o responsável pela supressão de vegetação de restinga e posterior construção irregular, não sendo observada qualquer placa informativa de obra no local. Por este motivo foi afixada uma Notificação, na modalidade de Selo Informativo, na porta da referida construção irregular.

A ilegalidade da ocupação não está pautada na falta de licenciamento para supressão de vegetação e construção, ou seja, não trata-se de infração meramente formal com possibilidade de convalidação do ato ; mas sim no fato de estarem localizadas em um espaço territorial especialmente protegido por lei em virtude dos seus valores ecológicos e paisagísticos (Decreto Estadual nº 42.929/2011, que institui o PECS; Lei Federal nº 9805/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC), não sendo permitido



nenhum uso direto de seus recursos naturais. Logo, **trata-se de área não edificante, ou seja, uma superfície que não comporta construções por impedimento legal; óbice este que busca salvaguardar valores ambientais estritamente relevantes para a presente e futuras gerações.**

Ou seja, estamos tratando de áreas de invasão com construções feitas no período noturno e aos finais de semana⁵, de forma a dificultar a ação fiscalizatória e impedir a demolição administrativa, obrigando que se recorra ao judiciário para tanto. As construções são precedidas de incêndios e supressão de vegetação, e não são dotadas de infraestrutura mínima, como esgoto, coleta de lixo e fornecimento de água. Diariamente são despejados dejetos diretamente em área de alta relevância ecológica, impactando a fauna e flora local. Mais ainda, consolida-se no local ocupação absolutamente informal, desordenada, e já com presença de traficantes, conforme informado no relatório de mapeamento INEA (SEI N° 7564559, anexo).

Mais recentemente, o Instituto Estadual do Ambiente, por meio do SEI N° 7564559, encaminhou relatório de mapeamento atualizado sobre as invasões na área em comento, subscrito pela gerência de gestão do território e informações geoespaciais.

O sobredito relatório dividiu as áreas de invasão do PECS em três setores, que totalizam, aproximadamente, 96 construções irregulares, erguidas sem qualquer licença do Poder Público, e mantidas em pé por meio de ameaças aos fiscais ambientais. Perceba-se que sequer foi possível a visita presencial a cada uma das construções, ante a presença de traficantes armados no local, conforme informado no relatório de mapeamento.

⁵ Friso que o cometimento de crimes ambientais em tais condições configura circunstância que agrava a pena ao infrator. Art 15, II, "h" e "i".

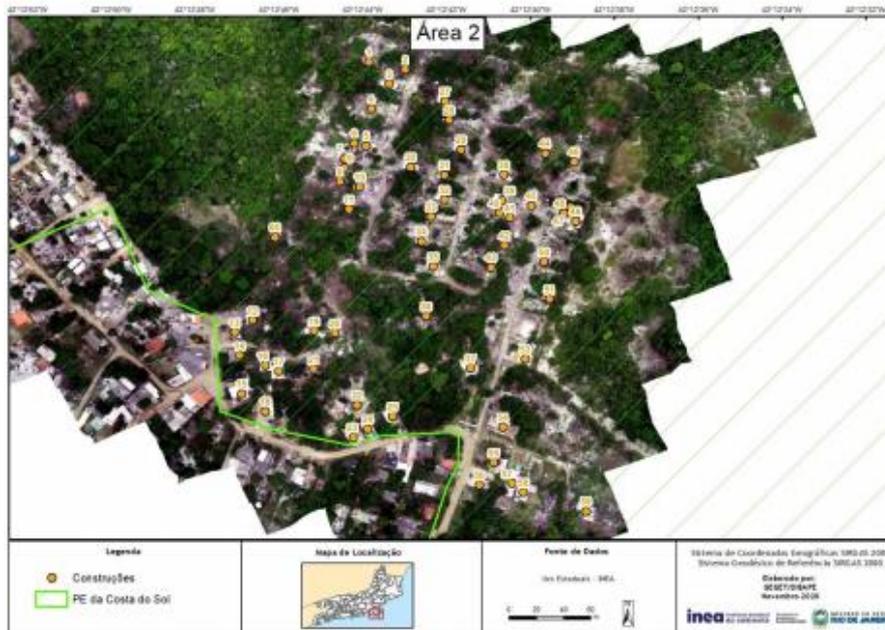


3.2) Layout da Área 1: Identificação de 36 construções correspondentes à data da vistoria.





3.3) Layout da Área 2: Identificação de 36 construções correspondentes à data da vistoria.



Ademais, é fato público e notório que tais casas vem sendo erguidas de forma orquestrada, por criminosos que obtém proveito econômico mediante a alienação/aluguel destas residências. Destaco aqui o teor do relatório 386/2018, elaborado no contexto da mega-operação dos órgãos ambientais para conter as invasões desenfreadas no PECS na localidade de Sabiá (anexo). Um invasor do local interpelou o coordenador de fiscalização, tentando impedir a demolição de uma casa. Para tanto, argumentou que a casa estava vazia porque os antigos ocupantes a abandonaram após notificados pelo INEA, mas que o próprio já havia arrumado outra família para ocupar o local. Ou seja, viceja no local a exploração de pessoas humildes pelos reais possuidores das residências, verdadeira quadrilha. Confira-se o que foi consignado no relatório pelo agente subscritor:

Às coordenadas 23K 786232m E / 7462065m S -WGS84 constatamos a edificação de uma pequena residência com aproximadamente 16m², ainda



sem emboço, sem condições claras de habitabilidade (sem acesso à rede de abastecimento de água ou esgoto), e sem ligação de energia elétrica (embora com um antena parabólica modelo “sky” instalada; com fossa séptica e sem poço artesiano. A construção encontrava-se apenas com um colchão em seu interior e sacos de cimento.

Após um breve lapso temporal, compareceu ao local o nacional “José Márcio L.Rosa”, CPF: 128.103.837-74, um dos invasores notificados por esta Coordenadoria Geral de Fiscalização (Notificação n° COGEFISNOT/9453, conforme narrado no relatório de vistoria n° COGEFIS338/2018), o qual interpelou ao eminente Coordenador Geral de Fiscalização que não procedesse à demolição sumária da edícula; informando que uma família havia abandonado a edícula após ter sido notificada a desfazê-la por este INEA, e que os demais invasores já haviam recrutado uma nova família para ocupar a edícula, mas que esta ainda não teria consumado o ato.

Diante deste testemunho, bem como da inexistência de condições claras de habitabilidade da edícula, o Coordenador Geral de Fiscalização ordenou a execução sumária da demolição administrativa da construção irregular em solo non edificandi.

Por fim, seguem imagens comparando o avanço das invasões entre os anos de 2016 e 2018. Confira-se:

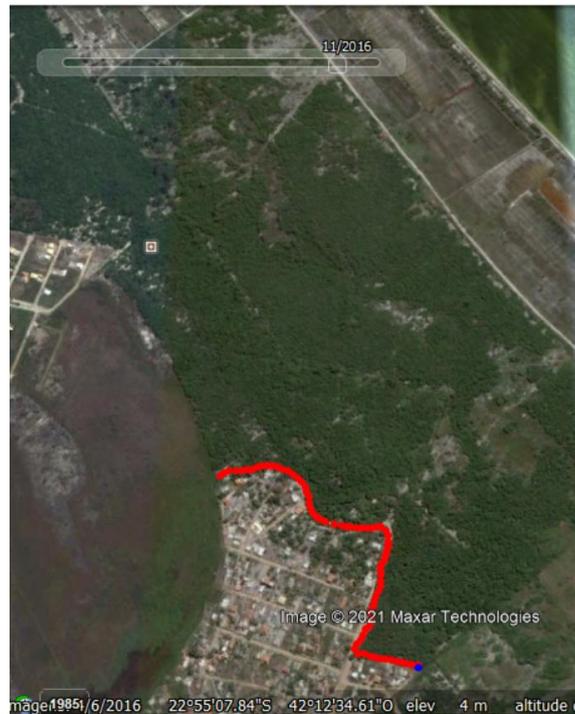


Figura 4. Foto aérea 2016.

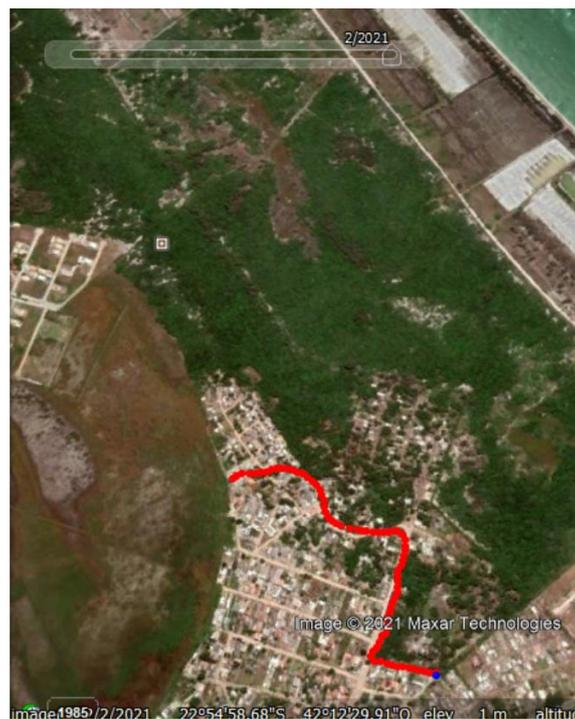


Figura 5. Foto aérea 2021.



§

Embora as edificações tenham sido construídas em total desrespeito à legislação urbanística e principalmente à Lei 9985/2000, é pacífica a jurisprudência dos Tribunais Superiores no sentido de que, em se tratando de edificações irregulares destinadas a moradia, os órgãos integrantes do SISNAMA não podem promover, sem a respectiva autorização judicial, a demolição dos imóveis.⁶ 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)

No caso vertente, apesar da constatação da completa irregularidade dos imóveis localizados no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, que sequer são passíveis de regularização, nenhuma medida judicial foi adotada pela Procuradoria do

⁶ 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.



Estado ou pela Procuradoria do INEA. Logo, não restou ao Ministério Público alternativa senão o ajuizamento da presente ação civil pública.

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, o objetivo desta ação coletiva é obter provimento judicial determinando a desocupação e posterior demolição de casas erguidas irregularmente 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.⁷

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

⁷ 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.



“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:

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.⁸ No caso

⁸ 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.

(...)



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.⁹ Especificamente em relação aos Parques Nacionais, estaduais e municipais, foi editado o art. 11 da Lei 9985/2000, *in verbis*:

*“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

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

⁹ 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.



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 nº 9985/2000 veda a implantação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura 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 *contrário 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 infra-estrutura 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 infra-estrutura urbana em geral somente serão instalados, após previa 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.

Importante ressaltar que a **regularização fundiária das ocupações que são objeto desta ação civil pública** não se revela juridicamente possível, eis que o instituto da REURB, disciplinado pela lei 13.465/2017, não admite a regularização de ocupações em unidades de conservação de **proteção integral**, mas tão somente em unidades de conservação de **uso sustentável**, conforme se depreende da leitura do art. 11, §2º, assim redigido:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em **área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais** definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

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 por lei.



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

Os **proprietários/possuidores das residências** 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 proprietários/possuidores 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;”

Quanto aos Entes Federativos incluídos no polo passivo da presente demanda, vale uma ressalva inicial. O MPRJ não se opõe à migração dos mesmos para o polo ativo, desde que assumam as seguintes obrigações de fazer: a) realizar cadastro social das famílias que ocupam o local; b) decidir justificadamente quanto a inclusão ou não das famílias que comprovarem necessidade, em programa de moradia; c) promover a desocupação forçada, demolição das residências e recuperação ambiental da área, caso os possuidores/proprietários não cumpram voluntariamente com estas obrigações, no



prazo estipulado pelo juízo. Passamos a justificar a inclusão do Estado do Rio de Janeiro, INEA e Município de Arraial do Cabo no polo passivo da presente demanda

O **Estado do Rio de Janeiro, o INEA e o Município de Arraial do Cabo** também têm legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, senão vejamos.

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.¹⁰

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.¹¹

¹⁰ 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;

¹¹ 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



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 do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e 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.¹²

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 isentando os demais entes federativos do dever de agir 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.

¹² 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



§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 poluidoras 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.

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 **precipualemente** 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 precipualemente competente.¹³

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 Estados¹⁴, 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

¹³ 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.

¹⁴ Art. 8º São ações administrativas dos Estados:
XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;**



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 poluidores ou utilizadores 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:

“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 imediata,**



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 Armação dos Búzios, 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.¹⁵ Além disso, o INEA é entidade integrante do SISNAMA, na forma do art. 2º, §3º da Lei 5.101/2007.¹⁶

Por fim, é de ser ressaltado que **a lei criadora do INEA lhe atribuiu 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 – (...)

¹⁵ 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.

¹⁶ §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.



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 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 diversas edificações no interior de uma unidade de conservação de proteção integral está diretamente relacionado à omissão 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.

No caso vertente, foram inúmeros os alertas feitos aos órgãos fiscalizadores pelo Ministério Público, como também foram inúmeras as ações fiscalizatórias pelos órgãos ambientais, que no entanto, até o presente momento, nada fizeram em relação à residência dos réus.



Em se tratando de responsabilidade do Estado por conduta omissiva no exercício do Poder de Polícia ambiental, doutrina¹⁷ 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.¹⁸ 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.”

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.¹⁹

¹⁷ 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.

¹⁸ 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

¹⁹ 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



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:²⁰

“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 microsistema 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 ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente SISNAMA,

de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

²⁰ REsp 1071741 / SP, Relator Ministro Herman Benjamin



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 co-responsabilidade (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 admitimos 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*:²¹

“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

²¹ Thomé, Romeu. Manual de Direito Ambiental. Editora Jus Podivum, 7ª edição



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.”

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 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.

2.3 DO CADASTRAMENTO E REALIZAÇÃO DE ESTUDO SOCIAL DOS OCUPANTES DA EDIFICAÇÃO A SER DEMOLIDA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO.

Não ignora o Ministério Público o fato de que muitos desses moradores edificam suas casas cientes da ilegalidade de seus atos. Contudo, não podemos desprezar o fato de que a omissão dos órgãos fiscalizadores estimula tais comportamentos. Se a atuação dos órgãos fiscalizadores fosse efetiva, dificilmente tais ocupações irregulares se concretizariam.²²

Porém, uma vez concretizadas, deparamo-nos com situação extremamente complexa, real e atual: a necessidade de desalijar pessoas humildes, que podem não dispor de recursos financeiros para obter imediatamente uma nova morada

²² Não estamos aqui culpando os agentes Fiscais que atuam em nossa região, já que as deficiências de fiscalização se devem principalmente à escassa estrutura de recursos materiais e humanos colocados a disposição da fiscalização das unidades de conservação.



para suas famílias. E quanto a isso, o Poder Judiciário não pode ser insensível nem deixar de reconhecer a enorme parcela de responsabilidade dos órgãos fiscalizadores, em especial do INEA e do Estado do Rio de Janeiro, que por estarem cientes das constantes invasões ao PECS deveriam aparelhar melhor as unidades de fiscalização para evitar danos como esses a tão relevante unidade de conservação.

Nessa linha argumentativa, o artigo 23, IX da CRFB/88 estabelece ser competência comum da União, Estados e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.²³

No âmbito estadual, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece em seu art. 73, IX, ser da competência do Estado, em concurso com a União e Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.²⁴

Não menos importante, o artigo 229 da Constituição Estadual, inserido no capítulo que trata da política urbana, estabelece que o direito a moradia é uma das funções sociais essenciais das cidades, *in verbis*:

“Art. 229 - A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

§ 1º - As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação

²³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

²⁴ Art. 73 - É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;



pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.”

Já a lei orgânica de Arraial do Cabo, no mesmo sentido, estabelece competir ao Município promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade humana, condições habitacionais, saneamento básico e acesso ao transporte.²⁵

Como se percebe, o direito à moradia é um direito fundamental, sem o qual o ser humano é reduzido a níveis intoleráveis de indignidade. E como visto, a CRFB/88, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Lei Orgânica do Município estabelecem ser competência comum dos três entes federativos a promoção do direito em referência.

Contudo, entendemos que a implementação deste direito deve ser promovida pelos poderes executivos dos entes federativos, que detém o corpo técnico, recursos materiais e capacidade institucional para definir as prioridades de seus governos, suas diretrizes políticas, bem como os beneficiários das respectivas políticas públicas. Cuida-se, em verdade, de respeitar o princípio da separação dos Poderes, estabelecido pelo art. 2º da CRFB/88.²⁶

Se não cabe ao Poder Judiciário determinar ao executivo que contemple esse ou aquele cidadão como beneficiário de determinado programa habitacional, pode sim o Poder Judiciário determinar ao Executivo que analise a situação de pessoas necessitadas e decida, fundamentadamente, se tais indivíduos podem ou não ser

²⁵ Art. 16- Ao Município compete, concorrentemente:

I – (...)

III - promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade humana, condições habitacionais, saneamento básico e acesso ao transporte;

²⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



contemplados por benefícios de caráter assistencial, em especial quando se tratar de população de baixa renda.

Ante o exposto, pugna o Ministério Público pela condenação do **Estado do Rio de Janeiro** e do **Município de Arraial do Cabo** à obrigação de fazer, consistente em, **no prazo de 30 dias**, promover o cadastramento e estudo social das famílias ocupantes da área em questão, manifestando-se, de forma fundamentada, quanto a possibilidade de inclusão desse núcleos familiares em programa social de moradia existente no âmbito do Estado do Rio de Janeiro ou da Prefeitura.

3. DA TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA.

O novo Código de Processo Civil estabeleceu duas modalidades de tutela provisória, quais sejam, tutela de urgência e de evidência.²⁷ 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.²⁸

O pedido DE TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA que ora se faz consiste em:

²⁷ Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

²⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro, 3ª edição revista e ampliada, 2017, editora Atlas, pg. 160.



a) condenação dos possuidores dos imóveis em questão a desocupá-los no prazo de 180 dias;

b) superado o prazo de desocupação voluntária, pugna o MPRJ pela condenação do Estado do Rio de Janeiro, INEA e Município de Arraial do Cabo a promoverem, a suas expensas, a desocupação forçada da área, demolição dos imóveis e recuperação da área degradada. Requer que tal ordem somente seja cumprida após apresentação de plano de desocupação, com definição dos órgãos participantes e medidas destinadas a resguardar a integridade física dos réus.

c) condenação do Estado do Rio de Janeiro e Município de Arraial do Cabo a realizar estudo social das famílias a serem desalijadas e que se manifestem, de forma fundamentada, **no prazo de 60 dias**, quanto a possibilidade de inclusão desse núcleos familiares em programa social de habitação/moradia no âmbito do Estado do Rio de Janeiro ou da Prefeitura de Arraial do Cabo.

Como requisitos prévios ao deferimento de tutelas de urgência, o art. 300²⁹ do CPC exige que se demonstre a 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, demonstrando que a construção e manutenção das casas na localidade viola o regime de uso do Parque Estadual da Costa do Sol. Ressalte-se que, por se tratar de juízo de cognição sumária, sequer se exige a certeza do direito alegado pelo autor, mas tão somente a probabilidade de existência do direito alegado. Entendemos que tal probabilidade foi demonstrada à

²⁹ 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.



saciedade na presente demanda, restando claro a total ilegalidade da edificação dos réus, que sequer são passíveis de regularização, cabendo tão somente a medida demolitória.

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 se agrave o despejo de dejetos no Parque, degradando mais e mais o ambiente. Ademais, podemos listar os seguintes danos que estão sendo causados ao local, em razão da precariedade das residências: 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; lançamento de lixo diretamente no solo, ante a ausência de serviço de coleta de lixo na localidade e ligações irregulares de energia elétrica.

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. Some-se a isso que a conduta dos possuidores configura inúmeros crimes ambientais, em especial os de causar dano direto à Unidades de Conservação de Proteção Integral³⁰; impedir a regeneração natural da vegetação³¹; construir sem licença

³⁰ Lei 9605/98. 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.

³¹ Lei 9.605/98. 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.



ambiental das autoridades competentes³² e promover edificação em solo não edificável em razão de seu valor ecológico.³³

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 CPC³⁴, segundo o qual a tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

Nesse contexto, é importantíssimo trazer à baila que esta Promotoria de Justiça já ajuizou demandas idênticas, objetivando a demolição de residências erguidas irregularmente no Parque Estadual da Costa do Sol, no Município de Arraial do Cabo, autuadas sob o n. 0000269-58.2019.8.19.0005, 0000279-05.2019.8.19.0005 e 0000282-57.2019.8.19.0005.

Em todas as ações coletivas aqui citadas foram deferidos os pedidos de antecipação de tutela, determinando a desocupação da Unidade de Conservação. Todas as liminares foram executadas, estando as áreas hoje livres para reparação dos danos ambientais causados pelas quase 200 construções irregulares removidas. Confira-se alguns trechos das decisões proferidas, tanto pelo juízo de primeira instância, quanto pelo Tribunal de Justiça, sobre os casos mencionados:

³² Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

³³ 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.

³⁴ 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.



“(Decisão liminar proferida nos autos da ACP 0000269-58.2019.8.19.0005)”

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs Ação Civil Pública em face de Estado do Rio de Janeiro, INEA - Instituto do Meio Ambiente, Município de Arraial do Cabo e ocupantes. A petição inicial veio acompanhado de Laudo de Vistoria do INEA nº 01/2019 que aponta pelas recentes invasões e construções irregulares e clandestinas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de conservação estadual de proteção integral, mais precisamente na Rua Caminho Verde, em Monte Alto, APP com vegetação de restinga sobre dunas (...)

Trata-se de invasão em série na área do Parque Estadual da Costa do Sol, conforme foi noticiado ao longo do ano de 2018, tendo o Ministério Público, inclusive, proposto diversas ações com o fim de inibir a prática e, também, buscar a desocupação e recuperação de áreas degradadas.

O Parque Estadual como se sabe, é limítrofe à área urbana dos distritos de Arraial do Cabo e, por essa proximidade, torna-se alvo de invasões ante a facilidade de acesso a serviços e transporte público, sempre contando com a omissão dos réus. No entanto, o local objeto da invasão não está inserido em área urbana consolidada, de forma que há elementos suficientes ao deferimento da tutela de urgência. O art. 225 da Constituição da República garante a todos o 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. Deste modo, observa-se a plausibilidade do direito do autor, ante as invasões recentes e comprovadas, que continuam em ritmo acelerado, apesar de todas as medidas tomadas. Há, ainda, o risco de dano de difícil reparação ao meio ambiente, além do risco de se multiplicarem novas invasões no Parque Estadual ao ponto de ser descaracterizado e de se perder para sempre o que lá se encontra, interferindo na fauna e flora locais. As construções são recentes e, portanto, não se observa nenhum prejuízo aos moradores em buscar outros locais para viver, observando-se, para tanto, prazo razoável. ISTO POSTO, defiro em parte a tutela de urgência para: a)



Determinar que os réus moradores e ocupantes, que deverão ser identificados e qualificados no ato da citação, sejam intimados a desocuparem as casas no prazo de trinta dias, cientes de que após esse prazo estará autorizada a demolição.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº: 0024743-11.2019.8.19.0000, decisão que negou efeito suspensivo ao recurso interposto pelos ocupantes em face da liminar proferida nos autos da ação civil pública 0000269-58.2019.8.19.0005)

Trata-se de questão delicada, envolvendo direitos fundamentais igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico pátrio, cuja solução demanda a ponderação entre o direito ao meio ambiente equilibrado, em tese resguardado pela criação de unidade de proteção integral estadual, e o direito à moradia. Assim é que, no cotejo dos interesses em conflito, se apresenta como fator de destaque a recenticidade das pequenas ocupações (cuja similaridade revela, inclusive, um aspecto de especulação imobiliária na região), e o seu crescimento abrupto e desordenado em área proibida ao assentamento humano, causando significativa degradação no ecossistema local, mesmo após diversas tentativas fracassadas de controle administrativo da situação. Com isso, **tendo em vista que o direito à moradia digna deve ser exercido também à luz da função socioambiental da posse, entendo não estarem presentes os requisitos cautelares para a concessão do efeito suspensivo** pleiteado, ao menos até que seja dada oportunidade à Procuradoria de Justiça de se manifestar, motivo pelo qual o indefiro.³⁵

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº: 0049500-69.2019.8.19.0000, decisão que negou efeito suspensivo ao recurso interposto pelos ocupantes em face

³⁵ O agravo de Instrumento não teve o mérito julgado, eis que na pendência do julgamento final a medida liminar foi executada, com a conseqüente desocupação e demolição das residências).



da liminar proferida nos autos da ação civil pública 0000279-05.2019.8.19.0005)

O relatório do INEA demonstra que a área invadida está situada no interior da Unidade de Conservação de Proteção Integral Parque Estadual da Costa do Sol – index 39 – autos principais.

Em linha de princípio, não se trata de medida irreversível, posto que em caso de reversão da medida em sentença final, pode ser a mesma revertida em indenização aos réus ocupantes. Ao demais, conforme se verifica do andamento do feito principal, em que pesem os esforços envidados para que a questão seja solvida de forma consensual, não há nenhuma adesão dos ocupantes às propostas para desocupação amigável. Assim, **a perpetuação da situação vislumbra-se gravíssima, à vista do risco de manter-se e tornar irreversíveis os danos causados pela irregular ocupação, assim como frente ao risco de incremento da área invadida, com mais e mais famílias envolvidas, o que somente importará em maiores danos sociais.**

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0054474-52.2019.8.19.0000, decisão que negou provimento ao recurso interposto pelos ocupantes em face da liminar proferida nos autos da ação civil pública 0000282-57.2019.8.19.0005)

In casu, o fumus boni iuris restou comprovado pelas diversas imagens da área, que não deixam dúvidas de que sua localização está no interior de Parque Estadual, que, como se sabe, é área non aedificandi. (...) Já o periculum in mora está caracterizado pelos relatórios de vistorias realizadas por servidores públicos, nos quais se verifica a rapidez com que as construções ilegais são erguidas e se multiplicam (...) Ante o exposto, afigura-se correta a decisão liminar, que ora se mantém inalterada negando-se provimento ao recurso.”

(Agravo de Instrumento nº 0002222-72.2019.8.19.0000, decisão de mérito em face de recurso interposto individualmente por um dos ocupantes do PECS, conexo à acp 0000269-58.2019.8.19.0005)



Direito ambiental. Ação Civil Pública. Construção irregular em área de preservação permanente. Tutela de urgência determinando a desocupação do imóvel em 30 dias, sob pena de demolição. Pretensão de reforma. Descabimento. Ao contrário do alegado, consta nos autos recentes relatórios elaborados por agentes do INEA e da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Arraial do Cabo, instruídos com fotos e imagens de satélite do local, demonstrando que a agravante ergueu construção irregular em área integrante do Parque Estadual da Costa do Sol, que é uma unidade de conservação de proteção integral que precisa ser preservada. Os relatórios de vistoria relatam que a permanência do imóvel da agravante no local vem causando inúmeros prejuízos ao meio ambiente, como a contaminação do lençol freático em razão da falta de saneamento; captação irregular de água; despejo de dejetos e lançamento de efluentes sanitários sem a devida destinação, dentre outros. Nos termos do art. 225 da Constituição, “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.” No âmbito de uma cognição sumária, verifica-se, portanto, a presença dos requisitos autorizadores à manutenção da tutela de urgência concedida, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, evidenciado pelos documentos que indicam que a área construída é de proteção ambiental e o “periculum in mora”, decorrente dos danos graves danos ambientais que este fato vem causando. Desprovidimento do recurso.

Ante o exposto, com fundamento nos artigos 300 e 301 do CPC, requer o Ministério Público o deferimento de tutela de urgência antecipada ora especificada.



4. 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 antecipada de urgência**, determinando-se:

2.1) aos possuidores do imóvel que:

- a) desocupem os imóveis no prazo de 180 dias;

2.2) ao Estado do Rio de Janeiro, INEA e Município de Arraial do Cabo que, assim que desocupados os imóveis, ou superado o prazo de 180 dias sem que ocorra a desocupação voluntária, promovam, a suas expensas, a desocupação forçada da área, demolição dos imóveis e recuperação da área degradada. Requer que a ordem de desocupação forçada somente seja cumprida após apresentação de plano de desocupação, com definição dos órgãos participantes e medidas destinadas a resguardar a integridade física dos réus.

2.3) ao Estado do Rio de Janeiro e Município de Arraial do Cabo que realizem estudo social das famílias a serem desalijadas e manifestem-se, de forma fundamentada, **no prazo de 60 dias**, quanto a possibilidade de inclusão desse núcleos familiares em programa social de habitação/moradia no âmbito do Estado do Rio de Janeiro ou da Prefeitura de Arraial do Cabo.

- 3) **Citação dos réus**, orientando-se o oficial de justiça a somente cumprir a ordem em companhia de agentes fiscais do INEA e integrantes da UPAM e da Polícia Militar, ante a dificuldade de



localização da área, bem como periculosidade do local, diante da presença de integrantes do tráfico de drogas na localidade;

4) Designação de **audiência de conciliação**, na forma do art. 334 do Código de Processo Civil, intimando-se para dela participar os seguintes personagens: Chefe do Parque Estadual da Costa do Sol; Chefe da APA de Massambaba; Secretário Estadual de Assistência Social; Secretário de Assistência Social do Município de Arraial do Cabo; Comandantes do 25º Batalhão da Polícia Militar e da UPAM.

5) Sejam julgados procedentes os pedidos contidos nesta ação civil pública, da seguinte forma:

a) condenação solidária dos possuidores do imóvel, Estado do Rio de Janeiro, do INEA e do Município de Arraial do Cabo a promoverem a desocupação e demolição das construções irregulares descritas nesta peça vestibular;

b) condenação solidária dos possuidores do imóvel, Estado do Rio de Janeiro, do INEA e do Município de Arraial do Cabo a promoverem, após a demolição das edificações, a **retirada dos entulhos e a recuperação da área degradada**;

6) 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, 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.

7) Por fim, esclarece que receberá intimações em seu Gabinete, situado na Rua Francisco Mendes nº 350, Leste Shopping, 2º andar, loja 24, Centro, Cabo Frio, CEP 28.907-070.



8) Diante dos mandamentos estabelecidos pela legislação adjetiva, dá-se à causa o valor de R\$50.000,00.

Cabo Frio, 16.06.2021.

Vinicius Lameira Bernardo

Promotor de Justiça - Mat. 3.475