

Rio de Janeiro, 01 de junho de 2020

MPRJ: 2020.00304256 - PA 09/2020

**RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL**

- 1) **CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- 2) **CONSIDERANDO** que, dentre as funções institucionais do *Parquet*, destaca-se a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CRFB/1988);
- 3) **CONSIDERANDO** que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição da República Federativa do Brasil e da Constituição Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito, na forma do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n.º 8.625/1993;
- 4) **CONSIDERANDO** que, no exercício dessas atribuições, pode o Ministério Público, dentre outras providências, expedir recomendações e notificações dirigidas aos órgãos/entidades da Administração Pública Direta e Indireta;
- 5) **CONSIDERANDO** que a expedição de recomendações e notificações pelo Órgão Ministerial visa não só à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, como também o respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício destes instrumentos, fixar prazos e medidas razoáveis a cargo dos

responsáveis (art.6º, XX, Lei Complementar n.º 75/1993 c/c art.80 da Lei n.º 8.625/1993);

**6) CONSIDERANDO** que tramita no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) o procedimento administrativo MPRJ nº **2020.00304256 - PA 09/2020** – atualmente sob a condução do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA), instaurado originariamente pela 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente da Capital, para apurar os *“Impactos Ambientais dos sepultamentos em massa por conta da pandemia do coronavírus e acompanhamento pelo MPRJ”*;

**7) CONSIDERANDO**, também, que 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*;

**8) CONSIDERANDO** que a Organização Mundial de Saúde declarou, em 11 de março de 2020, que o mundo atravessa situação de pandemia causada pelo coronavírus e que a contenção da circulação do vírus precisa ser buscada por todos os países;

**9) CONSIDERANDO** a aprovação pela Câmara dos Deputados da Mensagem Presidencial 93/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil;

**10) CONSIDERANDO** a Lei Federal 13.979/2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência em saúde pública, de importância internacional, decorrente do novo Coronavírus, e a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN veiculada pela Portaria no 188/GM/MS, em 4 de fevereiro de 2020;

**11) CONSIDERANDO**, ainda, o Decreto 46.973, expedido pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro em 16/03/2020, o qual reconhece a situação de emergência na saúde

pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.

**12) CONSIDERANDO**, também, o Decreto 46.984, expedido pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro em 20/04/2020, o qual decreta situação de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro em decorrência do novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.

**13) CONSIDERANDO** que, após o início da pandemia, houve inegável incremento no número de mortos no Estado do Rio de Janeiro, o que se evidencia pelo cotejo entre o número total de sepultamentos e cremações ocorridos, no Município do Rio de Janeiro, em abril de 2020 (7.532) comparativamente aos números de abril de 2019 (5.040);<sup>1</sup>

**14) CONSIDERANDO** que no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) já se contabilizam 26.665 casos confirmados, dos quais 67 ocorreram em Seropédica<sup>2</sup> e 2.852 óbitos confirmados (3 em Seropédica), (dado atualizado em 18.05.2020, às 15:20, conforme informações disponíveis em <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>);

**15) CONSIDERANDO** que o acachapante número de mortes em razão da COVID-19, somado ao quantitativo normal de mortes (naturais ou não), tem como consectário lógico o aumento da procura por locais de inumação (sepultamento<sup>3</sup>), decorrendo daí uma pressão extraordinária sobre o serviço funerário;

<sup>1</sup> Informações prestas pela Coordenação de Gestão Cemiterial do Município do Rio de Janeiro em reunião virtual ocorrida em 30/04/2020;

<sup>2</sup> População do município de Seropédica é de 78.186 habitantes, segundo o censo de 2010.

<sup>3</sup> Sepultar ou inumar é o ato de colocar pessoa falecida, membros amputados e restos mortais em local adequado.

**16) CONSIDERANDO** que a situação emergencial pode acarretar o risco de sepultamentos em desacordo com a legislação ambiental, gerando contaminação do solo e dos lençóis de água superficiais e subterrâneos pelo necrochorume, decorrente do processo de decomposição dos cadáveres, podendo atingir mananciais de abastecimento público, além da liberação de gases ou odores pútridos que podem poluir o ar, colocando em risco o meio ambiente e a saúde pública;

**17) CONSIDERANDO** que a maioria dos municípios fluminenses não se encontra adequadamente preparada para o recebimento da demanda extraordinária de mortos, fazendo com que haja necessidade de expansão dos cemitérios existentes ou criação de novos locais para sepultamento;

**18) CONSIDERANDO**, ainda, que os cadáveres das vítimas da Covid-19 podem constituir uma fonte de risco de infecção do Coronavírus, consoante a Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020 e a cartilha Manejo de Corpos no Contexto do Novo Coronavírus, editada pelo Ministério da Saúde;

**19) CONSIDERANDO** que diversos municípios possuem legislação que disciplina a realização de exumação e transferência ou incineração dos restos mortais dos túmulos em situação de abandono pelos familiares ou quando estes não realizam as obras de conservação e reparação dos jazigos, a fim de liberar a área para nova utilização, medida autorizada pela jurisprudência, desde que com prévia ciência dos familiares, como, por exemplo, reconhece a legislação local do Rio de Janeiro, através do decreto Municipal nº 39.094/2014 <sup>4</sup>;

**20) CONSIDERANDO** que a legislação ambiental (Res. CONAMA 335/2003) estabelece as normas para implementação ambientalmente adequada de cemitérios, exigindo

<sup>4</sup> STJ – REsp nº 1.293.437-SP; AREsp nº 35112-RJ; AREsp nº 912043-SP; Ag 1391009-SP e Ag 1311099-SP

licenciamento ambiental da atividade, com vistas a evitar a contaminação do ar, solo, subsolo e das águas subterrâneas, especialmente em razão do necrochorume;

**21) CONSIDERANDO** a existência de diferentes tipos de cemitérios, podendo ser destacados os *horizontais, verticais* e os *cemitérios parque ou jardim*, os quais encontram-se conceituados do art. 2º, da Res. CONAMA 335/2003: a) cemitério horizontal: é aquele localizado em área descoberta compreendendo os tradicionais e o do tipo parque ou jardim; b) cemitério parque ou jardim: é aquele predominantemente recoberto por jardins, isento de construções tumulares, e no qual as sepulturas são identificadas por uma lápide, ao nível do chão, e de pequenas dimensões; c) cemitério vertical: é um edifício de um ou mais pavimentos dotados de compartimentos destinados a sepultamentos;

**22) CONSIDERANDO** que a inumação (sepultamento) pode ser feita de diferentes formas, podendo ser destacadas as sepulturas do tipo carneiro (cova revestida), prateleira ou gaveta, além das “covas rasas”, compreendidas estas como a forma de sepultamento feito diretamente no solo<sup>5</sup>, ou seja, sem a utilização do carneiro<sup>6</sup>;

---

<sup>5</sup> A título de exemplo, o art. 21 da Lei 1040/2008 de SINOP estabelece o seguinte:

**“Art. 21** Salvo a chamada cova rasa, toda sepultura será obrigatoriamente revestida, constituindo carneiro.

*Parágrafo Único - Excluem-se dessa disposição as gavetas, os consolos, as prateleiras e as sepulturas integrantes de cemitério do tipo vertical.*

**Art. 22** Somente nos cemitérios públicos serão permitidos os chamados sepultamentos em “cova rasa”, que se realizarão em trecho plano do cemitério e a profundidade mínima de 1,55m (um metro e cinquenta e cinco centímetros), sejam para adultos, adolescentes ou infantis.

*Parágrafo único - Admitir-se-á, excepcionalmente, a existência de sepultamento em cova rasa em cemitério particular, desde que decorrente de imperativo religioso e o cemitério se destine exclusivamente a membros de associação religiosa permissionária.”*

23) **CONSIDERANDO** que, segundo a literatura especializada, as “covas rasas” *são locais que representam áreas potencialmente mais impactantes, pela ausência de qualquer cuidado especial com o corpo, que é enterrado diretamente no solo, sem proteção, pela quantidade, frequência e maior densidade de corpos enterrados numa mesma área (BARBOSA et al., 2003 apud Virginia Martins Machado Setembro/2006 - AVALIAÇÃO DO POTENCIAL DE CONTAMINAÇÃO DE CEMITÉRIOS DA REGIÃO DA BAÍA DE GUANABARA)*”.

24) **CONSIDERANDO** que, a despeito de não haver uniformidade normativa acerca da utilização das covas rasas, algumas legislações locais autorizam a sua utilização em situações de grandes epidemias e calamidades públicas, como ocorre, por exemplo, na legislação do Município do Rio de Janeiro (Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 39.094/2014);

25) **CONSIDERANDO** a possibilidade de vir a ser necessária a utilização das covas rasas, dado que impõe sejam levadas em conta algumas premissas e adotadas certas cautelas, mormente se considerarmos que são essas covas as que têm maior aptidão à causação de danos ambientais, haja vista o consenso entre os estudiosos do tema no sentido de que bactérias e vírus podem contaminar as águas subterrâneas a partir do necrochorume excretado pela decomposição (coliquação);

26) **CONSIDERANDO** a norma geral que disciplina o licenciamento cemiterial é a Resolução CONAMA n.º 335/2003, com alterações da Res. 368/2006 e nº 402/2008;

27) **CONSIDERANDO** que no Estado do Rio de Janeiro, a Resolução CONEMA n.º 42/2012 dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar n.º 140/2011;

**28) CONSIDERANDO** que, à luz da Lei Complementar 140/2011 e da Resolução estadual, em regra, a competência para o licenciamento ambiental de cemitérios recai sobre os Municípios;

**29) CONSIDERANDO** que apenas de forma excepcional o Estado do Rio de Janeiro exercerá a sua competência supletiva para o licenciamento ambiental de cemitérios (Resolução CONEMA 42/2012, art. 4º, parágrafo Único - A inexistência de órgão ambiental capacitado ou de conselho municipal de meio ambiente ativo dará ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas municipais até a sua criação e pleno funcionamento);

**30) CONSIDERANDO** o teor da **NOTA TÉCNICA 01/2020 DO INEA**, a qual dispõe sobre *“Orientação ao licenciamento ambiental de cemitérios no Estado do Rio de Janeiro frente a pandemia de COVID-19”*, trazendo diretrizes aos órgãos licenciadores acerca do procedimento a ser seguido no licenciamento cemiterial;

**31) CONSIDERANDO** a necessidade de perfeita individualização das sepulturas, de modo a assegurar a identificação dos corpos e preservar os laços familiares, por imperativo da dignidade humana (art. 1º, III da Constituição), situação que implica na rejeição – *a priori* - da inumação de corpos em covas coletivas, também chamadas de valas comuns;

**32) CONSIDERANDO** a necessidade de sopesarmos os princípios de segurança ambiental com a urgência sanitária decorrente do incremento de mortos por COVID-19, dado que autoriza, em tese, a adoção de procedimentos de licenciamento simplificado, nos moldes da autorização ambiental estadual (art. 16 do Decreto nº 44.820/14) ou congêneres locais, observando requisitos mínimos previstos na regulamentação específica (estudos técnicos indispensáveis), bem como a eleição de alternativas locais e construtivas, medidas de mitigação e de contenção de danos

(monitoramento ambiental ABNT nº 15.515), especialmente para o caso de serem necessárias a utilização de covas rasas;

**33) CONSIDERANDO** que as áreas para sepultamentos já licenciadas ou ao menos em processo de licenciamento possivelmente já contam com os estudos técnicos exigidos pela Resolução CONAMA nº 335, sendo recomendável que novas sepulturas (carneiros/covas/gavetas) sejam implementadas nestas áreas, otimizando-se, portanto, todo o trabalho já realizado no licenciamento original;

**34) CONSIDERANDO** que, nos termos da Nota Técnica INEA 01/2020, para cemitérios verticais que sejam enquadrados nos termos das resoluções INEA nº 52 e nº 53 com **BAIXO IMPACTO**, pode-se aplicar também o instrumento de Licença Ambiental Simplificada (LAS), concedida antes de iniciar-se a implantação do empreendimento ou atividade e, em uma única fase, atestar a viabilidade ambiental, aprovar a localização e autorizar a implantação e a operação de empreendimento ou atividade classificado como de baixo impacto ambiental;

**35) CONSIDERANDO** que, nos termos da Nota Técnica INEA 01/2020, deve ser priorizada a construção de cemitérios verticais, com lóculos posicionados em altura segura para que não haja possibilidade de contaminação do solo ou lençol freático, ficando a critério do ente licenciador a dispensa de estudos complexos e demorados na escolha locacional;

**36) CONSIDERANDO** que, na impossibilidade de construção/ampliação de cemitérios verticais, deverão ser observadas no licenciamento ambiental de novas covas nos cemitérios horizontais as diretrizes da Resolução CONAMA nº 335 e da Nota Técnica INEA 01/2020, notadamente os estudos mínimos necessários a salvaguardar a segurança hídrica;

37) **CONSIDERANDO** a hipótese de vir a ser necessária a utilização das chamadas covas rasas (não revestidas), que seja tal alternativa relevada à excepcionalidade;

38) **CONSIDERANDO** a possibilidade de adoção de medidas administrativa simples de exumação das sepulturas abandonadas para liberação de terrenos para novos sepultamentos, precedido de procedimento de comunicação e autorização de parente do extinto, na forma da legislação local;

39) **CONSIDERANDO** que a cremação de cadáveres deve atender à Resolução Conama nº 316/2002, alterada pela Resolução Conama nº 386/2006, quanto às especificações técnicas de temperatura, gases, qualidade das cinzas, dentre outras para evitar a contaminação;

40) **CONSIDERANDO** que o **MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU** respondeu, através do **Ofício 013/2020**, que *“o Município de Cachoeiras de Macacu possui o total de 12.750 unidades (jazidos, gavetas e covas), sendo 7.500 no Cemitério de Cachoeiras de Macacu, 4.500 no Cemitério Japuíba e 750 no Cemitério de Guapiaçu; que a capacidade de vagas para sepultamento do Município de Cachoeiras de Macacu, no momento, é de 4.000 no Cemitério de Japuíba e 500 no Cemitério de Guapiaçu; o número de vagas é suficiente para atender os óbitos esperados em decorrência da pandemia de COVID-19, conforme curva de disseminação da doença no Município; que os cemitérios indicados acima, municipais, são licenciados pela Secretaria Municipal do Ambiente; que há pedido formulado por intermédio do procedimento administrativo nº 1817/2020, de aprovação e certidão de projeto de um cemitério tipo jardim, por Memorial Paradise Administradora de Cemitérios LTDA; que caso a capacidade referida não seja suficiente para atender aos óbitos esperados em decorrência da pandemia de COVID19, há possibilidade de expandir o Cemitério de Guapiaçu, bem como retirada de ossadas das gavetas com prévia publicação da tabela de temporalidade; que estão sendo*

construídas 142 gavetas no Cemitério de Cachoeiras de Macacu, sendo 136 para pessoas de estrutura mediana e 6 para pessoas com estrutura maior”;

**41) CONSIDERANDO** que, a despeito das informações prestadas pelo Município desvelarem que, no momento, não há risco de carência ou necessidade de criação de sepulturas, revela-se prudente que seja o ente público desde logo advertido acerca dos riscos da abertura de covas sem o competente licenciamento ambiental, bem como acerca dos processos que devem ser observados caso essa abertura porventura venha a ser necessária;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio dos Promotores de Justiça signatários, integrantes do GAEMA – Grupo Especializado em Meio Ambiente e a Força Tarefa COVID 19, firmes nas regras e princípios fundamentais que regem a prestação do serviço público essencial de serviço funerário, vem expedir a presente **RECOMENDAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU**, na pessoa do Prefeito Mauro Soares e do Secretário Municipal de Ambiente e Agronegócios João Alberto:

- 1) Que sejam realizadas estimativas/projeções indicativas do quantitativo de óbitos que poderão vir a ocorrer no Município, cotejando-se tais projeções com o atual quantitativo de locais de sepultamento disponíveis;
- 2) Acaso se constate haver déficit de locais de sepultamento, considerando as projeções de óbitos, que seja iniciado o planejamento das ações necessárias a viabilizar a ampliação de suas capacidades cemiteriais, devendo ser desde logo realizados os estudos ambientais estabelecidos na legislação de regência;
- 3) Que seja realizada revisão dos jazigos, sepulturas, covas e gavetas já instalados, com vistas a verificar a existência de sepulturas abandonadas, em que possam ser exumados (observados o

procedimento previsto na legislação local, garantida a notificação dos familiares) os restos mortais, com a finalidade de abrir novas vagas para inumações;

- 4) Que sejam observadas as normas ambientais vigentes para a criação/ampliação de cemitérios, em especial a Resolução CONAMA nº 335/2003, admitindo-se a adoção do licenciamento ambiental simplificado, caso autorizado seja pela legislação municipal, nos termos esclarecidos pela NOTA TÉCNICA do INEA nº 01/2020;
- 5) Que seja evitada ao máximo a utilização de covas coletivas (valas comuns) para inumação de corpos humanos, por imperativo da dignidade humana (art. 1º, III da Constituição, da República Federativa do Brasil), entretanto na impossibilidade absoluta, que seja adotado mecanismo para a perfeita identificação e individualização dos locais de sepultamento de cada pessoa, ainda que inumada em cova coletiva;
- 6) No que tange à cadáveres suspeitos ou confirmados com infecção pelo novo Coronavírus, sempre que possível é pertinente dar preferência à cremação, considerando a maior segurança ambiental deste procedimento. Entretanto, tal medida somente deve ser realizada com a obtenção da devida autorização e/ou consentimento prévio do falecido ou de seus familiares, em respeito às práticas e valores religiosos e culturais da população, ressaltando que o crematório deve observar as especificações técnicas contidas na Resolução Conama nº 316/2002, para evitar contaminação;
- 7) Que seja dada preferência para expansão e construção de novas áreas para sepultamentos em cemitérios já licenciados ou em processo de

- licenciamento, tendo em vista a possível existência dos estudos demandados pela legislação ambiental;
- 8) Que seja dada preferência à implementação/expansão de cemitérios verticais, sendo certo que, caso o cemitério em questão seja classificado como atividade de BAIXO RISCO, na forma da Resolução nº 52, com os critérios da Resolução nº 53, ambas do INEA, poderá ser adotado o licenciamento simplificado, nos termos esclarecidos pela NOTA TÉCNICA do INEA nº 01/2020;
  - 9) Em caso de existência de legislação estadual ou municipal disciplinando licenciamento ambiental mais conciso, como licença ambiental simplificada/extraordinária e/ou autorização ambiental para obras emergenciais ou em situação de calamidade pública, seja acompanhado o trâmite de eventuais procedimentos relativos a cemitérios, bem como adotadas medidas de controle, monitoramento, mitigação e compensação ambiental;
  - 10) Que se relegue à excepcionalidade – desde que haja comprovada e fundamentada necessidade, além de autorização normativa local - o uso das chamadas “*covas rasas*”, por serem potencialmente as mais poluentes dentre todas as opções de sepultamento;
  - 11) No extremo de realização de sepultamentos em covas rasas, seja analisada a existência de legislação autorizativa, bem como a comprovação da hipótese de imprescindibilidade da medida e a implementação de requisitos mínimos que possam garantir a saúde da população e a preservação do meio ambiente, apurando-se as consequências e responsabilidades ambientais, observadas as peculiaridades locais, que se assegure: que o fundo da sepultura estará

a mais de 1,5m do nível mais alto do lençol freático, medido em período de cheias (c.f. determina o art. 3º I, c) c/c art. 5º, I da resolução CONAMA nº 335/2003), a não instalação em áreas de mananciais para abastecimento humano (art. 5º § 1º Resolução CONAMA nº 335/2003), o respeito à distância legal mínima de nascentes e cursos d'água, bem como que sejam encampadas medidas mitigatórias que possam contribuir para minimizar os riscos de contaminação do solo e dos mananciais d'água;

- 12) Que sejam adotados métodos de monitoramento da qualidade do solo e das águas subterrâneas, exigidas do responsável pela gestão cemiterial (v.g., norma técnica ABNT NBR 15.515);

Compõem os anexos da presente recomendação a Nota Técnica INEA nº 01/2020 e a IT GATE nº 482/2020.

O **MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU** tem o prazo de (7) dias para responder as colocações e indagações acima. Oportunidade em que será questionado ao município: 1) se o município está apto a realizar o licenciamento ambiental de cemitérios, 2) se o serviço cemiterial é concedido/autorizado a particular, caso positivo, quem é o prestador do serviço; 3) se há fornos crematórios no município, caso existentes, se cumprem a legislação ambiental, bem como a capacidade instalada de cremações e a capacidade máxima, dentre outros questionamentos; 4) quantos sepultamentos foram realizados nos meses de março, abril e maio de 2020 no município. Solicita-se por fim, que o município **apresente cópia das legislações locais**, caso existentes, que tratem dos aspectos funerários (**direito funerário local**) e **ambientais (licenciamento)**.

**JOSE ALEXANDRE MAXIMINO MOTA**

Promotor de Justiça

Coordenador do GAEMA - MPRJ

**TIAGO GONÇALVES VERAS GOMES**

Promotor de Justiça

Coordenador da Força Tarefa COVID - MPRJ

**GLAUCIA RODRIGUES TORRES DE O. MELLO**

Promotora de Justiça

Membro do GAEMA - MPRJ

**LUCIANA SOARES RODRIGUES**

Promotora de Justiça

Membro do GAEMA - MPRJ

**JULIA MIRANDA E SILVA SEQUEIRA**

Promotora de Justiça

Membro do GAEMA – MPRJ

**GISELA PEQUENO GUIMARÃES CORRÊA**

Promotora de Justiça

Membro do GAEMA – MPRJ

**PLINIO VINICIUS D’AVILA ARAUJO**

Promotor de Justiça

Membro do GAEMA - MPRJ