Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2603
Carimbado Eletronicamente



**Processo: 0313817-60.2017.8.19.0001**

# Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil Pública - Saneamento

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO
Amicus Curiae: ASSOCIAÇÃO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARÉ
Réu: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
Réu: FUNDAÇÃO INSTITUTO DAS ÁGUAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
Réu: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Réu: CEDAE - COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUA E ESGOTO
Perito: CARLOS AUGUSTO MARIANO MONTEIR

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz
Mirella Letizia Guimaraes Vizzini

Em 14/03/2025

## Sentença

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ) ajuizou Ação Civil Pública em face do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (MRJ), do ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ERJ), da COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUA E ESGOTO (CEDAE) e da FUNDAÇÃO INSTITUTO DAS ÁGUAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (RIO-ÁGUAS), todos já qualificados nos autos, referente à ausência de equipamentos de saneamento básico e drenagem de águas pluviais na Comunidade Nova Holanda, no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ.

Alega que, em março de 2012, o MPRJ instaurou o Inquérito Civil n° 7.083, a fim de apurar a ausência dos equipamentos de saneamento básico e drenagem de águas pluviais na Comunidade Nova Holanda. Entre idas e vindas de ofícios entre órgãos públicos e decorridos quase 6 anos do começo da investigação promovida pelo Parquet, nenhuma providência ou medidas paliativas foram adotadas para solucionar a questão ou minimizar o impacto social da ausência de saneamento básico.

O MPRJ consigna que todos os órgãos arrolados na inicial foram devidamente cientificados quanto à situação fática exposta. Assim, ao destacar a inércia do Poder Público, requer que as entidades rés sejam compelidas a adotar medidas necessárias à preservação do meio ambiente.

Ao cabo, requer: i) a publicação de editais, a fim de assegurar a participação de eventuais litisconsortes; ii) a implantação de medidas para drenagem de águas pluviais e a instalação de equipamentos de saneamento básico nas ruas da Comunidade Nova Holanda, no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ, tudo no prazo de 365 dias da intimação da decisão de mérito; iii) a destinação de recursos orçamentários suficientes para a execução das medidas ora requeridas; iv) a condenação dos réus a indenizar os danos ambientais causados pela ausência do sistema de drenagem pluvial.

Acompanham a inicial os documentos de fls. 19-220.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2604
Carimbado Eletronicamente

Despacho determinando a publicação de editais relativos à participação de eventuais litisconsortes, às fls. 224.

Certidão de citação positiva da Rio Águas, às fls. 242.

Contestação do MRJ e da Rio-Águas, às fls. 245-449. Preliminarmente, defendem a inviabilidade jurídica do pedido de tutela antecipada requerida na inicial. Além disso, afirmam que o Município do Rio de Janeiro e a Rio-Águas não possuem legitimidade passiva para figurar na presente ACP, considerando que a invasão, o parcelamento e o surgimento de edificações na região da Comunidade da Nova Holanda não foram realizadas pela municipalidade. Acrescenta, ainda, a necessidade de citar todos os moradores da região em litígio

No mérito, sustenta a necessidade de demolir as construções ora realizadas e o desfazimento dos danos causados ao meio ambiente, à ordem urbanística e à economia carioca. Menciona o sobrestamento do RE 684.612/RJ e, com isso, requer a suspensão da presente demanda, até que o STF resolva o mérito do recurso em questão.
Destaca, ainda, a Lcp Estadual 87/97, bem como o efeito vinculante causado pela ADI 1.842/RJ e o Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, celebrado entre o ERJ, a CEDAE e o MRJ, em 28/2/07. Além disso, alega que o TJRJ decidiu que o ERJ e a CEDAE possuem a competência para prestar serviços de saneamento na cidade do Rio de Janeiro. Por fim, sustenta que os valores pleiteados são incompatíveis com os danos alegados e a manifesta improcedência do pedido de antecipação de tutela.

Contestação da CEDAE às fls. 451-627. Preliminarmente, destaca a inépcia da inicial com base na indeterminação do pedido. Além disso, que a presente demanda é conexa à outra anteriormente ajuizada pelo MPRJ e que há fato impeditivo do direito alegado pelo autor.

No mérito, sustenta a autonomia do Poder Executivo na determinação de políticas públicas, bem como a discricionariedade do Estado. Soma-se a isso a falta de nexo de causalidade apto a justificar a responsabilidade civil pelo dano ambiental em discussão.
Ao cabo, requer a improcedência em relação a todos os pedidos deduzidos na inicial.

Contestação do ERJ, às fls. 629-639. Preliminarmente, requer a ilegitimidade passiva do ERJ, considerando o interesse estritamente local. No mérito, sustenta que a CEDAE já implantou efetiva rede de esgotamento sanitário na comunidade Nova Holanda, bem como o descabimento do arbitramento de honorários sucumbenciais em desfavor da Fazenda Estadual. Ao cabo, requer a improcedência total dos pedidos que constam da inicial.

Réplica, às fls. 649-660.

Pedido de produção de prova documental suplementar pela ré CEDAE, às fls. 673-674.
Manifestação, pelo ERJ, mencionando que não têm outras provas a produzir, às fls. 676.

Manifestação, pelo MPRJ, mencionando que não têm outras provas a produzir, às fls. 682.

Despacho deferindo o requerimento de prova documental suplementar requerida pela ré CEDAE, às fls. 685.

Petição da ré CEDAE, às fls. 698-704.

Manifestação, pelo MPRJ, às fls. 716-717.

Manifestação, pelo MRJ, às fls. 719-725.

Manifestação, pelo ERJ, às fls. 727-728.

Decisão interlocutória, às fls. 731-734. Na oportunidade, determinou-se a produção de prova

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2605
Carimbado Eletronicamente

pericial no local dos fatos.

Quesitos apresentados pelo réu MRJ, às fls. 765-767.

Quesitos apresentados pela ré CEDAE, às fls. 769-809.

Quesitos apresentados pelo MPRJ, às fls. 813-815.

Decisão interlocutória às fls. 1021-1023, homologando os honorários periciais apresentados pelo perito.

Pedido de "amicus curiae" pela Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, às fls. 1189-1232.

Decisão interlocutória às fls. 1238, determinando a produção do laudo pericial no prazo de trinta dias.

Petição pela ré CEDAE, às fls. 1274-1392. Na oportunidade, a empresa menciona que não mais possui a concessão relativa à região da Comunidade da Nova Holanda, considerando o leilão de parte dos serviços anteriormente concedidos à companhia. Com isso, a exploração da concessão foi atribuída à Águas do Rio em 11/8/2021. Assim, requer a suspensão da perícia anteriormente agendada e, subsidiariamente, a intimação da nova concessionária para integrar o polo passivo da demanda ou participar da perícia como terceira interessada.

Decisão interlocutória às fls. 1412. Na oportunidade, o pedido de suspensão da perícia foi indeferido e determinou-se a oitiva do MPRJ antes de decidir a respeito da ilegitimidade passiva da CEDAE.

Desistência do pedido de participação do assistente técnico na perícia in loco, pelo MPRJ, às fls. 1467-1468.

Decisão interlocutória às fls. 1505, deferindo o ingresso da Associação Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes da Maré) na presente demanda, sob a condição de "amicus curiae".

Laudo pericial, às fls. 1515-1623.

Considerações sobre o laudo pericial, pela ré CEDAE, às fls. 1667-1679.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu MRJ, às fls. 1712-1716.

Esclarecimentos sobre o laudo pericial, às fls. 1747-1757.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo autor, às fls. 1772-1784.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu ERJ, às fls. 1789-1813.

Considerações sobre o laudo pericial pela ré CEDAE, às fls. 1822-1825.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu MRJ, às fls. 1830-1833.

Manifestação do "amicus curiae" Redes da Maré quanto à perícia realizada, às fls. 1847-1888.

Esclarecimentos sobre o laudo pericial, às fls. 1890-1911.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu ERJ, às fls. 1958-1978.

Considerações sobre o laudo pericial pela ré CEDAE, às fls. 1980-1991.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2606
Carimbado Eletronicamente

Considerações sobre o laudo pericial, pelo autor, às fls. 1993-2007.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu ERJ, às fls. 2018-2022.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu ERJ, às fls. 2024-2046.

Alegações finais, pelo réu MRJ, às fls. 2067-2073.

Alegações finais, pelo autor, às fls. 2078-2084.

Alegações finais, pelo réu ERJ, às fls. 2086-2091.

Manifestação do "amicus curiae" Redes da Maré, às fls. 2093-2095.

Alegações finais, pela ré CEDAE, às fls. 2097-2122.

Decisão interlocutória convertendo o julgamento em diligência, às fls. 2128.

Esclarecimentos sobre o laudo pericial, às fls. 2187-2202.

Ratificação das alegações finais, pelo autor, às fls. 2219-2220.

Petição, pela ré CEDAE, às fls. 2228-2232; 2234-2235.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu MRJ, às fls. 2241-2243.

Considerações sobre o laudo pericial, pelo réu ERJ, às fls. 2245-2264.

Manifestação do "amicus curiae" Redes da Maré, às fls. 2266.

Pedido de segunda perícia, pelo réu ERJ, às fls. 2276.

Decisão interlocutória às fls. 2286. Na oportunidade, o pedido de fls. 2276 foi indeferido.

Interposição de Agravo de Instrumento, pela ré CEDAE, às fls. 2328-2349. Em síntese, impugna o indeferimento de fls. 2276.

Decisão interlocutória mantendo a decisão ora agravada, às fls. 2352.

Decisão interlocutória determinando a suspensão da demanda até o julgamento do Agravo de Instrumento, às fls. 2372.

Acórdãos não conhecendo do Agravo de Instrumento, bem como negando provimento ao Agravo Interno posteriormente interposto, às fls. 2386-2403.

Petição, pela ré CEDAE, às fls. 2440-2500.

Manifestação, pelo réu ERJ, em relação ao acórdão de fls. 2397, às fls. 2506-2508.

Ratificação das alegações finais, pelo autor, às fls. 2522.

Alegações finais, pelo réu ERJ, às fls. 2527-2536.

Alegações finais, pelo réu MRJ, às fls. 2540-2546.

Manifestação do "amicus curiae" Redes da Maré, às fls. 2548.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2607
Carimbado Eletronicamente

Alegações finais, pela ré CEDAE, às fls. 2550-2574.

É o Relatório. Decido.

A presente demanda comporta julgamento no estado em que se encontra, na forma do art. 355, I, do CPC/15.

A Ação Civil Pública possui natureza complexa e diz respeito à implementação de políticas públicas relacionadas ao saneamento urbano e à drenagem de águas pluviais, na Comunidade Nova Holanda, no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ.
Esta sentença será dividida em capítulos, considerando a complexidade dos argumentos apresentados pelas partes. Além disso, a importância do tema exige atenção especial às questões suscitadas nas petições anteriormente juntadas aos autos. Acrescentam-se a isso as contribuições proporcionadas pela Associação Redes da Maré, o que demonstra a relevância da participação popular no curso da atuação jurisdicional.

Antes de adentrar nos aspectos jurídicos, será feita uma análise do cenário fático da Nova Holanda, considerando questões de ordem histórica e social. Além disso, deve-se destacar a situação atual, com o objetivo de determinar a solução mais adequada às possibilidades técnicas e fáticas dos atores processuais. É importante frisar que o Poder Judiciário não deve proferir decisões que sejam impossíveis de serem cumpridas, com isso, é certo que todos os interesses envolvidos na presente demanda foram devidamente considerados e adotou-se a solução que este juízo considera a mais adequada.
Com isso, a controvérsia deve ser solucionada por meio da lógica dos processos estruturantes, tendo em vista que uma única decisão judicial não será capaz de resolver anos de ausência estatal. A atuação conjunta dos entes públicos será fundamental para assegurar a melhor solução da questão discutida nesta ACP, considerando-se as diretrizes abaixo destacadas e justificadas.

I - ASPECTOS GERAIS

1 - Histórico da região

A comunidade da Nova Holanda integra o Complexo de Favelas da Maré, localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro e às margens da Baía de Guanabara. Segundo o Censo Populacional da Maré, produzido pela Associação Redes da Maré, em 2019, toda a região conta com 47.758 domicílios e 139.073 moradores. Especificamente, na Nova Holanda, apurou-se o número de 4.601 domicílios e 13.799 habitantes, o que corresponde a 9,9% do total da população da Maré [1].

O começo da ocupação urbana na área deu-se por meio da construção de palafitas. As estruturas arquitetônicas elevadas, construídas sobre estacas de madeira, tinham o objetivo de evitar os alagamentos causados pelos manguezais presentes na região.

A Nova Holanda, em específico, teve seu começo na década de 1960, no curso do governo do então Governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda. A comunidade foi erguida sobre um aterrado, localizado ao lado do Parque da Maré. Tecnicamente, não era um conjunto habitacional, visto que foi concebida como um "centro de habitação provisória", antes que as famílias fossem assentadas nos conjuntos habitacionais da Zona Oeste da cidade.

Os primeiros moradores da Nova Holanda começaram a chegar em 1962, a partir da remoção de favelas como: i) Esqueleto (atual Campus UERJ, no Maracanã); ii) Praia do Pinto (atual condomínio Selva de Pedra, no Leblon); iii) Formiga; iv) Querosene; v) Macedo Sobrinho e outras.

A comunidade em questão é um dos exemplos em que o provisório tornou-se definitivo, considerando a desconfiguração que sofreu ao longo dos anos. Com o passar do tempo, a população local ainda acreditava que o Poder Público seria removida dali e, com isso,

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2608
Carimbado Eletronicamente

evitavam a realização de reformas e benfeitorias além das estritamente necessárias.
A partir da omissão e o esquecimento pelo Poder Público, os moradores começaram a própria auto-organização, a fim de demandar do Estado direitos mínimos, como educação, infraestrutura, iluminação, saúde e, obviamente, saneamento básico.

Assim, pode-se dizer que a região da Maré, em especial da Comunidade da Nova Holanda, não nasceu devidamente integrada ao Estado da Guanabara. À época, os então Governadores Lacerda e Negrão de Lima buscavam a desocupação da Zona Sul carioca, em nome da gentrificação das áreas com maior procura turística e, majoritariamente, ocupada pelas classes sociais mais abastadas.

2 - Quadro fático do saneamento na região

O Instituto Pereira Passos (IPP), autarquia municipal de desenvolvimento urbano, apura o Índice de Desenvolvimento Social (IDS). O dado em questão mede o grau de desenvolvimento social de determinada área geográfica da cidade em comparação com outras de mesma natureza, sendo inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pela ONU.

A medida varia entre 0 e 1 e quanto mais próximo de 0, maior é a precarização da região em apreço. Segundo veiculado em 2010, o IDS da área relativa à Comunidade da Nova Holanda foi de 0,526 [2]. Importante frisar que os dados foram atualizados com base nas informações do Censo de 2022, conforme nota técnica publicada em dezembro de 2024 [3]. Para fins de comparação, o bairro da Lagoa possui o índice de 0,810.

O relatório de 2010 destaca que, dentre as residências da Nova Holanda, 97,2% possuem esgotamento sanitário acoplado à rede de abastecimento pluvial e 99,9% dispõem de água ligada à rede de distribuição. Apesar dos números em questão, a realidade se constroi de forma distinta, considerando-se a "Carta de Saneamento da Maré" produzida pela Associação Redes da Maré, em 2020. [4] Em inúmeras passagens, o documento detalha a precariedade do sistema de esgotamento na região em discussão.

Considerando que o sistema data da década de 60, o esgotamento não acompanhou o crescimento da população local e, com isso, encontra-se sobrecarregado.

II - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A legislação aplicável ao caso é baseada na proteção ao meio ambiente, por meio do procedimento previsto no microssistema da tutela coletiva. Em relação ao direito material, parte-se das previsões do art. 225 da CRFB:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
[...]
§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Assim como a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e da Lei nº 9.984/00 (Regulação dos serviços públicos de saneamento básico). No que diz respeito ao direito processual, aplicam-se as regras dispostas na Lei n? 7.347/85, bem como as regras previstas sobre os direitos de natureza difusa e oponibilidade "erga omnes", previstos no inciso I do parágrafo único do art. 81 do CDC.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2609
Carimbado Eletronicamente

Além disso, serão consideradas normativas específicas do ERJ e do MRJ, no que diz respeito à implantação de serviços públicos de saneamento e drenagem pluvial.

III - QUESTÕES PRELIMINARES

1 - Legitimidade passiva do ERJ

Inicialmente, tem-se que a legitimidade passiva do ERJ decorre da competência comum administrativa prevista na CRFB:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Com isso, é certo que o Estado-membro possui a obrigação constitucional de preservar o meio ambiente e combater qualquer tipo de poluição. Merece destaque, também, o art. 30 da Lei nº 9.433/97, cujo conteúdo determina o papel de tais entes na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH):

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:
[...]
IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Além disso, deve-se consignar o inciso X do art. 29 da Lei nº 8.987/95, que cuida da concessão e permissão da concessão de serviços públicos. No curso dos contratos de concessão, é obrigação do poder concedente estimular a preservação ambiental no curso da execução do contrato:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:
[...]
X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

Portanto, não é possível afastar a legitimidade passiva da ERJ, considerando a relação jurídica decorrente da concessão referente à titularidade da prestação do serviço público de saneamento básico, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

2 - Legitimidade passiva da CEDAE

Como é sabido, em 2017, o Regime de Recuperação Fiscal do ERJ levou ao leilão da concessão até então operada pela CEDAE. Isso porque, o ente federativo não dispunha de capacidade de investimento suficiente para cumprir as metas de universalização dos serviços determinadas pelo novo Marco do Saneamento.

Com a conclusão das operações e o leilão dos blocos de exploração, as novas concessionárias assumiram os serviços de abastecimento/esgotamento sanitário e a CEDAE ficou com a produção de água e a garantia da segurança hídrica. Às fls. 1274-1392 a ré alega que não é mais a titular da concessão dos serviços de esgotamento sanitário na Comunidade da Nova Holanda, tendo em vista a transferência da prestação dos serviços à Águas do Rio.

Por outro lado, as obrigações associadas à reparação ambiental possuem natureza propter rem, podendo ser cobradas do antigo proprietário, do atual ou de ambos, conforme consta do Tema nº 1.204 dos Recursos Repetitivos do STJ:

As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2610
Carimbado Eletronicamente

isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente.

Portanto, considerando o nexo de causalidade em relação à conduta omissiva da CEDAE ao longo de anos, é certo que a empresa contribuiu para a precariedade do sistema de esgotamento sanitário na Comunidade da Nova Holanda.

Além disso, considerando que a empresa é parte integrante da administração indireta do ERJ, seria possível que a concessionária em questão realizasse a instalação compulsória dos equipamentos sanitários. Isso em decorrência do §1º do art. 7º do Decreto Estadual nº 22.872/96, cujo conteúdo prevê o regulamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no RJ, a cargo das concessionárias ou permissionárias:

Art. 7º - Os prédios situados em logradouros dotados de abastecimento de água ou de esgoto sanitário, deverão ter suas instalações ligadas aos respectivos sistemas.
[...]
§ 1º - A critério do Poder Concedente através da CONCESSIONÁRIA ou PERMISSIONÁRIA, quando a preservação da salubridade pública assim o exigir, poderá ser feita a ligação das instalações de esgoto, independentemente da identificação do proprietário e das demais providências que deverão ser tomadas posteriormente.

Portanto, não há dúvidas que a CEDAE possui legitimidade para figurar no polo passivo da presente ACP.

3 - Legitimidade passiva do MRJ e da Rio-Águas

No que diz respeito à legitimidade passiva do MRJ e da Rio-Águas, destaca-se a competência comum administrativa prevista na CRFB:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Assim, é certo que o Município possui a obrigação constitucional de preservar o meio ambiente e combater qualquer tipo de poluição. Merece destaque, também, o art. 31 da Lei nº 9.433/97, que determina o papel de tais entes na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH):

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

Em 26 de dezembro de 2019, o MRJ fez promulgar a Lei Municipal nº 6.695, que trata do Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB). A finalidade do instituto consta do §1º do art. 1° da referida lei:

Art.1º Esta Lei institui o Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB, de natureza contábil-financeira, sem personalidade jurídica e de duração indeterminada, vinculado à Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro - Fundação Rio-Águas.

§ 1º O FMSB tem por finalidade a universalização dos serviços públicos, em conformidade com o disposto no Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB provendo recursos para investimento e custeio na área de saneamento básico, com ênfase nas atividades de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes urbanas e de esgotamento sanitário.

Assim, é de se espantar que o MRJ disponha de um fundo próprio para implementar sistemas

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2611
Carimbado Eletronicamente

de esgotamento sanitário e se venha a se furtar à instalação dos equipamentos, na Comunidade da Nova Holanda. Conforme consta do inciso II do art. 12 da Lei Municipal nº 6.695/19, os recursos do fundo devem ser direcionados à instalação do saneamento básico em âmbito municipal:

Art. 12. A fim de desenvolver o PMSB, a Fundação Rio-Águas e os demais órgãos e entidades municipais, dentro de suas atribuições, deverão promover precipuamente as seguintes ações:
[...]
II - intensificação e modernização dos serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes pluviais;

Portanto, não há dúvidas que o MRJ e a Rio-Águas possuem legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda.

IV - RESPONSABILIDADE CIVIL PELO DANO AMBIENTAL

1 - Competência comum e previsão constitucional

A questão ambiental em discussão, para além da competência comum prevista na CRFB, passa por temas como racismo ambiental e a omissão do Estado na implantação de políticas públicas. O inciso VI do art. 23 da CRFB é expresso ao designar como competência administrativa comum a proteção ao meio ambiente e o combate a todas as formas de poluição.

A doutrina mais atualizada de direito ambiental determina que o direito ao meio ambiente é bem comum de uso comum do povo e de natureza difusa, como sustenta o Prof. Paulo Affonso Leme Machado. [5] Nesse sentido, o Poder Público deve gerenciar o patrimônio ambiental em nome dos interesses da coletividade.

Com isso, é certo que o MRJ, o ERJ, a CEDAE e a Rio-Águas têm a obrigação de fazer cumprir os ditames constitucionais previstos no art. 225 e parágrafos da CRFB, considerando a posição de gestão da coisa pública. Tendo em vista a natureza jurídica difusa de bens públicos como rios subterrâneos e a Baía de Guanabara (fls. 1527), destino final dos resíduos egressos da Comunidade Nova Holanda. A administração pública deve empregar todos os esforços na mitigação do dano ambiental.

Além disso, o princípio ambiental do poluidor-pagador determina a obrigação de ressarcimento ao dano causado. A melhor doutrina assegura que a compensação em questão não será, necessariamente, em dinheiro. Isso porque, a prioridade da responsabilidade civil ambiental é assegurar o retorno da natureza ao "status quo ante", por parte do agente poluidor. Portanto, o ressarcimento pecuniário não deve ser tomado como medida prioritária, no âmbito do direito ambiental.

A CRFB determina que o ordenamento jurídico pátrio adotou a responsabilidade civil objetiva, no âmbito dos danos ambientais, conforme consta do §6 do art. 37 combinado com o §3º do art. 225:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

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.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2612
Carimbado Eletronicamente

[...]
§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

A ADI 1.842/RJ, sob a relatoria do Min. Luiz Fux e julgada pelo Pleno do STF em 6/3/2013, determina que o sistema de saneamento básico é de interesse comum, considerando a relevância do tratamento dado ao esgotamento sanitário e ao saneamento básico:
[...]
4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas - como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto - que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.
[...]
5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. [...]

Na linha da premissa do federalismo cooperativo sustentado por Uadi Lammêgo Bulos [6], o STJ também já teve a oportunidade de se manifestar no sentido determinar que cabe a todos os entes impedir a perpetuação de uma infração ambiental, independente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. Tal entendimento foi consolidado no bojo do AgInt no REsp 1.867.401/SE, julgado pela Segunda Turma e sob a relatoria do Min. Francisco Falcão, em 27/11/23:

[...]
V - Na forma da jurisprudência do STJ, "não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas.
Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração" (STJ, AgRg no REsp n. 1.417.023/PR, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 25/8/2015). No mesmo sentido: STJ, REsp n. 1.560.916/AL, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/12/2016. AgInt no REsp n. 1.484.933/CE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29/3/2017).
[...]

Assim, fica evidenciada a opção realizada pelo legislador pátrio, afastando a análise de dolo e culpa em casos como o da presente demanda.

2 - Teoria do risco integral

O Enunciado nº 681 dos Temas de Recursos Repetitivos do STJ é expresso ao afirmar que a responsabilidade pelo dano ambiental é de natureza objetiva, informada pelo risco integral:

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2613
Carimbado Eletronicamente

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar.

Em maiores explicações: a responsabilidade objetiva decorre do fato de que o poluidor (direto ou indireto) será responsabilizado pelo dano ambiental na conduta, independente da análise de dolo ou culpa. Tal determinação consta no §1º do art. 14 da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA):

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:
[...]
§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Além disso, a teoria do risco integral desloca a possibilidade de dano no resultado para a conduta, logo, é incabível falar em excludentes do nexo causal. Isso porque, a própria conduta perpetrada pelo agente poluidor já se presume potencialmente lesiva ao meio ambiente.

Logo, é possível afirmar que a conduta omissiva por parte dos entes presentes no polo passivo da presente ACP propiciou anos de escoamento sanitário sem quaisquer tratamentos físicos e químicos. Sabe-se que, para além das questões relativas ao meio ambiente, o esgotamento a céu-aberto propicia a exposição dos moradores da região a doenças como diarreia, cólera, leptospirose, verminoses e tantas outras.

Portanto, é certo que a teoria do risco integral se aplica à modalidade de responsabilidade civil objetiva anteriormente fundamentada, tendo em vista a maior necessidade de tutela aos bens jurídicos ambientais. Isso pode ser confirmado pela doutrina de Édis Milaré, [7] conforme destacado pelo autor:

Numa palavra: nada obstante acoimada de radical, parece fora de dúvida ter-se vinculado a responsabilidade objetiva, em tema de tutela ambiental, a clássica teoria do risco integral, que, ao menos por bora, melhor atende à preocupação de se estabelecer um sistema o mais rigoroso possível, ante o alarmante quadro de degradação que se assiste aqui e em todo o mundo.

3 - PNRH e Novo Marco do Saneamento

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) e o Marco do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07, atualizada pela Lei n? 14.026/20) são normas que balizam as diretrizes de instalação e implementação de recursos sanitários e de saneamento básico nos municípios brasileiros.

A Lei nº 9.433/97 é expressa ao afirmar que os executivos estaduais e municipais devem atuar de forma conjunta, a fim de integrar as políticas de saneamento, bem como a gestão dos recursos hídricos e ambientais:

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:
I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;
II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;
III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2614
Carimbado Eletronicamente

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

Além disso, a implementação de políticas públicas deve considerar o saneamento básico como fator determinante para a realização de outros direitos, conforme consta do rol de objetivos fundamentais previstos na Lei nº 11.445/07:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
[...]
VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

O STF, no bojo das ADIs 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882, teve a oportunidade de apreciar a constitucionalidade do Novo Marco do Saneamento Básico, julgadas pelo Tribunal Pleno em 2/12/21, sob a relatoria do Min. Luiz Fux.
Na oportunidade, a Corte fundamentou-se em quatro premissas teóricas para considerar constitucional a norma em discussão: i) a funcionalidade e os atributos econômicos do saneamento básico; ii) a moldura constitucional do sistema de saneamento básico; iii) a realidade brasileira de execução dos serviços de saneamento e os objetivos da Lei 14.026/20 e; iv) os objetivos setoriais da Lei n? 14.026/20.

Considerando a questão em tela, é possível notar que o tema gerou debates importantes, não só pela perspectiva ambiental, mas também pela ótica econômica e social. Isto porque, o direito em questão dialoga diretamente com aspectos associados ao federalismo de cooperação e a importância de implementar políticas públicas específicas.

Logo, os princípios trazidos pela Lei n? 14.026/20 são plenamente aplicáveis ao caso em tela, como os que constam do art. 2? da Lei 11.445/07, que trata das diretrizes nacionais para o saneamento básico:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2615
Carimbado Eletronicamente

regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)
[...]

4 - Responsabilidade solidária

O ERJ e o MRJ são pessoas jurídicas de direito público interno, integrantes da federação brasileira, dispondo de autonomia organizativa, administrativa, legislativa, orçamentária e fiscal.

A CEDAE tem natureza jurídica de empresa pública prestadora de serviço público, integrante da administração indireta do Estado do Rio de Janeiro.

A Rio-Águas tem natureza jurídica de fundação de direito público, que faz parte da administração indireta do Município do Rio de Janeiro.

Portanto, percebe-se que os quatro entes arrolados na inicial desempenham a função pública, ainda que cada um atue dentro da própria competência. A fim de não repetir os argumentos já enfrentados quanto à legitimidade passiva de cada um deles, deve-se debater a possibilidade de imputar a responsabilidade solidária a todos os réus.

As competências, neste caso se sobrepõem, seja na questão relativa à poluição ou naquela relativa à instalação dos equipamentos de saneamento básico.
Isso pode ser evidenciado por meio do Enunciado nº 652 das Súmulas do STJ:
A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.

O entendimento anterior é sustentado por Édis Milaré, considerando que o ente público não só pode, como deve ser responsabilizado pelos danos ambientais causados por terceiros, já que é seu dever controlar e impedir que aconteçam. Isso reforça a cláusula do dever genérico de proteção ambiental 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, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado, que, por direito, deveria sê-lo. Nesse caso, reparada a lesão, a pessoa jurídica de direito público em questão poderá demandar regressivamente o direto causador do dano.

5 - Considerações sobre o laudo pericial e Nexo de causalidade

5.1 Análise das informações coletadas

Segundo consta das fls. 1515-1623, o perito apresentou um laudo técnico de 102 páginas sobre a questão em discussão nesta demanda. Além disso, no curso dos autos, respondeu a uma série de questionamentos apresentados pelas partes, a fim de apresentar o máximo de informações possíveis sobre a situação atual da comunidade da Nova Holanda.

O documento data de 30 de junho de 2023, o que significa aproximadamente 1 ano e 7 meses entre o término dos trabalhos e a publicação da presente sentença.

Com isso, é possível destacar que o relatório é apto a fundamentar a presente decisão, tendo em vista as informações que foram adicionadas pelo especialista, com o passar do tempo. Portanto, não é possível falar que os dados se encontram desatualizados, considerando o

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2616
Carimbado Eletronicamente

intervalo de tempo destacado anteriormente.

A coleta de dados deu-se por meio de fontes distintas, quais sejam: análise de outros relatórios já produzidos, bibliografia específica, entrevista com moradores da região, visitas no local, análise visual do esgotamento e outras.

Logo, é possível afirmar que o trabalho desempenhado pela equipe técnica atingiu o objetivo de apresentar informações relevantes e concretas sobre a situação fática do saneamento básico na Nova Holanda.

Ao comparar o laudo com a investigação realizada pelo MPRJ, juntada às fls. 19-220, é possível concluir que o problema continua.

Às fls. 107, é possível perceber a promessa realizada pela CEDAE e pela Secretaria de Obras do ERJ, no que diz respeito à implantação do esgotamento sanitário na região.

Às fls. 173, o então Subsecretário Municipal de Habitação e Cidadania foi expresso ao dizer que não havia projeto da Secretaria em questão para o desenvolvimento de urbanização da Nova Holanda.

Entre idas e vindas de ofícios, as fotos do laudo (fls. 1544, 1545, 1548 e outras) destacam a perenidade da precariedade do sistema sanitário da comunidade. Isto pode ser percebido por meio de relatos como o consignado às fls. 1562, atestando a falta de manilhas, ou às fls. 1565, que sinaliza a falta de impermeabilização do solo, o que faz com que o esgoto não seja escoado.

Em sede de contraditório em relação à produção da perícia, às fls. 1669, a CEDAE menciona que realizou intervenções pontuais e que a culpa pela canalização irregular seria dos próprios moradores, tendo em vista as ligações clandestinas existentes no local. Ademais, prossegue destacando a falta de coleta de resíduos urbanos e que a CEDAE não lida com captação de águas pluviais.

O MRJ, às fls. 1713, apresenta comentários sobre a perícia realizada.
Em resumo, determina que os problemas de saneamento básico da região são resultado da ocupação irregular e que o esgotamento é de responsabilidade da CEDAE.

Por fim, o ERJ, às fls. 1789, impugna o laudo destacando que o sistema de esgotamento sanitário não comportou o crescimento da população local e que o Estado do Rio foi quem realizou as primeiras obras de ampliação do sistema, conforme fls. 1792. Ao cabo, sustenta que a competência da questão seria do MRJ, como se vê às fls. 1797.

Em resumo, as três impugnações apresentadas não apresentam substância fática para, minimamente, questionar a coleta de dados realizada pela equipe técnica pericial. Percebe-se que as alegações são muito parecidas àquelas apresentadas em sede de contestação e não apresentam novas conclusões em relação ao que foi destacado na perícia.

O laudo em questão tem força probante suficiente, especialmente quando analisado em conjunto com o Inquérito Civil n? 7083/12 (Portaria 519/12).

A omissão perpetrada não só em relação à instalação dos equipamentos de saneamento básico, mas também na contenção da poluição é suficiente para demonstrar a responsabilidade solidária sustentada no capítulo anterior.

Conforme destacado, a proteção ao meio ambiente é competência comum e dever de todos. A provisoriedade da ocupação na região da Comunidade da Nova Holanda não é justificativa apta a ratificar a posição de poluidor indireto do ente público.

Às fls. 1582, o laudo sugere que existe a implantação de redes de esgotamento sanitário,

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2617
Carimbado Eletronicamente

conforme a documentação apresentada pelos órgãos competentes. Por outro lado, ao abrir 70 poços de visita - PV (bueiros), não foi possível identificar a existência de redes implantadas, considerando entupimentos e assoreamentos. Com isso, o esgotamento corre a céu aberto nas vias públicas, direta ou indiretamente e, dentre os 70 bueiros abertos, apenas 1 foi capaz de apresentar escoamento satisfatório, conforme verifica-se das fls. 1583.

Logo, com base nas informações colhidas ao longo dos trabalhos desempenhados pela equipe técnica, é certo que há nexo de causalidade apto a fundamentar a responsabilidade civil dos entes arrolados na inicial, considerando a omissão do poder público nos papeis de controlar e fiscalizar a atividade de escoamento de esgotamento sanitário na região da Nova Holanda.

6 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

6.1 - Separação de poderes e o controle judicial de políticas públicas

O Poder Judiciário já foi instado diversas vezes a se manifestar a respeito da implementação de políticas públicas, pelos mais variados motivos. Casos complexos, como o da presente ACP, são costumeiramente tratados nos tribunais nacionais e os argumentos como o respeito à separação dos poderes costumam aparecer.

Não há hierarquia entre um ou outro poder da República, visto que a separação em questão é puramente organizativa.

Partindo dessa premissa, é certo que o Judiciário tem a obrigação constitucionalmente vinculada de apresentar alguma solução viável ao cidadão que leva uma demanda ao conhecimento do juízo. Mesmo que, para isso, os Poderes Executivo e Legislativo também sejam instados a fornecer certa medida propositiva.

Os três poderes republicanos possuem o dever de fazer implementar políticas públicas. Por outro lado, cada um deles deve atuar dentro das limitações previstas na CRFB. Assim, em casos de omissão no cumprimento de tais atribuições, o Judiciário não só pode, como deve determinar que a norma regularmente posta seja cumprida.

O STF tratou o tema de maneira detalhada, no bojo do Enunciado nº 698 dos Temas de Repercussão Geral:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
[...]

Na prática, quando o Judiciário determina a execução de política pública, exige-se, apenas, a efetividade de uma lei. Nada além disso.

O Judiciário não define como a regra será executada, mas sim, revela que o não cumprimento é inconstitucional. Com isso, respeita-se a discricionariedade do administrador público na opção pelas medidas mais adequadas a serem adotadas, dentro das limitações humanas, técnicas e orçamentárias disponíveis.

Em casos de inércia da Administração Pública, percebe-se a frustração na realização de direitos fundamentais. Assim, ao negar a possibilidade de atuação jurisdicional equivale à negativa da efetividade dos direitos sociais à saúde e ao saneamento básico.

Diante disso, cabe ao presente juízo determinar a finalidade a ser atingida, qual seja: a

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2618
Carimbado Eletronicamente

implementação do sistema de saneamento básico e drenagem pluvial na Comunidade da Nova Holanda, no Complexo de Favelas da Maré.

Com isso, tem-se o chamado método de intervenção "fraco", tendo em vista que, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa, de forma determinante, os atos a serem praticados pelo Poder Público. Assim, preserva-se o espaço de discricionariedade do mérito administrativo.

A opção pelo modelo de intervenção em questão também considera a ausência de capacidade institucional da atuação judicial, no que diz respeito à implementação de políticas públicas. O juízo não possui conhecimento técnico específico a respeito de saneamento básico, a fim de instruir a Administração na adoção da medida mais adequada. Logo, a decisão em destaque baseia-se no laudo técnico produzido pelo perito judicial, bem como nas manifestações apresentadas pelos assistentes técnicos das partes.

No caso dos autos, ficou evidente a ineficácia do sistema de esgotamento sanitário na Comunidade da Nova Holanda, o que descortina o abandono e a omissão do Poder Público desde que a região começou a ser ocupada.

Tecnicamente, a poluição ambiental ocasionada pela falta de equipamentos de saneamento básico é questão estrutural que passa por toda a sociedade, sendo obrigação de todos (entes jurídicos e cidadãos) a proteção ao meio ambiente.

Assim, tem-se a ratificação da legitimidade democrática da decisão judicial, considerando a valoração de pontos de vistas diferentes sobre a mesma matéria, contribuindo para um panorama global do problema. Além disso, a construção dialógica facilita o cumprimento da presente sentença, tendo em vista que a própria Administração Pública ajudou a construí-la.

Portanto, pode-se estabelecer o controle judicial da implementação de políticas públicas, ainda que haja a separação de poderes determinada pela CRFB. E, segundo o STF, a decisão judicial não deve destacar medidas pontuais, mas sim, apontar finalidades a serem alcançadas e determinar que a Administração Pública apresente meios aptos ao alcance do resultado previsto.

No caso dos autos, busca-se:

i) Solucionar a poluição gerada pelo escoamento sanitário irregular e sem tratamento;

ii) Implementar o direito à saneamento básico, por meio da implementação de equipamentos para descarte regular do esgotamento sanitário;

iii) Assegurar que o sistema pluvial seja capaz de drenar a água decorrente das chuvas, especialmente nas épocas de chuvas torrenciais;

6.2 - Mínimo existencial, reserva do possível e reserva orçamentária

Até o momento atual, os temas relativos ao mínimo existencial frente à reserva do possível já foram amplamente debatidos na doutrina jurídica brasileira.

Contudo, é certo que a reserva do possível só pode ser alegada como tese defensiva, quando o Poder Público oferece o mínimo existencial aos cidadãos diretamente afetados pela omissão inconstitucional. Na prática, o argumento da reserva do possível tornou-se alegação corriqueira e o principal argumento do Poder Executivo, quando deixa de implementar algum direito constitucional ou legalmente previsto.

Com isso, o fato do Estado não oferecer saneamento básico de maneira adequada e eficaz

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2619
Carimbado Eletronicamente

afasta o cabimento da tese em questão. Ora, o mínimo exigido sequer é cumprido.
Por outro lado, é certo que o Judiciário não pode obrigar a reserva orçamentária, tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual é de iniciativa constitucionalmente atribuída ao Chefe do Executivo, conforme consta da alínea "b" do §1º do art. 61 da CRFB:

Art. 61. [...]
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
[...]
II - disponham sobre:
[...]
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Assim, não é possível determinar que haja a reserva de recursos financeiros para a obra em questão. Neste caso, o ERJ e o MRJ em específico, devem adotar a forma de reserva de fundos que reputarem mais adequada, desde que atendam aos parâmetros previstos na presente sentença judicial.

Ao tratar da questão, este juízo tem o compromisso em buscar a máxima efetividade da decisão, almejando a universalização da providência a ser determinada. Isso sem desconsiderar os recursos efetivamente existentes, que são finitos e insuficientes ao atendimento de todas as necessidades sociais existentes.

7- OBRIGAÇÃO DE FAZER

Conforme fundamentação exaustiva nos capítulos anteriores, bem como os efeitos decorrentes da omissão na fiscalização e controle da atividade poluidora na região em destaque, é certo que todos os entes arrolados na inicial possuem obrigação de fazer solidária, em relação à implementação dos equipamentos de saneamento básico na Comunidade da Nova Holanda, no Complexo de Favelas da Maré.

É pressuposto constitucional a máxima eficácia da norma constitucional. Assim, o arcabouço legislativo associado à presente questão já relacionado nos capítulos anteriores determina que o saneamento básico é direito social, considerando a relação intrínseca com o direito à saúde previsto no art. 6º da CRFB:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Soma-se a isso a participação direta do Sistema Único de Saúde na formulação de políticas públicas associadas ao saneamento básico, o que fortalece a importância de implementar o sistema, para além dos aspectos ambientais, conforme inciso IV do art. 200 da CRFB:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
[...]
IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

O fazer cessar o dano ao meio ambiente e o direito à saúde dialogam, diretamente, com a perspectiva de interpretação unidade da Constituição. Assim, a CRFB deve ser interpretada como um todo, de modo a afastar eventuais conflitos e antinomias, atingindo a máxima eficácia da norma constitucional.

Com o objetivo de assegurar a tutela específica do meio ambiente, da saúde pública e das condições mínimas de existência das pessoas que moram na Comunidade da Nova Holanda, os entes arrolados no polo passivo da demanda devem fazer uso de todos os meios necessários e disponíveis a fim de implantar os equipamentos de saneamento básico na localidade.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2620
Carimbado Eletronicamente

Este juízo não desconsidera limitações objetivas, embora seja sabido que os incisos II e III do §2º do art. 198 da CRFB determinam o emprego de parcela do orçamento já reservada ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
[...]
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:
[...]
II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, "a", e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, "b", e § 3º.

Os percentuais empregados são previstos na Lei Complementar nº 141/12, qual seja: 12% para Estados-membros e 15% para Municípios:
Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.
[...]
Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

A norma é expressa ao autorizar o emprego de verbas na execução de medidas sanitárias associadas à implementação de equipamentos de saneamento básico:

Art. 3o Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2o desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:
[...]
VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

Conforme fundamentação anterior, deve-se cumprir o item 4 do pedido inicial, a partir dos parâmetros definidos na presente sentença.

8 - INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA

8.1 - Caráter subsidiário da indenização

O STJ e a doutrina do direito ambiental são claros ao determinar que a finalidade principal da responsabilidade civil em matéria ambiental é a reparação do dano causado à natureza. Por outro lado, nas hipóteses em que tal medida não é possível, usa-se a indenização pecuniária como medida apta a punir o agente poluidor, seja ele direto ou indireto. Isto, contudo, não impede casos de condenação em obrigações simultâneas: de fazer e de pagar.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2621
Carimbado Eletronicamente

Segundo consta do art. 13 da Lei nº 7.347/85, tem-se que o valor a ser pago pelo poluidor é destinado a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

No caso dos autos, há o Fundo Especial de Controle Ambiental (FECAM), instituído pela Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986. Bem como o Fundo de Conservação Ambiental do Município do Rio de Janeiro (FCA), criado pela Lei Municipal nº 2.138, de 11 de maio de 1994.

Em ambas as hipóteses, a destinação dos recursos fica a cargo do administrador público, em respeito à discricionariedade na administração na tomada de decisões públicas. Isso significa que, mesmo que os entes poluidores façam a remessa da compensação financeira aos respectivos fundos, não significa que os valores deverão ser usados para resolver a questão da presente ACP.

Em outras palavras: os valores transferidos não ficam vinculados a uma solução em específico, podendo ser destinados a outros problemas ambientais, que não o dos autos. Logo, não é a medida mais eficaz, tendo em vista que não irá resolver o problema associado à omissão na instalação dos equipamentos públicos na Comunidade da Nova Holanda.

Conforme fundamentação supra, a prioridade é a população da região afetada pela falta de saneamento. Por outro lado, caso seja inviável quaisquer opções de cunho técnico, o pagamento deve seguir a lógica prevista no Enunciado nº 652 das Súmulas do STJ:
A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.

8.2 - Apuração financeira do dano causado

Conforme informado no capítulo anterior, é possível cumular obrigações de recuperar o meio ambiente degradado e de compensar financeiramente os danos observados. Com isso, a reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, com base no princípio da reparação in integrum, cuja abrangência deve prever: i) o dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (dano interino ou intermediário); (ii) o chamado dano residual (degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração); (iii) o dano moral coletivo.
O STJ já se manifestou quanto à possibilidade da implementação conjunta das obrigações de fazer ou não fazer, com obrigação de indenizar, tudo nos termos do Enunciado nº 629 da Súmula do STJ:

Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.

A hipótese dos autos deixa claro que o dano ambiental vem atingindo a coletividade de maneira a causar lesões de ordem extrapatrimonial, como o mau-cheiro causado pelos bueiros entupidos ou a travessia de vias alagadas, em decorrência da falta de escoamento das águas pluviais. Portanto, não restam dúvidas quanto à necessidade da atribuição de montante apto a contemplar a reparação de danos morais coletivos.

Assim, é necessário que o montante seja apurado por meio de metodologia de cálculo que contemple todas as necessidades decorrentes da poluição em análise, assim como as que decorrem da falta de equipamentos de saneamento básico na Comunidade da Nova Holanda.

De acordo com o laudo pericial, o cálculo consta das fls. 1601-1618 e 1890-1911, estabelecendo parâmetros objetivos para definir um número. Assim, foram considerados

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2622
Carimbado Eletronicamente

aspectos como: i) danos patrimoniais e de infraestrutura originados das inundações; ii) danos econômicos por interrupção da atividade econômica originada das inundações; iii) custos de saúde associados às doenças provenientes da falta de sistema de esgotamento; iv) custos associados à recuperação da balneabilidade das praias no entorno da Baía de Guanabara e outros.

Soma-se a isso o elevado grau de exposição da saúde de um número indeterminado de pessoas, sem contar a depreciação da autoestima e da qualidade de vida sobretudo dos moradores da Nova Holanda, ao longo de todo esse período de omissão, também são fatores capazes de majorar o valor a ser arbitrado.

Consideradas tais peculiaridades e a síntese dos números às fls. 1908, assim como a capacidade econômica das pessoas políticas e entidades que figuram no polo passivo, é adequada e razoável a fixação do montante de R$ 389.674.339,83 (trezentos e oitenta e nove milhões seiscentos e setenta e quatro mil e trezentos e trinta e nove reais e oitenta e três centavos) para a reparação dos danos extrapatrimoniais advindos da degradação ambiental descrita na inicial, importância a reverter em favor do FECAM e do FCM, de maneira rateada.

Consigna-se que a presente condenação é subsidiária, subsistindo na impossibilidade de cumprimento da obrigação de fazer requerida na presente demanda. Além disso, não há qualquer confusão patrimonial no caso, tendo em vista que os recursos oriundos de condenações judiciais, inclusive aquelas proferidas contra o ERJ ou MRJ, são vinculados a fins específicos e não pertencem ao Tesouro do ente.

As verbas destinadas aos fundos ambientais são geridas de forma independente em relação aos interesses do ente público. Logo, não é possível abordar a questão de maneira simplista, como se a condenação do Estado significasse mera troca de rubricas.

Isso pode ser evidenciado por meio da Apelação de Reexame Necessário 0057233-69.2008.8.19.0001, julgada pela Segunda Câmara Cível (Atual Nona Câmara de Direito Privado) do TJRJ, sob a relatoria da Des. Elisabete Filizzola, em 19/11/2014. No bojo do voto vencedor, a Des destaca:

Quanto à reversão da multa ao dano ambiental ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM nenhuma impossibilidade se observa, não sendo esta inócua.

Isso porque os recursos destinados ao aludido fundo não se confundem com as receitas que integram os cofres estaduais, mormente quando uma das fontes de recurso do fundo advém de produto das multas e indenizações referentes à infração à legislação ambiental e os seus recursos só poderão ser utilizados em programas e projetos ambientais cujos objetivos estejam em consonância com o objeto do FECAM, como se vê pelo art. 2 e parágrafo único e art. 3º, b, da Lei Estadual nº 1060/86, in verbis:
[...]

Tal argumento afasta qualquer alegação relativa à confusão ou impossibilidade de transferir os valores aos fundos, ainda que venham a integrar o mesmo ente federativo condenado.

Reitera-se que a obrigação de implantar a política pública em apreço é solidária e decorre da competência constitucional comum de proteção ao meio ambiente. Logo, não cabe alegar aspectos associados à competência de um ou outro ente, por outro lado, a comissão levará em conta as limitações humanas, estruturais e financeiras de cada um dos atores judiciais envolvidos.

DISPOSITIVO

Em face do exposto, JULGO PROCEDENTES os pedidos autorais, na forma do art. 487, I do CPC/15, para:

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2623
Carimbado Eletronicamente

i) CONDENAR os réus, em caráter solidário, ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na execução de medidas para drenagem de águas pluviais e implementação dos equipamentos de saneamento básico nas ruas da Comunidade Nova Holanda no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ, de acordo com os prazos fixados em liquidação de sentença, sob pena de multa diária mínima de R$ 10.000,00 (dez mil reais). Além disso, determinar que haja manutenção futura, com periodicidade a ser definida em sede de execução e no curso da implantação;

ii) DETERMINAR que Município e Estado garantam a dotação de recursos suficientes para o implemento dos serviços necessários e suficientes execução de medidas para drenagem de águas pluviais nas ruas da Comunidade Nova Holanda no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ, de forma a garantir o cumprimento da medida, fixando-se multa diária não inferior a R$10.000,00 (dez mil reais), no caso de não cumprimento da obrigação.

ii) CONDENAR os réus, solidariamente, a título de compensação pelos danos extrapatrimoniais (interinos e morais coletivos) decorrentes da degradação ambiental descrita na inicial, ao pagamento da importância de R$ 389.674.339,83 (trezentos e oitenta e nove milhões seiscentos e setenta e quatro mil e trezentos e trinta e nove reais e oitenta e três centavos), corrigida monetariamente pelo IPCA-E a contar da publicação da presente e acrescida de juros de mora, segundo a remuneração básica da caderneta de poupança (TR), a partir de 16/10/2012, quando evidenciada a omissão (responsabilidade extracontratual por ato ilícito). O valor ora arbitrado reverterá em favor do FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e ao FCA - Fundo de Conservação Ambiental - FCA "pro rata". A execução da presente condenação só será possível se a reparação do dano ambiental for absolutamente impossível.

Sem prejuízo das medidas de apoio a serem impostas em sede de execução, o descumprimento das obrigações de fazer, isolada ou cumulativamente, ensejará a incidência de multa diária e solidária arbitrada em R$ 10.000,00 (dez mil reais), montante sujeito a revisão.

Condeno os demandados ao custeio, "pro rata", das despesas concernentes ao processo, dispensados o ERJ e MRJ.

Segundo a orientação sedimentada pela Primeira Seção do STJ, "por critério de simetria, não cabe a condenação da parte vencida em ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios" (REsp 1.346.571/PR , Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.09.2013), pois "se o Ministério Público não paga os honorários, também não deve recebê-los" (REsp 1.099.573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 19.05.2010). Sem honorários advocatícios, portanto.

Certificado o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se.

PRI.

Rio de Janeiro, 18/03/2025.

**Mirella Letizia Guimaraes Vizzini - Juiz em Exercício**

_____

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Mirella Letizia Guimaraes Vizzini

Em ____/____/_____

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2624
Carimbado Eletronicamente

Código de Autenticação: **4NUK.2W3V.GTIQ.X174**
Este código pode ser verificado em: www.tjrj.jus.br – Serviços – Validação de documentos



MIRELLA LETIZIA GUIMARAES VIZZINI:28831 Assinado em 18/03/2025 14:02:34
Local: TJ-RJ