



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE DUQUE DE CAXIAS - RJ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, com fundamento nos artigos 127 e 129, III, da Constituição da República, bem como nos artigos 2º e 6º, inciso VII, alíneas *a* e *c*, todos da Lei Complementar n. 75/93, e nos artigos 1º, 2º e 5º, todos da Lei 7.347/85, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO LIMINAR

em face do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA-INCRA**, pessoa jurídica de direito público, com endereço no Setor Bancário Norte (SBN), Quadra 1, Bloco D, Edifício Palácio do Desenvolvimento, Brasília- DF, CEP 70057-900;

e do **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Alameda Dona Esmeralda, 206, Jardim Primavera - Duque de Caxias/RJ, CEP 25.215-260, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. OBJETO DA DEMANDA

A presente demanda busca a obtenção de provimento jurisdicional que imponha a suspensão de quaisquer intervenções em andamento, realizadas pelo Município de Duque de Caxias, diretamente ou indiretamente via concessionárias, **sobre a área federal denominada Campo do Bomba,**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

considerando a reversão do imóvel ao INCRA em dezembro de 2019, ante o descumprimento do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017.

II. FATOS QUE MOTIVAM O AJUIZAMENTO DA PRESENTE ACP

Inicialmente, impende destacar que Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão federal, detém a propriedade de inúmeros imóveis na baixada fluminense, notadamente na área denominada antigo Núcleo Colonial São Bento, localizado, uma parte no município de Duque de Caxias, e outra parte, no município de Belford Roxo.

Um desses imóveis é o Campo do Bomba 1, que foi doado ao Município de Duque de Caxias em 15 de dezembro de 2017, conforme indica o Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017, com a finalidade de implantação da unidade da CENTRAL DE ABASTECIMENTO - CEASA/RJ (DOC2).

A cláusula segunda previa o seguinte: *“por este instrumento é transferido à OUTORGADA o domínio e demais direitos sobre a área doada, livre e desembaraçada de todo e qualquer ônus judicial, sendo fixado o prazo de 02 (dois) anos para a utilização da mesma, a contar da data deste Título”*.

No entanto, o donatário (Município) descumpriu o encargo que lhe fora imposto no termo de doação, desconstituindo, por conta disso, o negócio jurídico que havia sido concretizado, em razão da inobservância do prazo fixado no negócio jurídico (DOC3). Isso ocorreu com fundamento na cláusula terceira do acordo.

CLÁUSULA TERCEIRA - A presente doação tornar-se-á nula, independente de interpelação judicial ou extrajudicial, implicando em consequente reversão da área doada ao patrimônio do INCRA, sem direito a qualquer indenização à OUTORGADA, nos seguintes casos: a) Se for dada à área destinação diversa da prevista na Cláusula Primeira; b) Se não for cumprido o prazo fixado para sua utilização na Cláusula Segunda; c) Se este Título não for levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua assinatura.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

A reversão do bem ao INCRA ocorreu em dezembro de 2019, com registro no cartório competente objeto da matrícula 21.509 (Livro 2), não tendo ocorrido outras doações posteriores, conforme indica o despacho 8896811, expedido pela autarquia federal em 12/05/2021, nos autos no processo administrativo 54000.133288/2018-64 (DOC4).

A Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto, então, emitiu a Nota n. 10/2021/CGJ/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU com o alerta de que deveriam ser adotadas todas as medidas visando à paralisação das atividades desenvolvidas por terceiros na área (DOC5).

No entanto, a instrução realizada no curso do Inquérito Civil 1.30.017.000070/2015-89 demonstra a inobservância dessa premissa pelo Município de Duque de Caxias, conforme será explicitado, o que justifica o acionamento do Poder Judiciário para fazer cessar as intervenções irregulares na área federal de grande relevância socioambiental denominada Campo do Bomba.

III. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Com efeito, a Justiça Federal é competente para o processamento e julgamento da demanda, com fundamento no artigo 109, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil. Isso porque a área sobre onde a intervenção ilícita está ocorrendo pertence ao INCRA, autarquia federal cuja missão prioritária é executar a reforma agrária (assentamentos) e realizar o ordenamento fundiário nacional (DOC6).

De mais a mais, figura no polo ativo da demanda o Ministério Público Federal, órgão responsável pela tutela do interesse difuso, cuja defesa ora é pleiteada. Sua atribuição para influir na proteção do meio ambiente é positivada no artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil.

IV. O CAMPO DO BOMBA

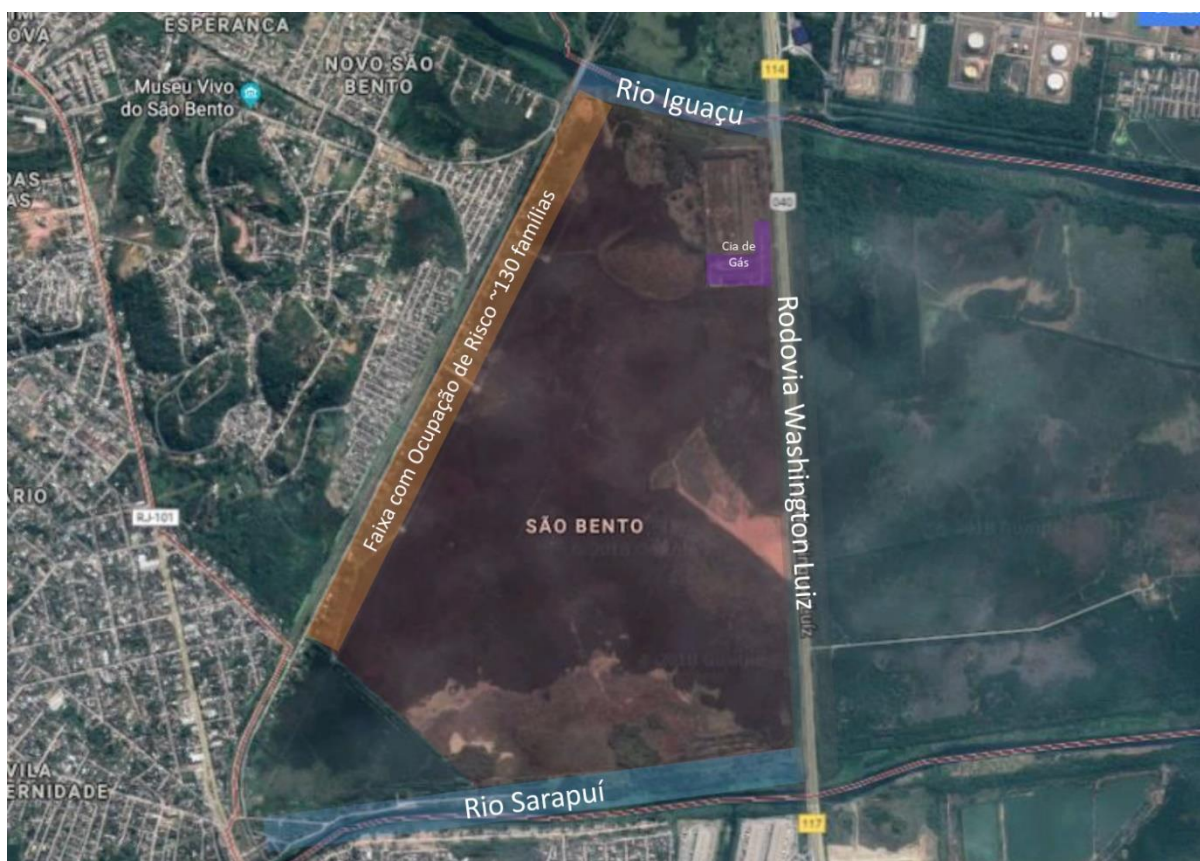
O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA detém a propriedade de inúmeros imóveis na baixada fluminense, notadamente na área denominada antigo Núcleo Colonial São Bento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

A região do São Bento constitui Área de Proteção Ambiental Municipal (APA de São Bento), conforme Decreto Municipal de Duque de Caxias n. 3020/1997, apresentando características ecológicas, históricas, arqueológicas e culturais, constituindo-se em um dos últimos remanescentes da Mata Atlântica próxima ao centro urbano do Município, servindo de barreira natural para a poluição atmosférica.

Nessa região, situa-se o Campo do Bomba, área que fazia parte da antiga Fazenda São Bento, tendo sido transferida pelo Ministério da Agricultura ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, quando de sua criação em 1970. O Registro das matrículas, na Comarca de Duque de Caxias descreve o histórico recente do imóvel com área líquida estimada de 315,42 ha (DOC7).



Não obstante, o mencionado terreno foi excluído da APA São Bento em 27 de outubro de 2006 pela Lei Municipal n. 2003, com a consequente doação da área federal ali existente, formalizada no Título de Doação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

INCRA/SR-07/1/2017, para a implantação de um centro de abastecimento (DOC8).

Por conta disso existe um termo de concessão de uso de espaço público (Termo de Concessão nº 09-011/2019), de 15 de fevereiro de 2019, oriundo da Concorrência n. 009/2018, do tipo maior oferta de valor de outorga, firmado nos autos do Processo Administrativo n. 003/000222/2018, entre o Município e a CEARJ (Consórcio) Duque de Caxias (DOC9).

O Ministério Público Federal identificou, durante apurações instrumentalizadas no IC 1.30.017.000070/2015-89, a existência de passivo socioambiental por parte do município de Duque de Caxias e a falta de projetos para a área, o que gerou a expedição da Recomendação n. 5/2018, nos seguintes termos (DOC10):

RESOLVE RECOMENDAR AO PRESIDENTE DO INCRA E AO SUPERINTENDENTE DO INCRA NO RIO DE JANEIRO QUE:

I - SUSPENDAM imediatamente qualquer tratativa de transferência de imóveis ao Município de Duque de Caxias, tendo em vista a falta de compromisso socioambiental daquele Município e o contexto de clara relação entre a grilagem e os problemas de segurança pública vivenciados no Estado do Rio de Janeiro;

II - REMETAM à Procuradoria Federal Especializada todos os casos em trâmite para a elaboração de um diálogo permanente com o Ministério Público Federal, a sociedade civil e outros órgãos e entes acerca do cumprimento da Recomendação nº 06/2016;

III - PRESTEM INFORMAÇÕES DETALHADAS e periódicas sobre as medidas adotadas para o cumprimento da Recomendação nº 06/2016, não apenas ao MPF, mas também à sociedade civil, mediante reuniões e audiências públicas, notadamente destinadas às populações que demandam regularização fundiária na região; os Ll (ti IV - SUBMETAM as áreas objeto de 13 D'Us a planejamento de regularidade socioambiental e contrapartida adequada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

à atuação preventiva e efetiva quanto a grupos criminosos organizados que atuam na região.

A recomendação foi devidamente acatada pelo INCRA (DOC11), embora não tenha abrangido, à época, datas anteriores à recomendação, como aquela realizada para formalizar o Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017.

Com o vencimento do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017, o Campo do Bomba saiu da posse e domínio do Município de Duque de Caxias, retornando ao INCRA, em dezembro de 2019, com registro no cartório competente objeto da matrícula 21.509 (Livro 2), não tendo ocorrido outras doações posteriores, conforme indica o despacho 8896811, expedido pela autarquia federal em 12/05/2021, nos autos no processo administrativo 54000.133288/2018-64 (DOC12). Isso ocorreu porque houve o descumprimento do prazo estipulado no ajuste, que era de 02(dois) anos.

O Município de Duque de Caxias vem tentando renovar administrativamente a doação, vencida desde dezembro de 2019, mas pareceres emitidos pela Procuradoria Federal- INCRA-RJ revelam preocupação quanto a ser essa a melhor alternativa para satisfazer o interesse público na utilização do imóvel (PARECER n. 00024/2020/PFE/PFE-INCRA-RJ/PGF/AGU, de 20/07/2020).

Essa preocupação é justificável, de um lado em razão das alterações legislativas aperfeiçoadas pela Lei 13.001/2014, que podem implicar na definitividade de futuras doações realizadas pelo INCRA, sem posterior reversão em caso de descumprimento, como ocorre na Lei 5.954/1973, e de outro lado, em razão do vasto histórico de inadimplência perante compromissos ambientais, por parte do Município de Duque de Caxias.

V. NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

As tutelas provisórias de urgência exigem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. É esse o teor do artigo 300 do CPC: *“a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Por outro lado, a Lei n. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, em seus artigos 3º e 11º, prevê a possibilidade de se formular pedido consistente em obrigação de não fazer. Já o artigo 12 da mesma lei autoriza ao juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, para a efetivação da referida obrigação. O magistrado dispõe, ainda, do poder de coimir multa diária ao réu (*astreintes*) para que cesse a atividade nociva ao meio ambiente, norma em sintonia com o artigo 497 do CPC¹.

A premissa central em matéria ambiental é pautar-se pelos princípios da precaução/prevenção, sob pena de inviabilizar-se qualquer prestação jurisdicional futura. Nesse sentido, a demora em se determinar a implementação das medidas mitigadoras e reparadoras necessárias pode representar um risco para a preservação da biota local, com consequências de difícil reversão.

Tendo isso em mente, passa-se a demonstrar os elementos exigidos pela legislação como aptos a justificar a tutela provisória de urgência ora pleiteada.

A **probabilidade do direito** está suficientemente demonstrada pelas provas que seguem junto a esta inicial, as quais revelam que o Município de Duque de Caxias realizou e continua realizando intervenções no Campo do Bomba, mesmo após o vencimento do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017, em dezembro de 2019. Para isso, delegou a exploração da área ao Consórcio CEARJ Duque de Caxias via Termo de Concessão n. 09-011/2019 (DOC13).

Segundo o Documento 415.5, Página 1/3, a reversão do bem ao INCRA, que ocorreu de pleno direito em dezembro de 2019, nos termos da cláusula terceira do ajuste, está formalizada no registro cartorário do imóvel. Isso ocorreu porque o Município não observou o prazo fixado no termo de doação (DOC14). Eis o teor do mesmo:

“Houve a formalização da reversão do imóvel ao patrimônio do INCRA? Se sim, quando? Sim. Por meio do ofício 7713706, a SR (07) RJ solicitou ao cartório competente o registro do cancelamento da Doação do imóvel objeto da Matrícula nº 21.509 (Livro 2). A certidão atualizada de inteiro teor (8595558) apresenta o R11-M21.509, datado de 24/02/2021, referente ao cancelamento da doação.”

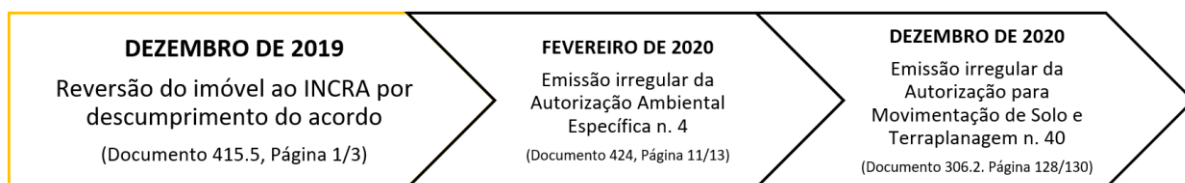


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Todavia, o monitoramento realizado com auxílio de imagens de satélite, obtidas pelo Google Earth Pro, conforme se pode verificar mais adiante, comprova o acelerado avanço da supressão vegetal, na referida área federal, sem o respaldo legal de qualquer autorização emitida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

E mais, a despeito disso, o Município de Duque de Caxias emitiu, em 18 de fevereiro de 2020, a Autorização Ambiental Específica n. 4 (DOC15) para permitir que a Echoservice e Soluções Ambientais Eireli realizasse a *“limpeza de Terreno, com finalidade de abrir 2.924,41m de vias de acesso, totalizando 92.427,50m² de área aterrada, para futuras instalações do Centro de Abastecimento do Rio de Janeiro (CEARJ - Duque de Caxias)”*.

Além disso, posteriormente, expediu a Autorização para Movimentação de Solo e Terraplanagem n. 40 em 02 de dezembro de 2020 (DOC16) para *“para implantação de canteiro de obras, localizado na Rodovia Washington Luiz, s/n, Campo da Bomba, 2º Distrito do Município de Duque de Caxias/RJ, futuro empreendimento CEARJ”*.



Observe-se o mencionado avanço da supressão vegetal na área em questão, por meio das imagens de satélite obtidas nas respectivas épocas:





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Mais recentemente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA também encaminhou imagens do local, fornecidas pelo satélite *Sentinel*, que apontam e também confirmam a supressão de vegetação de aproximadamente 10 hectares, entre 02/02/2021 e 03/04/2021, ao redor do canteiro de obras aberto pela concessionária contratada pelo Município de Duque de Caxias (DOC17), que podem ser visualizadas a seguir.



O próprio Consórcio CEARJ Duque de Caxias não deixa dúvidas quanto à sua atuação irregular na área, tendo em vista que atividades estão sendo executadas, no referido local, em observância ao Termo de Concessão n. 09-011/2019, emitido pelo Município de Duque de Caxias. Isso porque, em 18 de maio de 2021, a RMP Construções e Engenharia LTDA, uma das empresas integrantes do consórcio, ao ser comunicada do teor da Recomendação n. 3, de 26/05/2021, expedida pelo MPF, afirmou que paralisaria as intervenções na área e desmobilizaria seu maquinário (DOC18).

E quanto ao período anterior a tal paralisação? As imagens de satélite acima colacionadas indicam que houve significativa supressão de vegetação e movimentação de terra no local, após a revogação do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017, em dezembro de 2019. Uma atuação, portanto, fora do regramento legal, sobre patrimônio de outro ente federativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

O **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo** consiste no fato de que o meio ambiente não pode aguardar até o trânsito em julgado da sentença definitiva – que, como é cediço, pode demorar até que eventuais recursos sejam julgados – para a determinação de medidas efetivas que façam cessar as atividades ilícitas causadoras do dano ambiental. As questões ambientais não podem e não devem tolerar a omissão do Poder Público.

Durante audiência pública realizada em 11/03/2021, para discutir as preocupações levantadas pela população em relação às intervenções realizadas no Campo do Bomba, apontou-se a falta de estudos técnicos socioambientais para a área, considerando a implantação do empreendimento em região frágil, em zona de amortecimento de enchentes².

Segundo Sebastião Raulino, um dos especialistas ouvidos na ocasião, a região do Campo do Bomba é altamente suscetível à expansão do espelho d'água da Baía de Guanabara, de modo que intervenções na área poderiam agravar problemas já existentes. Assim, haveria necessidade de se avaliar os impactos sobre corpos hídricos, fauna e flora, o que não ocorreu.

Para ilustrar a concretude dessa preocupação, colaciona-se, a seguir, imagem da Comunidade da APA São Bento, divulgada pelo Portal Casa Fluminense em 04/06/2021, uma das áreas impactadas diretamente com o aterramento³.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Merece registro que o movimento de lideranças sociais denominado FORAS Caxias apresentou representação ao MPF, em 26/04/2021, contra o andamento das obras de instalação da Central de Abastecimento do Rio de Janeiro (CEARJ) e outros empreendimentos associados. Alegam que o Campo do Quilombo do Bomba / Campo do Bomba, que fazia parte da APA do São Bento, está sendo aterrado indevidamente, o que afetará sobremaneira o número de enchentes, nos municípios da Bacia dos Rios Iguaçu/Sarapuá (DOC19).

Ademais, o Comitê de Bacia da Baía de Guanabara, criado dentro da estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, previsto na Lei 9.433, possui mapa que indica a região como suscetível à inundação.

A realização de tais medidas de aterramento, enquanto pendem discussões técnicas e legais necessárias à solução em relação à destinação e vocação da área, representaria uma violação ao princípio da proteção da confiança na condução de tratativas e do debate público sobre a destinação da área, sem deixar de mencionar a prévia necessidade de licenciamento para adotar-se uma perspectiva ampla e integral do empreendimento almejado.

No caso em tela, a atenção com a proteção do meio ambiente deve também estar voltada para o momento anterior à consumação do dano. O princípio da prevenção age sobre os impactos ambientais já conhecidos e dos quais com segurança se pode estabelecer um conjunto de regras e medidas para identificação de impactos futuros mais prováveis.

A respeito desses impactos, matéria do Jornal “O Dia” publicada em 17/05/2021⁴ levantou a possibilidade de tais obras causarem inundações na Rodovia Washington Luís, considerando apontamentos técnicos feitos por estudiosos do assunto, ouvidos em audiência pública realizada na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro- ALERJ, no dia 14/05/2021.

Especialistas criticaram a obra para a implantação da Central de Abastecimento do Rio de Janeiro (CEARJ) no Campo do Bomba, em Duque de Caxias. O assunto dominou a Audiência Pública Virtual da Região Metropolitana da Alerj, presidida pelo deputado estadual Waldeck Carneiro, na última semana. De acordo com o professor da UERJ, Adacto Ottoni, o local é um amortecedor natural de inundações e, com o aterramento realizado pela obra,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

a impermeabilização do solo aumenta, reduzindo drasticamente o serviço de 'pulmão de água' contra enchentes.

"Com as dragagens criminosas que estão sendo feitas no local, o lençol freático que existe ficará elevado e não conterá as águas. Independentemente de chuvas haverá alagamento na região, levando a prejuízos econômicos e danos à saúde pública, aumentando a umidade nos imóveis e gerando problemas respiratórios nos cidadãos", revelou.

O assunto é de extrema gravidade e merece atenção. Durante a mencionada audiência ocorrida na ALERJ, o próprio presidente da Comissão da Região Metropolitana, Waldeck Carneiro, considerou o local inadequado ante suas especificidades histórico-arqueológicas.

[...] achamos o local inadequado, pois possui especificidades histórico-arqueológicas, já que ali havia um quilombo; e ambientais, porque aquela área é um polder, ou seja, possui uma estrutura de amortecimento para inundações. Este processo de aterramento para fins de construção naquela localidade pode ter graves repercussões para as populações ribeirinhas, que moram no entorno dos rios Sarapuí e Iguaçu, e também para outros municípios, como Nova Iguaçu, São João de Meriti, Mesquita, Nilópolis e Belford Roxo, que podem sofrer com o espraiamento das águas nas enchentes. Há necessidade de fazer e apresentar estudos prévios, como o Relatório de Impacto Ambiental, o EIA-RIMA, disse o deputado, que solicitou à Prefeitura de Duque de Caxias a suspensão imediata da obra para que estes estudos sejam viabilizados.

Frise-se que nenhum desses estudos ocorreu antes do início das intervenções na área. A Método Engenharia S.A, uma das integrantes do consórcio contratado pelo Município para explorar a área, afirmou que *"não possui qualquer estudo socioambiental do empreendimento, pois a (i) não foi exigido esse tipo de documento na licitação; e a (ii) cabia à Concessionária a elaboração dos estudos de impacto ambiental, nos termos da cláusula 15.1.1 do respectivo Contrato de Concessão"* (DOC20).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Diante de todo o exposto, considerando a falta de suporte normativo para a ingerência na área federal denominada Campo do Bomba, por parte do Município de Duque de Caxias, bem como os riscos imediatos que tais ações irão acarretar para a população local, verifica-se como presentes os dois requisitos ao deferimento da tutela provisória do pedido requerido, conforme autoriza o art. 84, § 3º e 4º do CDC, e artigos 300 e 303 do Código de Processo Civil.

VI. PROBLEMAS DA UTILIZAÇÃO DA ÁREA COMO UM CENTRO DE ABASTECIMENTO APONTADO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA EM 11/03/2021⁵

O Ministério Público Federal realizou audiência pública em 11/03/2021 para ouvir os atores envolvidos na construção do Centro de Abastecimento ora questionado. Na ocasião, houve manifestação de representante do INEA quanto à necessidade de demarcação da faixa marginal de proteção no local, bem como de autorização prévia para a realização de eventual perfuração no local.

Representante da Defensoria Pública revelou preocupação com a piora das condições de habitação das comunidades de baixa renda instalada nas proximidades do local, considerando o histórico de alagamentos registrados. Por isso, qualquer aterramento ali efetivado deveria ser precedido de estudos quando ao dimensionamento desses impactos e medidas compensatórias dos danos eventualmente ocasionados.

Mencionou-se, também, a importância da realização de estudo de impacto viário na região, dado que o empreendimento pretende ser construído nas margens da Rodovia Washington Luiz.

Nota-se que o Aviso Público para Procedimento de Manifestação de Interesse n. ,1 realizado, em 2018, pela Secretaria Municipal de Obras de Duque de Caxias, visando convocar interessados com o objetivo de desenvolver planos, estudos, levantamentos e investigações a serem utilizados na modelagem da implantação da Central de Abastecimento do Município de Duque de Caxias - CEASA Duque de Caxias, previa boa parte dessas necessárias diligências (DOC21), conforme transcrição a seguir:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

“3.4. Os ESTUDOS deverão contemplar e ou apresentar: 3.4.1 - Projeto Arquitetônico; 3.4.2 - Levantamento Topográfico; 3.4.3 - Estudo de Sondagem; 3.4.4 - Projeto de Terraplenagem; 3.4.5 - Projeto de Estrutura (cálculo estrutural); 3.4.6 - Projeto Hidráulico e Esgoto (prever castelo d água); 3.4.7 - Projeto Elétrico; 3.4.8 - Projeto de Incêndio; 3.4.9 - Projeto de Telecomunicações; 3.4.10 - Projeto de Pavimentação Viária; 3.4.11 - Projeto de Licenciamento Ambiental e aprovações legais; 3.4.12 - Apresentar EIA/RIMA; 3.4.13 - Projeto de Urbanização, locando muros, muretas, cercas, portões, calçadas, passeios, mastro para bandeira, entrada de água e energia elétrica, arborização, irrigação, escoamento de águas pluviais e superficiais, e castelo d água; 3.4.14 - Previsão de Impacto Viário (de acordo com as normas do DNIT, acesso, com pista de aceleração e desaceleração); 3.4.15 - Projeto de Reuso da água pluvial; 3.4.16 - Projeto que considere o fluxo viário, ruas dimensionadas para circulação de caminhões, controle de portaria, espaços para que caminhões e estacionamento a 45° e um fluxo organizado de modo que carros e caminhões não se encontrem dentro dos lotes; 3.4.17 - Projeto de programa visual, incluindo letreiros; 3.4.18 - Orçamento e Cronograma Físico-Financeiro; 3.4.19 - Valores propostos em caso de concessão.

3.5. Sem prejuízo do disposto no item 3.4, os ESTUDOS deverão, no mínimo, demonstrar: 3.5.1 - A viabilidade do Projeto proveniente dos presentes ESTUDOS, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados; 3.5.2 - A vantagem econômica e operacional da proposta para a Administração Pública Municipal e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta e indireta; 3.5.3 A conveniência e oportunidade da contratação do Projeto proveniente dos presentes ESTUDOS, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de concessão comum ou de parceria público-privada, considerando a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

natureza, relevância e valor de seu objeto; 3.5.4 A indicação estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de concessão comum ou de parceria público-privada; 3.5.5 A indicação das necessidades de formulações de legislações urbanísticas e edificações de concessão de serviços públicos e as que se fizerem necessárias a fim de garantir aos investidores, ao Poder Público, às Concessionárias e à população em geral, a viabilidade, legalidade e segurança para as operações propostas; 3.5.6 O financiamento do sistema tanto de projeto quanto de infraestrutura e material rodante; 3.5.7 A comparação entre este e outros Projetos similares nacionais; 3.5.8 Análise sobre as restrições urbanísticas aplicáveis a cada uma das estruturas que serão construídas; 3.5.9 Parâmetros urbanísticos definidos pelos estudos de viabilidade; 3.5.10 Plano Diretor de implantação: Premissas do Projeto da ANTT; 3.5.11 Programa de intervenção: Projeto funcional da ANTT; 3.5.12 Levantamento e medições necessárias a comprovar os instrumentos de gestão ambiental relativos a gestão do solo e recursos hídricos; 3.5.13 O monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida; 3.5.14 Consideração sobre os diversos fatores limitantes impostos pela geografia local no caso de haver necessidade de implantação do projeto hidrográfico do canal de ligação entre rios, dispondo de alternativas técnico adequadas e economicamente viáveis.”

Contudo, o ente municipal iniciou as obras sem a confecção de tais documentos técnicos pertinentes e necessários para um projeto de tamanho impacto, e, principalmente, sem autorização para intervir na área federal afetada.

O impacto do empreendimento em questão atingirá não apenas o Município de Duque de Caxias, mas toda a região metropolitana. Apesar disso, inexistiu debate no Conselho da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como determina a Lei Complementar Estadual 184/2018.

Segundo o artigo 3º da Lei Complementar Estadual 184/2018: *“consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si”.

A Conferência de Estocolmo, em 1972, fez emergir o princípio do desenvolvimento sustentável, que impõe a harmonização do crescimento econômico, da preservação ambiental e da equidade social. Não foi por outra razão que o princípio foi alçado como norma constitucional, conforme artigo 225, caput, c/c art. 170, incisos II, III, VI e VII, todos da CRFB/88.

Nesse sentido, tem-se que o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” pressupõe a conciliação entre crescimento econômico, proteção ao meio ambiente e equidade social, de forma a preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Neste contexto, o artigo 4º da Lei n. 6.938/81 dispõe que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social, com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Com efeito, um Estado que prima pelo respeito aos direitos humanos, a preservação de um meio ambiente saudável representa um importante esforço para a concretização de tais direitos fundamentais, e o princípio do desenvolvimento sustentável não se aplica tão somente às atividades econômicas, mas também aos serviços públicos prestados pelo Estado, diretamente ou por meio de delegação.

É exatamente por esse motivo que o art. 2º, inciso I, da Lei 10.257, Estatuto da Cidade, prevê a garantia do direito à cidade sustentável, entendida como “(...) o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Nesse prisma, o Princípio 13 da Declaração da Conferência de ONU sobre o Ambiente Humano, de Estocolmo (1972) estabelece que, “(...) com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Dos vinte e sete princípios da Declaração do Rio de Janeiro/1992 (ECO 92), onze trazem a expressão desenvolvimento sustentável, dos quais se destacam os princípios 1, 4 e 8, *in verbis*:

Princípio 1 – primeira frase: “os seres humanos estão no centro das preocupações reativas ao desenvolvimento sustentável”.

Princípio 4: “para chegar a um desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente”.

Princípio 8: “com o fim de chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade da vida para todos os povos, os Estados deverão reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas.

Daí, é possível concluir, com facilidade, os três eixos do desenvolvimento sustentável:

1º Eixo – crescimento econômico: manifestado em técnicas de produção e consumo que respeitem as funções essenciais do meio ambiente;

2º Eixo – a preservação ambiental: claramente presente no respeito, tanto quanto possível, às áreas de especial proteção, as quais exercem funções essenciais para a preservação de toda a vida no planeta;

3º Eixo – equidade social: que represente a repulsa de técnicas de produção e consumo inviáveis, pois geradores de mais mazela social.

A administração ambiental deve, ao licenciar, considerar o crescimento econômico advindo da atividade e sua respectiva sustentabilidade em todos os seus aspectos, ou seja, se adequado à preservação do meio ambiente e fomentador da equidade social, além de considerar a interação de impactos de vários empreendimentos ao um mesmo ecossistema. A resposta positiva do órgão público deve significar, simultaneamente, que o crescimento econômico propiciado pela atividade será sustentável e justo.

É manifestação desse entendimento a previsão, na Resolução CONAMA 01/86, do que se considera impacto ambiental (art. 1º), e na qual



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

se refletem, de forma detalhada em 05 (cinco) incisos, os três eixos do licenciamento ambiental mencionados:

EIXOS	RES. CONAMA 01/86
CRESCIMENTO ECONÔMICO	Atividades sociais e econômicas.
PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	Biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos naturais
EQUIDADE SOCIAL	A segurança e o bem-estar da população.

A avaliação de impactos ambientais, embora instrumento autônomo do licenciamento, a ele exclusivamente serve, e se destina, primordialmente, à análise da viabilidade do empreendimento diante da preservação do meio ambiente e do fomento da equidade social. Afinal, conforme o princípio 1 da Declaração do Rio/92, os seres humanos estão no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável.

Tudo isso evidencia a falta de preocupação com a preservação ambiental durante a condução da relação entre o Município de Duque de Caxias e o consórcio instituído para instalar o centro de abastecimento.

A jurisprudência do STF está construída no sentido de que, caso o Poder Público atue de forma abusiva, seja omissa ou implemente uma política pública insuficiente, é dever constitucional do Poder Judiciário intervir excepcionalmente, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA EM ESCOLA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. OMISSÃO ESTATAL. SITUAÇÃO DE RISCO." (ARE 1174624 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 17/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 10-02-2020 PUBLIC 11- 02-2020).

Nesse modelo, admite-se o papel relevante do Judiciário na defesa de direitos fundamentais e das premissas básicas da democracia, por seu papel contra majoritário e em defesa das minorias.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

O Poder Judiciário, assim, tem em suas mãos nesse momento a possibilidade de evitar que o Município de Duque de Caxias seja visto como outro mau exemplo nacional de leniência com práticas abusivas contra áreas de relevância ecológica, sempre tendo em mente que, quando o crime ambiental compensa, ele vira estratégia de negócios.

VII. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA PELOS DANOS AMBIENTAIS

A Constituição Brasileira determina, em seu art. 225, que *“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 defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. Ou seja, ninguém, individualmente, tem o direito subjetivo ao meio ambiente.

Também afirma em seu artigo 225, § 3º, que *“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.”*

Para dar concretude ao texto constitucional, a Lei n. 6.938/81, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, define poluidor como *“a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”* (art. 3º, IV), impondo-lhe, *“a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”* (art. 4º, VII).

Nos termos do art. 14, §1º, do referido diploma legal, a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, sendo irrelevante a existência de culpa, bastando a relação de causalidade entre a conduta do agente e o resultado produzido:

“Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, efetuados por sua atividade (...)”

No caso em exame, constata-se que o Município de Duque de Caxias, por meio do Consórcio NOVA CEARJ Duque de Caxias, procedeu à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

supressão ilegal de vegetação em área de titularidade federal, sem autorização da autarquia federal responsável por sua gestão, circunstância que deve ser reparada de acordo com a solução ambiental indicada pela autoridade ambiental competente.

VIII. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

O artigo 6, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor, consagra expressamente a possibilidade de inversão do ônus da prova, norma essa aplicável a todo o microssistema de direitos transindividuais por força dos artigos 90 do CDC e 21 da Lei 7.347. Na área ambiental, a regra viabiliza a imputação dos custos da instrução processual em desfavor do explorador da atividade poluidora.

Esse foi o entendimento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça ao editar o enunciado sumular n. 618 em 2018: “*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*”. E isso é importante, porque o artigo 927, inciso IV, do CPC, determina que os juízes e tribunais observarão os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional. É dever de ofício a atuação coerente com os precedentes, garantindo-lhes a estabilidade e integridade que favorecem a aplicação isonômica do Direito aplicável, em prol da segurança jurídica.

Eventual comportamento processual do réu caracterizador da tentativa de fugir ao dever legal ora questionado somente deverá ser considerado se lastreado em provas e exames periciais, considerando que as alegações formuladas pelo autor coletivo militam em seu desfavor. Assim, o custo da prova pericial é, indispensável para o dimensionamento da correspondente responsabilidade civil, bem como para que se estabeleçam as medidas a serem adotadas com vistas à chamada repristinação ambiental. A este respeito, pertinente citar o artigo 373 do Código de Processo Civil:

Art. 373. § 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído. § 2º A decisão prevista no § 1º deste artigo não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil. § 3º A distribuição diversa do ônus da prova também pode ocorrer por convenção das partes, salvo quando: I – recair sobre direito indisponível da parte; II – tornar excessivamente difícil a uma parte o exercício do direito. § 4º A convenção de que trata o § 3º pode ser celebrada antes ou durante o processo.

Desta feita, até mesmo em decorrência da teoria do risco integral, que norteia a responsabilidade civil ambiental, impõe-se a aplicação da regra da inversão do ônus da prova, cuja consequência é a transferência do risco para o poluidor. Como agente, esse tem o encargo não só de provar que sua atividade não ensejou risco ou dano para o meio ambiente, assim como de comprovar a dimensão desses riscos e prejuízos efetivos, com vistas à devida reparação.

IX. PEDIDOS

Por todo o exposto, o Ministério Público Federal requer:

a) LIMINARMENTE, a concessão de tutela de urgência para DETERMINAR ao Município de Duque de Caxias, sob pena de multa diária, que

a.1) **SUSPENDA** quaisquer intervenções em andamento realizadas pelo Município de Duque de Caxias sobre a área federal denominada Campo do Bomba, diretamente ou por intermédio de concessionárias, considerando a reversão do imóvel ao INCRA, em dezembro de 2019, ante o descumprimento do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

a.2) **SUSPENDA** qualquer medida tendente a dar efetividade ao contrato de concessão previsto no Termo de Concessão n. 09-011/2019, tendo em vista a pendência de questões não esclarecidas no campo socioambiental, que impõe a realização de estudos aptos a justificarem o empreendimento que se pretende realizar no Campo do Bomba;

a.3) **RETIRE** maquinário, tratores, retroescavadeiras, caminhões, tapumes, placas ou quaisquer bens depositados no Campo do Bomba, diretamente ou por intermédio de concessionárias, especialmente se relacionado com a execução da atividade autorizada através do Termo de Concessão n. 09-011/2019;

a.4) **APRESENTE** relatório circunstanciado das intervenções realizadas no Campo do Bomba, diretamente ou por intermédio de concessionárias, após a reversão do imóvel ao INCRA em dezembro de 2019, ante o descumprimento do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017;

a.5) **ELABORE** plano de recuperação de área degradada para corrigir os danos ambientais a serem indicados pelo INCRA, após a reversão do imóvel em dezembro de 2019;

a.6) **INVERTA O ÔNUS DA PROVA**, nos termos da Súmula 618 do STJ, aprovada em 24/10/2018.

b) LIMINARMENTE, a concessão de tutela de urgência para **DETERMINAR ao INCRA**, sob pena de multa diária, que:

b.1) **NÃO REALIZE** nova doações antes das verificações ambientais pertinentes, considerando os motivos que justificaram o acolhimento da Recomendação n. 5/2018, bem como as implicações da mudança legislativa efetivada pela Lei 13.001/2014;

b.2) **REALIZE** vistoria na área denominada Campo do Bomba, bem como apresente relatório descritivo das in-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

tervenções realizadas pelo Município de Duque de Caxias, após o encerramento do Título de Doação INCRA/SR-07/1/2017 em dezembro de 2019;

c) A CITAÇÃO dos demandados, por meio de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente demanda, no prazo legal;

d) Ao final, o julgamento da **PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO** para confirmar os pleitos antecipatórios e condenar o Município de Duque de Caxias a elaborar Plano de Recuperação de Área Degradada, para corrigir os danos ambientais constatados, após a reversão do imóvel em dezembro de 2019, a serem indicados pelo INCRA.

Protesta por todos os meios de prova em direito admitidos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000 (mil reais), para efeitos simbólicos, por se tratar de direito difuso e de valor inestimável.

São João de Meriti, 23 de junho de 2021.

Carolina Bonfadini de Sá
Procuradora da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Petição inicial	Inquérito	
DOC2	Documento 282.3, Página 66	1080/1082
DOC3	Documento 233.2, Página 1	721/732
DOC4	Documento 415.5, Página 1/3	5288/5290
DOC5	Documento 415.6, Página 4	5291/5294
DOC6	Documento 415.5, Página 1/3	5288/5290
DOC7	Documento 359.1, Página 18	2114
DOC8	Documento 282.3, Página 66	1080/1082
DOC9	Documento 370.2, Página 2	2586/2662
DOC10	Documento 64.2, Página 1/11	124/134
DOC11	Documento 100. Página 1	195
DOC12	Documento 415.5, Página 1/3	5288/5290
DOC13	Documento 370.43, Página 27	3837/3920
DOC14	Documento 233.2, Página 1	721/732
DOC15	Documento 424, Página 11/13	5333/5335
DOC16	Documento 306.2. Página 128/130	1827/1829
DOC17	Documento 415.5, Página 2	5288/5290
DOC18	Documento 426. Página 1	5342
DOC19	Documento 385. Página 1/6	4549/4554
DOC20	Documento 401, Página 2	4619/4620
DOC21	Documento 370.27. Página 46/48	3267/3279