



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Rua Ailton da Costa, 115, 8º Andar - Bairro: Jardim Vinte e Cinco de Agosto - CEP: 25071-160 - Fone: (21) 3218-5054 - Whatsapp: (21) 99613-7798 - Email: 02vf-dc@jfrj.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5002928-12.2020.4.02.5118/RJ

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS

RÉU: GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA

RÉU: INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

SENTENÇA

TIPO A

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no uso de suas atribuições legais, promove a presente ação civil pública, com pedido liminar, em face de **GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA com base no Inquérito Civil de nº 1.30.017.000152/2013-61** objetivando, liminarmente, “a.1) a *SUSPENSÃO imediata, da Licença de Instalação (LI) n. 029/2019, concedida pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias; a.2) a SUSPENSÃO imediata de todas as atividades exercidas pela empresa GR Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda; a.3) a DEMOLIÇÃO, pelos demandados, imediata de eventuais construções do empreendimento imobiliário e a retirada de materiais porventura abandonados no local, bem como o recolhimento do entulho proveniente da demolição; a.4) a APRESENTAÇÃO de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD; a.5) a ABSTENÇÃO de realizar novas intervenções na área fiscalizada em desacordo com a legislação ambiental; a.6) a AFIXAÇÃO de placas informativas ao longo de todo o perímetro do terreno do empreendimento e de seus acessos, constando que se trata área de Mata Atlântica e Área de Proteção Ambiental do Alto Iguaçu; a.7) a SUBMISSÃO, pelo INEA, da questão à chefia da APA Alto Iguaçu, para manifestação técnica, prévia e fundamentada, sobre a questão, bem como à Chefia da REBIO Tinguá”.*

Alega que “o Instituto Estadual do Ambiente e a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias concederam à GR Caxias Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (sucessora da empresa M.G. Empreendimentos Ltda.) autorização para supressão de vegetação e licença ambiental de instalação para a construção de empreendimento imobiliário, localizado no interior da APA do Alto Iguaçu, sem prévia anuência do órgão responsável por sua gestão, bem como desconsiderando posicionamento contrário manifestado pelo ICMBIO”.

5002928-12.2020.4.02.5118

510007346640.V84



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Aduz que as consequências dessa conduta geram danos diretos e indiretos à área de Mata Atlântica em estágios iniciais a médio de sucessão (fls. 16/20), ampliaram o risco incidente sobre espécies ameaçadas de extinção, presentes na Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção, nos termos da Portaria IBAMA n. 43/2014, bem como atingiram o corredor ecológico da Rebio do Tinguá.

Afirma que *“a área objeto da consulta foi alvo de pedido de supressão de vegetação nos anos de 2015 e 2017, respectivamente, pelas empresas Taurus Empreendimentos Imobiliários Ltda. (processo IBAMA 02022.0000232/2015-20) e GR Caxias Construções e Empreendimentos imobiliários Ltda. (processo IBAMA 02022.102439/2017-08), ocasião em que se indeferiu o pleito”*.

Ressalta que “o assessor da Ouvidoria do INEA, Jean Uribe, através de e-mail, informou que não teria sido concedida nenhuma anuência por parte da gestão da APA Alto Iguaçu” e que “apesar do posicionamento enfático no sentido contrário emitido pelo ICMBIO” (...) “bem como a ausência de consulta ao gestor da unidade de conservação estadual atingida (APA do Alto Iguaçu), o INEA emitiu a Autorização Ambiental de Supressão IN047629 em 17 de janeiro de 2020. Sustenta ainda que, em descompasso com a proteção dos ecossistemas afetados, o município de Duque de Caxias expediu a Licença de Instalação n. 029/2019.

Afirma ainda que “mesmo tendo recebido a Recomendação n. 01/2020, a Prefeitura de Duque de Caxias não tomou nenhuma ação concreta para impedir o prosseguimento do empreendimento”.

Constatou ainda, no processo administrativo n. 019.000333/2019, originado do município de Duque de Caxias a ausência de 42 páginas (entre as fls. 58 e 100).

Com relação ao pedido de tutela de urgência, a parte autora afirma que “a probabilidade do direito está suficientemente demonstrada pelas provas que seguem junto a esta inicial, as quais revelam que a conduta dos réus ocasionaram impactos ambientais negativos ao Bioma Mata Atlântica e à Área de Proteção Ambiental do Alto Iguaçu, em flagrante afronta à legislação, restando plenamente comprovada a necessidade de medidas imediatas de proteção das referidas áreas”. E acrescenta “a atuação sobre esse espaço também põe em risco espécies ameaçadas de extinção, presentes na Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção”.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

No Evento 3 foram parcialmente deferidos os requerimentos liminares para determinar a suspensão de todas as atividades exercidas pela empresa na área objeto da presente demanda, bem como determinada a suspensão da licença de instalação concedida pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias referente ao empreendimento.

O IBAMA foi intimado para elaborar relatório, informar eventual interesse jurídico para exercício do poder de polícia e prestar esclarecimentos. Determinada a intimação do IBAMA, do ICMBio e da União Federal para apresentarem informações e manifestarem eventual interesse no feito.

Na mesma decisão o INEA foi intimado para fiscalizar o cumprimento da tutela e elaborar relatório e o Município de Duque de Caxias foi intimado para apresentar cópia integral do Processo Administrativo n. 019.000333/2019 e do Parecer Técnico do INEA n. 268/2018.

O Município de Duque de Caxias apresentou cópia do Processo Administrativo e do Parecer Técnico (Evento 27).

O ICMBio manifestou-se pela ausência de interesse em ingressar na presente demanda coletiva (Evento 34).

O IBAMA requereu a prorrogação do prazo para manifestação (Evento 36).

A GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. apresentou contestação (Evento 37). Sustenta, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e a incompetência da Justiça Federal. Requer ainda o indeferimento do pedido de inversão do ônus da prova e que, no mérito, os pedidos do Autor sejam julgados improcedentes.

A UNIÃO FEDERAL requereu a dilação do prazo (Evento 40).

O Município de Duque de Caxias apresentou contestação (Evento 42).

O Município de Duque de Caxias apresentou Termo de Suspensão da Licença de Instalação nº 029/2019 (Evento 45).

No Evento 48 foi determinada a intimação do INEA, com urgência, para cumprir as determinações constantes no Evento 3.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Os pedidos de prorrogação de prazo formulados pelo IBAMA e pela UNIÃO FEDERAL foram deferidos (Evento 48).

A UNIÃO FEDERAL apresentou o parecer n. 00193/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e informou que não possui interesse de ingressar no presente feito (Evento 52).

O IBAMA requereu nova dilação de prazo (Evento 54).

No Evento 56, o Réu GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. requereu o reconhecimento da incompetência da Justiça Federal e o declínio da competência para a Justiça Estadual.

No Evento 59 o IBAMA informou que não há interesse jurídico para o exercício de seu poder de polícia administrativa no caso em tela, razão pela qual afirmou que não tem interesse no presente feito.

No Evento 61 foi determinada a intimação do Ministério Público Federal para manifestação.

O Ministério Público Federal se manifestou no Evento 65 e requereu o prosseguimento do feito na Justiça Federal. Afirma que já houve pronunciamento do Eg. Tribunal regional Federal da 2ª Região pela competência da Justiça Federal, mediante o reconhecimento da existência de corredor ecológico, que envolve Unidade de Conservação Federal.

Aduz que nem o ICMBIo nem a União trouxeram aos autos cópia das supostas informações técnicas que lastrearam a ausência de interesse processual e que não levaram em conta a existência de corredor ecológico entre unidades de conservação federais no local. Acrescenta que, em matéria ambiental, não há competência exclusiva de ente da federação para promover medidas protetivas e que o IBAMA possui interesse jurídico suficiente para exercer o poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado.

A demandada GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA alegou, no Evento 67, que resta evidente a falta de interesse jurídico do IBAMA, do ICMBio e da União Federal e que o IBAMA deixou claro que o corredor ecológico deve ser reconhecido por ato



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

do Ministério do Meio Ambiente, o que não teria ocorrido no presente caso. E complementa: “Em nenhum momento o ICMBIO falou que existe um corredor ecológico”.

Por fim sustenta a inadequação das jurisprudências apresentadas, aduz que nada há de ilícito no procedimento de licenciamento e que é fato incontroverso que o empreendimento está fora de qualquer Unidade de Conservação Federal, bem como de sua zona de amortecimento.

No Evento 68 o INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA apresentou contestação.

No Evento 71 os pedidos formulados pela Ré GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA nos Eventos 56 e 67 foram indeferidos.

O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS informou a interposição de Agravo de Instrumento (Evento 82).

No Evento 90 foi aplicada multa ao INEA, bem como determinada sua intimação para cumprir as determinações constantes no Evento 3.

Réplica do MPF no Evento 96.

O INEA apresentou documentos e informou o cumprimento da decisão exarada no Evento 2 (Evento 98).

Realizado o saneamento do feito no Evento 101.

Embargos de declaração opostos pelo Réu GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA no Evento 108.

Apresentada réplica pelo MPF (Evento 115).

No Evento 117, o MPF requereu "a intimação do INEA para apresentar vistoria atualizada do local, em cumprimento à decisão proferida no evento 3"

O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS se manifestou no Evento 120.

No Evento 121 foi negado provimento aos Embargos de Declaração.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

No Evento 129 o MPF se manifestou.

A GR CAXIAS requereu a produção de prova documental (Evento 132).

O INEA informou a interposição de agravo de instrumento (Evento 137).

O Réu GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA requereu a juntada de documentação (Evento 146).

No Evento 159 foram mantidas as decisões agravados.

Manifestou-se o MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS no Evento 164.

Manifestações do MPF e do INEA nos Eventos 166 e 168.

É o relatório.

DECIDO.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA.

Sustenta o MPF que o INEA emitiu a Autorização Ambiental de Supressão IN047629 em 17 de janeiro de 2020 e que o município de Duque de Caxias expediu a Licença de Instalação n. 029/2019 para empreendimento da empresa ré localizado no interior da APA do Alto Iguaçu, sem prévia anuência do órgão responsável por sua gestão e desconsiderando posicionamento contrário manifestado pelo IBAMA.

Afirma que as consequências dessa conduta geram danos diretos e indiretos à área de Mata Atlântica em estágios iniciais a médio de sucessão, ampliaram o risco incidente sobre espécies ameaças de extinção, presentes na Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção, nos termos da Portaria IBAMA n. 43/2014, bem como atingiram o corredor ecológico da Rebio do Tinguá.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

De fato, o INEA emitiu a Autorização Ambiental de Supressão IN047629 e o Município de Duque de Caxias expediu a Licença de Instalação n.º 029/2019 para construção de empreendimento imobiliário localizado no interior da APA do Alto Iguaçu.

Analisando os documentos acostados, é possível constatar que foram identificadas, no terreno, áreas com características vegetacionais distintas, em razão das diferenças de relevo.

O Estudo Geoambiental preliminar (Evento 1 – PROCADM17 e PROCADM18), relatou que “a área encontra-se em sua forma de mata nativa não sendo alvo diretamente de nenhuma atividade antrópica” e que “a área sempre se encontrou em seu estado de mata inexistindo qualquer atividade de intervenção no local” e conclui “foi constatado que o local encontra-se saudável e sem pontos de contaminação, uma vez que a área alvo está em seu estado íntegro de mata”.

O INEA, por meio do Parecer Técnico n.º 268/2018 (Evento 27 - ANEXO6), identificou que a área pertence ao ecossistema *Floresta Ombrófila Densa*, contendo 2,47ha de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração e 2,9ha de vegetação secundária em estágio médio de regeneração.

Não há dúvidas sobre a incidência da legislação protetiva da Mata Atlântica ao caso, conforme art. 2º, da Lei n.º 11.428/06:

*Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: **Floresta Ombrófila Densa**; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.*

Segundo o art. 225, § 4º, da CF/88, a Mata Atlântica é patrimônio nacional, de forma que sua utilização só poderá ser feita, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A Lei nº 11.428/06, que regula a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, fixou um regime de corte, supressão e exploração do Bioma Mata Atlântica de acordo com a situação da vegetação existente, ou seja, se vegetação primária ou secundária e, neste último caso, se estiver em estágio de regeneração médio ou avançado.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

O art. 14 condiciona o corte e a supressão da vegetação primária e secundária, no estágio avançado e médio de regeneração, a determinados requisitos:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.

Conforme Parecer Técnico nº 268/2018, o INEA concluiu que não seria aplicável o art. 14 da Lei Federal nº 11.428/06, mas sim o art. 31, que versa:

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Analizando os autos do processo administrativo (Evento 98), é possível notar que a Prefeitura de Duque de Caxias inicialmente entendeu que a competência para o licenciamento estaria sob a égide de responsabilidade do IBAMA (E. 98, ANEXO5, fls. 60).

O INEA, da mesma forma, opinou, em relatório de vistoria (Evento 98 - ANEXO5, fls. 62/69), que o deferimento do pedido de supressão só poderia ocorrer após a anuência do IBAMA. Foi verificado, na ocasião, que o terreno tem uma considerável área alagada (área de 24744 m²) e que havia presença de seis indivíduos arbóreos *Dalbergia nigra*, espécie ameaçada de extinção.

Diante disso, a empresa ré foi notificada para apresentar Mapa georreferenciado, bem como laudo fornecido por instituição de notório saber que ateste que a supressão da vegetação para instalação do empreendimento não porá em risco a sobrevivência da espécie *Dalbergia nigra*, com seis indivíduos inventariados na área, nos termos do art. 11 da Lei Federal nº 11.428/2006. Também foi pontuado que, por força do art. 31, § 1º, da 11.428/2006, seria obrigatória a preservação de pelo menos 30% da vegetação em estágio médio de regeneração.

Em seguida foi apresentado laudo assinado pelo Engenheiro Florestal Leon M. Dalmasso que afirma que o projeto de instalação do empreendimento "*visa a manutenção e preservação dos seis indivíduos da espécie protegida por lei*", recomendando isolamento das espécies com tapumes.

Em seguida, houve alteração do projeto, que passaria a ser um condomínio residencial e estabelecendo que a nova área de vegetação em estágio médio a ser suprimida seria de 2,90 hectares.

Concluiu o INEA, por fim, que, com a alteração do projeto e diminuição da área de estágio médio a ser suprimida, para menos de 3,0 hectares, não seria mais necessária a anuência prévia do IBAMA.

A Rebio Tinguá considerou as informações apresentadas pelo INEA e pela empresa insuficientes e organizou uma vistoria técnica conjunta no local em 25/04/2018, da qual participaram analistas ambientais do IBAMA e da REBIO Tinguá, dando origem ao Parecer nº 36/2018-NUBIO-RJ/DITEC-RJ/SUPES-RJ referente à Vistoria Técnica conjunta entre ICMBio e IBAMA (Evento 98 - ANEXO6).

Foi informado que a propriedade se encontra no entorno da Reserva Biológica do Tinguá, distando cerca de 2 km da mesma ocasião em que os analistas assim descreveram o local:

5002928-12.2020.4.02.5118

510007346640.V84



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

"A área em lide corresponde a um fragmento de vegetação de Mata Atlântica de cerca de 8 ha., contínuo aquele do Morro dos Cabritos, com vegetação predominantemente entre os estágios médio e avançado de regeneração florestal, onde foram observados indivíduos arbóreos de grande porte, áreas brejosas, cursos d'água e nascente. Dentre os indivíduos de grande porte observados destacam-se algumas fabáceas com cerca de 40 metros de altura, as quais acreditamos ser uma espécie de angelim. A vegetação próxima à entrada principal da área, junto à Estrada João Goulart, apresenta maior número de indivíduos exóticos, como jaqueiras, mangueiras e bambuzais. Avançando-se para os fundos da área, próximo ao Morro dos Cabritos, a estatura da vegetação aumenta e passa a haver um predomínio de espécies nativas, com ocorrência de indivíduos de grande estatura. (...) As imagens de satélite atuais mostram uma cobertura densa de indivíduos arbóreos ao longo de toda a área, sendo que apenas na porção central aparecem indivíduos de porte menor, talvez pela presença de áreas brejosas e pela supressão vegetal ocorrida no passado. Caso ocorram manchas de indivíduos em estágio inicial, estas provavelmente são pequenas e associadas a áreas brejosas.

A área localiza-se em corredor ecológico entre a REBIO Tinguá, a APA Petrópolis e a recém-criada unidade de conservação estadual do Refúgio da Vida Silvestre da Serra da Estrela".

Ao final o Parecer conclui:

"informamos que somos de parecer contrário a supressão de vegetação e a implementação de qualquer empreendimento no local, devendo a área ser integralmente preservada. O Artigo 11 da Lei da Mata Atlântica - Lei 11.428/2006 - deixa bem claro em seu inciso 1º que fica vedado o corte e a supressão de vegetação nos estágios avançado e médio de regeneração quando a área abrigar espécies de flora ameaçadas de extinção, exercer a função de proteção de mananciais, formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração e proteger o entorno das unidades de conservação, exatamente como ocorre na área em questão. O local em questão possui ainda, segundo descrito no atual Código Florestal Brasileiro, Lei 12.651/2012 - Art. 4º - áreas de preservação permanente - APP em faixa marginal de curso d'água e entorno de nascente.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Recomendamos ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA que não emita licença para qualquer tipo de empreendimento no local, bem como anuência para supressão vegetal na área. Recomendamos aos técnicos da Reserva Biológica do Tinguá que fiscalizem com frequência a área e detectando qualquer atividade ilícita ou supressão vegetal na mesma procedam sde imediato o embargo da atividade e autuação do infrator, cabendo também autuação ao órgão emissor de licença para atividade.

Em complemento, encaminhou o IBAMA Ofício com o seguinte teor *"cumpre, mais uma vez, ressaltar que foram observados por nossa equipe técnica possíveis elementos que indicariam a impossibilidade de eventual autorização para a supressão de vegetação ora requerida"*. E prossegue: *"cumpre solicitar que em eventual avaliação dispare pelos técnicos do INEA sobre as características da área, assim como em possível existência de entendimento jurídico da Procuradoria do Estado que abalize intervenções no local, seja promovida reunião de cunho absolutamente técnico, entre IBAMA, INEA e Instituto Chico Mendes, de forma a indicar possível consenso se assim couber"* (Evento 98, ANEXO6, fls. 61).

Portanto, o parecer conjunto IBAMA-REBIO Tinguá, elaborado em 2018, identificou na área vegetação predominantemente entre os estágios médio e avançado de regeneração florestal, onde foram observados indivíduos arbóreos de grande porte, atingindo 40 metros de altura, bem como cursos d'água e nascente, aliado à caracterização da área como corredor ecológico entre unidades de conservação. De acordo com a opinião técnica dos órgãos, qualquer supressão vegetal na área estaria proibida, na forma do art. 11, da Lei nº 11.428/2006.

No entanto, o INEA elaborou Parecer 268/2018 (Evento 98 - ANEXO8) com premissas diversas. Primeiramente, concluiu o INEA pela inexistência de recursos hídricos na área:

"foi realizada a análise da área contrapondo às bases de dados de hifrografia e relevo do INEA, a partir da qual se pode verificar que não há recursos hídricos nesta".

Diante disso, também não foram identificadas áreas de preservação permanente no terreno.

Ademais, a vegetação não foi classificada em estágio avançado de regeneração florestal:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

"Considerando que a maior parte das características da área em regeneração aponta para o estágio inicial ou para o limite inferior do intervalo de estágio médio, esta área foi classificada como em estágio inicial de regeneração e a área de vegetação arbórea em estágio médio".

É possível observar que não foi determinada nenhuma diligência pelo INEA para melhor analisar e esclarecer as conclusões técnicas do Parecer conjunto do IBAMA- REBIO Tinguá nº 36/2018-NUBIO-RJ/DITEC-RJ/SUPES-RJ, que era mais recente (vistoria técnica realizada em 25/04/2018), eis que a autarquia estadual se baseou em antigo relatório fitossociológico para fins de supressão providenciado pelo empreendedor, que sequer está datado. Também foi ignorada a sugestão do IBAMA para que fosse *"promovida reunião de cunho absolutamente técnico, entre IBAMA, INEA e Instituto Chico Mendes, de forma a indicar possível consenso"*.

Tal fato evidencia uma motivação obscura e incongruente, pois o licenciamento se baseou apenas nos antigos levantamentos e estudo promovidos pelo empreendedor, em detrimento dos fatos e fundamentos apontados pelo IBAMA e pela REBIO Tinguá, que deixaram de ser adequadamente analisados pelo autarquia estadual, conforme Relatório elaborado pela Gerência de Licenciamento Agropecuário e Florestal (Gerlaf) do INEA (Evento 98 - ANEXO11):

Com relação à descrição do estágio sucessional da vegetação da área, esclarecemos que o INEA não possui estrutura técnica e funcional para elaborar tais levantamentos e estudos, cabendo em todos os casos ao empreendedor os providenciar, tal como ocorreu no âmbito do processo administrativo E-07/002.7577/2015, por meio do inventário florestal apresentado pela empresa GR Caxias, referenciado no parecer técnico GELAF Nº 268/2018

A data da elaboração do laudo reveste-se de particular importância tendo em vista o processo de regeneração da vegetação da área, conforme especificado no Parecer conjunto do IBAMA- REBIO Tinguá nº 36/2018-NUBIO-RJ/DITEC-RJ/SUPES-RJ:

"As imagens de satélite da área revelam que esta se encontrava no ano de 2003 bastante antropizada com predomínio da vegetação em estágio inicial, havendo vegetação nos estágios médio e avançado apenas nas regiões periféricas da mesma. As imagens mais recentes da área, no entanto demonstram ter havido uma grande regeneração da vegetação no local, predominando hoje os estágios médio e avançado"

Relevante pontuar que, de acordo com o Decreto n.º 6.660/08, que regulamenta a Lei n.º 11.428/06, fica o órgão licenciador obrigado a proceder a vistoria de campo prévia que ateste a veracidade das informações prestadas pelo empreendedor:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Art. 40. omissis

(...)

*§ 1º A autorização de que trata o caput somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e **prévia vistoria de campo** que ateste a veracidade das informações.*

Desta sorte, seria esperável que o órgão estadual, diante das revelações da vistoria mais recente do IBAMA-ICMBio, ao menos atualizasse suas próprias conclusões anteriores (Evento 98, ANEXO5, fls. 62-64).

Neste ponto, forçoso dizer que o posterior Relatório Técnico Complementar da "Área G5" apresentado pela ré (Evento 146 - ANEXO2), tampouco esclarece a questão: *"De acordo com o inventário florestal da área, verificou-se que os remanescentes da cobertura vegetal nativa existentes onde o empreendimento será implantado já se encontra muito alterada."*

Em seguida, o INEA concluiu ser despicienda a anuência prévia do órgão federal, por meio do Parecer Técnico INEA nº 268/2018 (Evento 98 - ANEXO8):

"Como o projeto inicial previa a supressão de 2,47 ha de vegetação em estágio inicial e 5,32 ha de vegetação em estágio médio em área urbana, foi solicitada a anuência do IBAMA em 13/11/2015. Após solicitação de informações adicionais, as quais foram encaminhadas em 08/08/2017, o empreendedor optou por reduzir a área de supressão de vegetação em estágio médio para 2,90 ha e alterou a tipologia da atividade para um condomínio residencial multifamiliar. Deste modo não caberia mais aplicação do artigo 14 da Lei Federal n. 11.428/2006, regulamentado pelo artigo 19 do Decreto Federal n. 6.660/2008".

Alegou, por fim, ser *"necessária a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou metropolitana, somente nos casos de utilidade pública ou interesse social, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006; e d) Não é necessária a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, para fins de loteamento e edificação, conforme previsto no inciso I do Art. 30 e nos §§ 1º e 2º do Art. 31 da Lei nº 11.428/2006"*.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

No entanto, como já ressaltado, a invocação do art. 31 pelo INEA se revela despropositada, visto que havia no local vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, como pontuado em vistoria *in loco*, o que por si só afastaria a sua aplicabilidade à hipótese, dado que a abrangência da norma está limitada às áreas com vegetação em estágio médio de regeneração.

Destaco ainda que, segundo manifestação do ICMBio de 13 de fevereiro de 2020, “a área objeto da consulta já foi alvo de pedido de supressão de vegetação nos anos de 2015 e 2017 respectivamente pelas empresas Taurus Empreendimentos Imobiliários Ltda (processo IBAMA 02022.0000232/2015-20) e GR Caxias Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda (processo IBAMA 02022.102439/2017-08) [...]. Naquela ocasião pontuamos os impactos em caso de supressão e optamos pelo indeferimento do pleito, abaixo descrevemos alguns desses impactos: • A área é constituída por floresta de Mata Atlântica secundária em estágio inicial, médio e avançado de regeneração e abriga espécies da flora ameaçadas de extinção; • A área é remanescente representativo de vegetação no local de floresta Ombrófila de Mata /Atlântica, que propicia o fluxo gênico e de populações de fauna e flora entre os fragmentos, permitindo conectividade entre a Rebio do Tinguá e o entorno, compondo a área tampão da Rebio; • A área faz conectividade ainda entre remanescente de vegetação nativa do corredor ecológico da Serra do Mar; • A lei 11.428/2006 - Art. 11, veda o corte e a supressão de vegetação que abriga espécies da flora e fauna ameaçadas de extinção; quando formar corredores entre remanescente de vegetações e também quando protege o entorno das Unidades de Conservação. Além disso a área da consulta se encontra próxima a área de preservação permanente (APP) do morro dos Cabritos e possui espécies ameaças de extinção como Dalbergia nigra (vell) presente na “Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção” (Portaria IBAMA 43/2014) e compõe corredor ecológico entre as UCs estaduais APA do Alto Iguaçu e Revis Serra da Estrela e as federais APA Petrópolis, Parque Nacional da Serra dos Órgãos e Rebio do Tinguá”.

Levando-se em conta as manifestações do IBAMA e do ICMBio, ainda que fosse correto o enquadramento da pretensão de supressão de vegetação no art. 31, da Lei n.º 11.428/06, como efetivado pelo INEA, não se poderia olvidar que referida norma faz expressa ressalva do art. 11, que, em tese, conduziria à aparente impossibilidade de licenciamento da atividade. Leia-se novamente o art. 31, na parte relevante, agora conjugado com o art. 11, da Lei n.º 11.428/06:

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;

b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;

c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;

d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou

e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

Em sua defesa (Evento 37), a empresa ré ressalta que os 06 indivíduos da espécie *Dalbergia nigra* não serão suprimidos e que a supressão da vegetação nativa não implicará danos diretos na preservação destes espécimes. Ressalta ainda que no memorial descritivo há garantia também de preservação de espécies que não são consideradas vulneráveis ou em extinção "*Acontecerá o resgate de epífitas e bromélias na área de supressão, os mesmos serão utilizados no projeto paisagístico do condomínio e/ou replantados em fragmentos florestais próximos.*"

Pontuo, no entanto, que a preservação em projeto paisagístico, por óbvio, sacrifica o meio ambiente natural para apropriá-lo em um ambiente artificial. Neste ponto, vale dizer que o meio ambiente natural equilibrado atende e tutela todas as formas de vida, já o meio ambiente artificial é precipuamente antropocêntrico: sua preocupação principal é com a qualidade de vida da população humana, havendo, portanto, a possibilidade de atingir espécie ameaçada de extinção, presente na Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção.

Importa notar ainda a informação de que a área integra o corredor ecológico entre as UCs estaduais APA do Alto Iguaçu e Revis Serra da Estrela e as federais APA Petrópolis, Parque Nacional da Serra dos Órgãos e Rebio do Tinguá, além de estar situada a aproximadamente 2km da zona de amortecimento da Rebio

5002928-12.2020.4.02.5118

510007346640.V84



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

do Tinguá, compondo *zona-tampão* de importância ambiental para a reserva biológica, o que parece ensejar interesse jurídico das autarquias federais (IBAMA e ICMBio) e da União Federal quanto à pretensão de supressão da vegetação na área.

A autarquia federal ressaltou a importância da área para propiciar o fluxo gênico e de populações de fauna e flora entre os fragmentos, permitindo conectividade entre a Rebio do Tinguá e o entorno, compondo a área tampão da Rebio, o que suscita precisamente a incidência do art. 11 da Lei 11.428/06 ao caso vertente.

Assevero que a Lei n.º 9.985/00 (SNUC), a respeito das zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos, estatui:

*Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma **zona de amortecimento** e, quando conveniente, **corredores ecológicos**. (Regulamento)*

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente. - grifos nossos

...

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. (Regulamento)

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

Colho do Plano de Manejo da Rebio Tinguá:

"De forma específica, a Rebio do Tinguá está inserido no Corredor de Biodiversidade da Serra do Mar, que é uma das áreas mais ricas em diversidade biológica da Mata Atlântica. Apesar dessas florestas estarem situadas perto das



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

duas maiores metrópoles do Brasil (São Paulo e Rio de Janeiro), elas possuem um dos principais trechos deste bioma.

O Corredor da Serra do Mar é formado por uma rede de parques, reservas e áreas privadas de uso menos intensivo, na qual um planejamento integrado das ações de conservação pode garantir a sobrevivência do maior número de espécies e o equilíbrio dos ecossistemas. Nessa região, muitos remanescentes de mata compõem unidades de conservação, o que os tornam propícios para ações e investimentos em conservação em longo prazo – Plano de Manejo ReBio do Tinguá Encarte 1 – Contextualização da UC 1-24 particularmente para a implementação de corredores destinados a aumentar a conectividade entre fragmentos. A Figura 1-8 localiza o corredor e as UCs do programa

(...)

Se considerarmos as características das ocupações antrópicas das áreas do bioma Mata Atlântica, em especial a região onde está localizada a Reserva Biológica do Tinguá, podemos verificar que a pressão sobre as áreas protegidas é intensa, tornando-as verdadeiras ilhas de biodiversidade, onde a ocupação de seu entorno é, em sua maioria, desordenada e com vetores de crescimento urbano, muitas vezes direcionados para essas Unidades.

Apesar da existência de fatores adversos, características peculiares da região como a presença de Unidades de Conservação de diversas categorias em uma área quase que contínua, favorecendo a formação de corredores e mosaicos, conforme previsto no Snuc, traz para a ReBio do Tinguá a responsabilidade de ser uma das Unidades de maior capacidade de reposição de espécies na região onde está inserida, amenizando as consequências da pressão antrópica existente".

Importante mencionar que o Decreto n.º 4.340/02, que regulamentou a Lei n.º 9.985/00, disciplina que "na ausência de mosaico, o corredor ecológico que interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento" (art. 11, parágrafo único).

Com efeito, a teleologia da instituição de unidades de conservação e zonas de amortecimento não é o encapsulamento da biodiversidade, mas o de resguardar um núcleo de proteção que sirva de matriz do (re)equilíbrio ambiental e de proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais, em todo o território, processo que não pode prescindir do respeito à função dos corredores ecológicos.

Em sua defesa (Evento 37), a empresa ré afirma que é necessário um instrumento normativo para que se possa criar um corredor ecológico e que a área em questão não constitui corredor de biodiversidade, mas seria apenas um projeto



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

para a formação do referido corredor e que, ainda assim, a APA do Alto Iguaçu não consta no projeto do programa.

Ressalto, neste ponto, que a pressão antrópica exercida em fragmento de vegetação até então preservado, situado a 2km da unidade de conservação tem evidente potencial de afetar as finalidades de conservação da Reserva Biológica, até porque as espécies animais não conhecem as fronteiras estabelecidas exclusivamente pelo homem.

Seria impossível, no presente caso, estabelecer limites ou paredes que isolem a área objeto da demanda de seu entorno, em especial da Reserva Biológica do Tinguá. Ademais, o equilíbrio ecológico é altamente instável, ou seja, qualquer variação de algum de seus componentes bióticos ou abióticos pode lhe causar desequilíbrio.

A preocupação com o entorno das áreas protegidas deriva da natureza interdependente do meio ambiente, onde a afetação de um único de seus elementos, seja de origem ecológica ou decorrente de intervenção humana pode ocasionar a quebra de todo o equilíbrio ecológico que rege o funcionamento dos ecossistemas.

Tal como reconhecido no Plano de Manejo da Rebio Tinguá, "*a fragmentação de habitats envolve uma redução na área original e isolamento de manchas de remanescentes. A consequência inicial e mais óbvia com a perda de habitat é a diminuição da riqueza de espécies. Esta relação entre riqueza de espécies e área é explicada pela diminuição na heterogeneidade ambiental, que na maioria dos casos recai sobre habitats específicos e, conseqüentemente, as espécies especialistas associadas a estes habitats são excluídas destes fragmentos (ZIMMERMAN & BIERREGAARD, 1986)*".

E mais: "*outro efeito deletério da fragmentação e isolamento de habitats é a interrupção do fluxo gênico entre as diversas (meta) populações. O processo continuado leva à perda de diversidade genética (perda de alelos), aumento de cruzamentos consanguíneos e taxas de infertilidade. Esta depressão genética tem como consequência uma redução do potencial de adaptação ao ambiente e através deste processo (deriva genética), a extinção local. Logo, acredita-se que a conservação da biodiversidade em longo prazo requer o desenvolvimento de uma abordagem integradora que considere o manejo das UCs, seus entornos e as áreas de preservação permanentes (APP) com a criação de corredores ecológicos que conectarão estas áreas protegidas no âmbito dos biomas regionais, de forma a possibilitar a persistência a longo prazo das populações da fauna e da flora atualmente isoladas (LANDAU & FONSECA, 2000)*".



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

A zona de amortecimento e o corredor ecológico têm função primordial, portanto, na manutenção da população de espécies dentro dos próprios limites da unidade de conservação. Este o magistério da doutrina:

"Mesmo as grandes Unidades de Conservação, como os Parques Nacionais, sofrem com o seu isolamento; realmente, a instituição dessas "ilhas" protegidas não basta para assegurar a sobrevivência das espécies. Por isso, ao lado de mecanismos de controle do uso do território em volta da Unidade, o legislador previu a existência de Corredores Ecológicos, capazes de romper, pela união, o isolamento das Unidades de Conservação.

Na medida em que conectam áreas que, de outra forma, ficariam isoladas, os Corredores Ecológicos estão em sintonia com um dos principais objetivos atuais das políticas de conservação, qual seja a redução da fragmentação de habitats. Cresce, em todo o mundo, a preocupação com os efeitos adversos da pulverização da natureza, fenômeno que pode afetar, a longo prazo, a viabilidade de milhares de espécies".

(BENJAMIN, Antônio Herman. "O regime brasileiro das unidades de conservação", in Revista de Direito Ambiental, vol. 21/2001, p. 27-56, jan-mar/2001)

E mais especificamente sobre os corredores ecológicos, *verbis*:

*"A estratégia dos corredores ecológicos enfrenta o problema da fragmentação dos ecossistemas determinados por ações antrópicas. A descontinuidade dos ecossistemas, com o isolamento dos remanescentes naturais, dificulta o fluxo gênico da biota e tem por consequência a erosão genética e a extinção de espécies no longo prazo. Nesse ponto, **o restabelecimento de conectividades entre os remanescentes de vegetação natural tende a tornar mais permeáveis as paisagens e expressa, em última análise, a vontade do legislador constitucional que se opõe à fragmentação dos ecossistemas.**" - grifo nosso*

(ENGEL, Norvalino João e WINCKLER, Silvana. "Corredores ecológicos no Direito Ambiental Brasileiro: Estudo de instrumentos legais e perspectivas para a integração de ecossistemas", in Revista de Direito Ambiental, vol. 73/2014, p. 211-226, Jan-Mar/2014).

Não pode ser ignorado, ainda, o efeito negativo da supressão e ocupação dos poucos resquícios preservados na região do entorno, ainda mais por empreendimento imobiliário de grande porte, por servir como fator indutor à exponencial urbanização fronteira da unidade de conservação, com todas as consequências decorrentes, inclusive provável efeito multiplicador.

Acerca da especial relevância jurídico-ambiental que têm as zonas de entorno, de amortecimento ou zonas-tampão das unidades de conservação, imprescindível a menção ao REsp 1.406.139/CE, relatado no STJ pelo



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Ministro HERMAN BENJAMIN. Confira-se a ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ARTS. 2º, XVIII, E 25 DA LEI 9.985/2000. ZONA DE AMORTECIMENTO. PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. INSTITUTO CHICO MENDES - ICMBIO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. (...) PRECEDENTE DO STJ EM HIPÓTESE IDÊNTICA À DOS AUTOS 3. O STJ já teve a oportunidade de reconhecer, em demanda idêntica à presente, que o MPF possui legitimidade ativa ad causam para a propositura de Ação Civil Pública destinada à tutela ambiental da Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Jericoacoara, porquanto evidente o interesse federal (AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.6.2013).

CONCEITO, FINALIDADE E IMPORTÂNCIA DA ZONA DE AMORTECIMENTO 4.

Segundo definição legal, Zona de Amortecimento é "o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" (art. 2º, XVIII, da Lei 9.985/2000).

5. Ou seja, embora não faça parte, sob o prisma do domínio, da Unidade de Conservação em si - tanto que a gestão do uso e das atividades socioeconômicas privadas ocorre por meio de limitações administrativas específicas, sem necessidade de desapropriação e direito à indenização -, a Zona de Amortecimento se apresenta, na ótica jurídica, como espaço de transição ou tampão - verdadeira pele ecológica ou ecótono administrativamente induzido -, destinado a garantir a higidez da área protegida e reduzir a vulnerabilidade da biodiversidade do interior do fragmento delimitado a vetores externos, naturais ou antropogênicos. São perturbações multifacetárias, ora abióticas (umidade, luminosidade, temperatura, vento, fogo), ora bióticas (composição, estrutura, abundância e distribuição espacial de espécies da flora e fauna, influenciadas por alteração dos padrões físicos, químicos e biológicos do sistema).

EFEITOS DE BORDA 6. As perturbações externas à integridade de Unidades de Conservação consubstanciam consequências deletérias típicas do chamado "efeito de borda", fenômeno que acomete sobretudo áreas protegidas de menor extensão e perímetro mais irregular, bem como as localizadas nas cercanias de adensamento populacional, de atividades econômicas, com destaque para o turismo e a agropecuária intensiva onde ocorra largo emprego de agrotóxicos. A instituição de Zona de Amortecimento exprime resposta minimizadora da Biologia da Conservação e do ordenamento jurídico a tais distúrbios.

INTERESSE NITIDAMENTE FEDERAL 7. Verifica-se interesse nitidamente federal. A finalidade principal da Zona de Amortecimento é minimizar impactos negativos e efeitos de borda na própria Unidade de Conservação. Portanto, à União, proprietária e guardiã maior da integridade de Parque Nacional, também importa e incumbe zelar para que se respeite a função defensiva do tampão. Ela pode, evidentemente, delegar aos Estados e Municípios suas atribuições de licenciamento e fiscalização, mas sem que tal implique alterar a legitimação ativa do Ministério Público Federal e a própria competência da Justiça Federal, pois despropositado admitir possa a Administração Pública manipular e selecionar, a seu bel prazer, a jurisdição que melhor lhe convém.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

8. Acrescente-se que, nos termos da Lei 11.486/2007, que alterou os limites originais do Parque Nacional de Jericoacoara, cabe ao órgão federal (agora o Instituto Chico Mendes - ICMBio) administrar a Unidade de Conservação, "adotando as medidas necessárias a sua efetiva implantação e proteção" (art. 4º, grifo acrescentado). Por outro lado, o legislador prescreveu que, excepcionadas duas modalidades peculiares, todas as Unidades de Conservação "devem possuir uma zona de amortecimento", acrescentando que o "órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento" (art. 25 da Lei 9.985/00). Cuida-se de tripla obrigação: de instituir a Zona de Amortecimento, de regular e de fiscalizar sua ocupação e uso.

9. A se aceitar, conforme dicção explícita da lei, que, em regra, inexistente Unidade de Conservação (aí incluídos os Parques Nacionais) verdadeiramente protegida sem a correlata e imprescindível Zona de Amortecimento, há de se concluir que, no dominus daquela, para fins de garanti-la de modo eficaz, converge interesse direto na integridade desta (daí o triplo dever estatal de instituição, regulação e fiscalização).

COMPETÊNCIA FEDERAL 10. As normas de competência absoluta são cogentes, indisponíveis e inderrogáveis. Logo, irrelevante a existência de Termo de Ajustamento de Conduta do órgão federal com autoridade estadual ou municipal, ou que tenha aquele manifestado expresso desinteresse no processo. Traduziria absurdo admitir que cláusulas contratuais e, pior, incúria por excesso de trabalho ou debilidade vocacional, ou mesmo omissão ímproba de agente público, sirvam para afastar legitimidade ad causam e competência federal que encontram na Constituição e nas leis, quando não na lógica e no bom senso, sua razão de ser.

PROPRIEDADE DO BEM AMBIENTAL PROTEGIDO É APENAS UM DOS CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA FEDERAL 11. Incontroverso que o ilícito ambiental se deu em imóvel particular, fora do Parque Nacional, embora no interior da Zona de Amortecimento, o que levou o julgador a concluir que, "não sendo o alegado dano localizado em bem da União", incompetente a Justiça Federal. Conforme entendimento do STJ, mister não confundir, para fins de competência, bem danificado com bem afetado: "Em matéria de Ação Civil Pública ambiental, a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex.) é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóvel privado ou afeta res communis omnium que se afasta, ipso facto, o interesse do MPF" (REsp 1.057.878/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21.8.2009).

12. Recurso Especial provido.

(REsp 1406139/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 07/11/2016)

Portanto, não obstante o Parecer Técnico INEA nº 268/2018 que, inicialmente, entendeu pela inexistência de competência do IBAMA e/ou ICMBIO para se manifestar, bem como pela desnecessidade de anuência prévia de órgãos e autarquias federais, importa dizer que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido de que não há falar em competência exclusiva de ente da



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

federação para promover medidas protetivas, impondo-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. 1. O Superior Tribunal de Justiça entende que não há falar em competência exclusiva de ente da federação para promover medidas protetivas, impondo-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento. É certo ainda que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao Ibama interesse jurídico suficiente para exercer poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado. Precedente: REsp 1.479.316/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1º/9/2015. (STJ, AgInt no REsp nº 1.530.546; MINISTRO HERMAN BENJAMIN; 07/02/2017).

Ao analisar o caso o INEA se ateve à inexistência de competência do IBAMA e/ou ICMBIO para se manifestar no caso, sem abordar adequadamente os relevantes entraves apontados pelas autarquias federais para a concessão da licença e desconsiderando o pedido para realização de reunião técnica entre as autarquias.

Não se descarta da competência do órgão licenciador estadual para decidir sobre a necessidade/viabilidade/ razoabilidade de concessão de licença ou autorização em matéria ambiental, no entanto, a proteção ao meio ambiente não pode se limitar à necessidade ou não de anuência do IBAMA eis que no presente caso havia nos autos do processo administrativo expressa recomendação do IBAMA e da REBIO Tinguá para que o INEA não emitisse a licença, pois teriam sido observados elementos que indicariam a impossibilidade da autorização.

De mais a mais, há expressa previsão legal que estabelece a anuência dos órgãos federais para a hipótese, conforme art. 14, *caput* e § 1º, da Lei da Mata Atlântica

Destaco que, como dado adicional a ensejar escrutínio qualificado sobre as licenças administrativas concedidas no âmbito estadual e municipal, o MPF informa que "*o empreendimento [é] titularizado por empresa que tem como sócios familiares*" do atual Prefeito do Município de Duque de Caxias/RJ.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Por fim, em contestação, o réu GR CAXIAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA sustenta que em 29 de janeiro de 2020 a supressão da vegetação (exatamente nos limites determinados pela Autorização Ambiental emitida pelo INEA) já estava finalizada, e que antes da citação para a presente demanda o terreno já se encontrava totalmente limpo.

Conforme relatório apresentado pelo INEA (Evento 98 - ANEXO11), em razão de vistoria realizada na área da empresa GR Caxias, em 03/02/2020, verificou-se que "a supressão de vegetação autorizada por meio da Autorização Ambiental (AA) Nº IN047629 já foi realizada, e que as obras licenciadas pelo Município de Duque de Caxias se encontravam paralisadas, provavelmente em cumprimento à ordem judicial". Neste tocante, pontuo que não há nos autos evidências de descumprimento da ordem judicial que deferiu parcialmente o pedido liminar (Evento 3).

Relembro, contudo, que não há direito adquirido à devastação ambiental, de modo que a supressão da cobertura vegetal não encerra a controvérsia, e se ao fim da lide os atos do empreendedor forem considerados indevidos, haverá a consequente obrigação de se promover a recuperação integral da área.

Vale lembrar, também, que pela lógica da legislação ambiental, área irregularmente desmatada não perde sua proteção legal, inclusive para fins de enquadramento na tipologia de licenciamento exigível, que deve operar tal como se a cobertura vegetal originária não houvesse sido suprimida (teleologia que está, p. ex., na base do art. 5º, da Lei n.º 11.428/06), visto que, como já enfatizado, não há direito adquirido à degradação ambiental.

Art. 5º A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

Consigno ainda, em atenção ao requerimento formulado pelo Município de Duque de Caxias (Evento 120) que a Nota Técnica nº 13/2018/REBIO Tinguá/ICMBIO, o parecer Técnico de Anuência APAIGU 01/2020 assinado pela Gestora da APA ALTO Iguaçu (Evento 120 - ANEXO3) e o RELATÓRIO n.º. 8567666/2020- DITEC-RJ/SUPES-RJ do IBAMA em nada comprometem o objeto da presente ação civil pública, conforme fundamentação supra.

De igual modo, a circunstância de IBAMA, em outubro de 2020, por meio da Superintendência no Estado do Rio de Janeiro (Evento 59, OUT2) e ICMBio, em maio de 2020, por meio da Gerência Regional (Evento 34, OUT2)



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

terem manifestado desinteresse nesta ação não preclui a discussão da matéria posta em julgamento.

Não se descarta da importância das opiniões técnicas oferecidas pelo ICMBio e pelo IBAMA concernentes à subsunção da legislação ambiental aos fatos. No entanto, como já ressaltado no Evento 71, a manifestação dos órgãos não é final, tampouco vinculante para o Ministério Público Federal ou para o Poder Judiciário, inclusive por ser necessário verificar, no presente caso, a correta atuação dos órgãos de fiscalização que, conforme ressaltado pelo Eg. Tribunal Regional Federal da 2ª Região no Agravo de Instrumento n.º 5004539-28.2020.4.02.0000/TRF2, apresentaram manifestações evasivas.

Assim, a despeito do entendimento posterior das chefias regionais do ICMBIO e/ou IBAMA, é próprio do sistema constitucional brasileiro a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos, inclusive em hipótese de omissão dos órgãos ambientais federais. E, ainda que se trate de matéria eminentemente técnica, trata-se de atividade administrativa vinculada, estritamente regulada por lei, de modo que não se exclui a possibilidade de erro administrativo das autarquias na subsunção dos fatos à norma ambiental aplicável.

Referida premissa é ainda mais importante quando se percebe, como já descrito nesta decisão, que houve variação das opiniões técnicas dentro das próprias autarquias, tendo as instâncias locais do IBAMA e ICMBio no passado defendido a competência dos órgãos federais para anuência e opinado pelo indeferimento da autorização, posição que recentemente foi refutada pelas gerências regionais. Tudo isso serve a demonstrar que a interpretação do ordenamento jurídico ambiental não é uma obra monolítica, sendo de todo saudável a possibilidade de revisão e controle judicial, em ambiente dialético em que todos os interessados possam defender suas posições jurídicas, para que ao final seja uniformizada a interpretação da legislação aplicável.

Portanto, sopesando as anteriores manifestações contrárias do IBAMA e ICMBio à supressão vegetal pretendida, e à vista dos ditames do art. 11 c/c art. 14 e art. 31, da Lei n.º 11.428/06, no intuito de evitar dano irreversível à vegetação da Mata Atlântica, ao entorno da Rebio Tinguá (efeito de borda), e aos corredores ecológicos existentes entre as UCs estaduais APA do Alto Iguaçu e Revis Serra da Estrela e as federais APA Petrópolis, Parque Nacional da Serra dos Órgãos e Rebio do Tinguá, entendo que os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal na exordial devem ser acolhidos.

DISPOSITIVO

5002928-12.2020.4.02.5118

510007346640.V84



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

Ante todo o exposto, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**, confirmando a tutela de urgência deferida, e extingo o feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, para:

1) **ANULAR** a autorização para supressão concedida pelo INEA nos autos do processo E-07/002.7577/2015, bem como da Licença de Instalação (LI) n. 029/2019, concedida pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, referente ao empreendimento referente à implantação de loteamento plurifamiliar pela empresa GR Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda., em área de 79.524,55 metros quadrados, na Rua Doutor Osmundo Bezerra Duarte, área G5, bairro Xerém, em Duque de Caxias;

2) **CONDENAR** os réus a promoverem a **DEMOLIÇÃO** de eventuais construções do empreendimento imobiliário, a retirada de materiais porventura abandonados no local, bem como o recolhimento do entulho proveniente da demolição;

3) **CONDENAR** a empresa GR Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda., a apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD, pela a ser homologado pelo órgão ambiental competente; bem como EXECUTAR, após a aprovação, as medidas de recuperação da área degradada.

4) **CONDENAR** a empresa GR Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda. a, no prazo de 60 (sessenta) dias, FIXAR placas informativas ao longo de todo o perímetro do terreno do empreendimento e de seus acessos, constando que se trata área de Mata Atlântica e Área de Proteção Ambiental do Alto Iguaçu e que, portanto, está proibida a construção e comercialização de lotes, sujeitando o infrator às penas da Lei. A placa deverá conter os seguintes parâmetros:

- medir 1,20 x 0,80;

- o suporte deverá ser feito de 2 tubos galvanizados, medindo 2" (duas polegadas) e ser colocado a 2 metros de distância em relação ao chão.

Desde já fica a empresa GR Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda. advertida de que qualquer nova intervenção na área em desacordo com a legislação ambiental, bem como cada descumprimento específico no que concerne à esta ordem; importará na imposição de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
2ª Vara Federal de Duque de Caxias

A concessão de nova licença pelo INEA para empreendimentos na área fica condicionada a nova submissão, pelo órgão licenciador, do licenciamento estadual à anuência prévia da Chefia da Reserva Biológica do Tinguá, do IBAMA e à chefia da APA Alto Iguaçu, para manifestação técnica, prévia e fundamentada sobre todos os fatos e fundamentos abordados na presente sentença, não podendo os respectivos órgãos se valerem de interpretação da legislação que recuse a aplicabilidade, ao caso concreto, do art. 11 c/c art. 14 da Lei n.º 11.428/06, ou de interpretação jurídica que resulte em parecer pela desnecessidade da suas respectivas anuências.

Deixo de condenar a parte ré ao pagamento de honorários advocatícios, na medida em que o STJ sedimentou o entendimento de que, em sede de ação civil pública, por critério de simetria, é incabível a condenação da parte vencida em honorários advocatícios, aplicando-se em tais casos o art. 18 da Lei nº 7.347/85 (RESP 1626443, 2ª Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJE 27/08/2018; e AINTARESP 996192, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJE 30/08/2017).

Sem custas.

Interposta apelação, dê-se vista à parte recorrida para manifestação em contrarrazões.

Decorrido o prazo para interposição de recursos voluntários, remetam-se os autos ao Eg. Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

JRJ14225

Documento eletrônico assinado por **EDUARDO OLIVEIRA HORTA MACIEL**, Juiz Federal Substituto, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510007346640v84** e do código CRC **5c8eb4e1**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): EDUARDO OLIVEIRA HORTA MACIEL

Data e Hora: 19/4/2022, às 16:32:49

5002928-12.2020.4.02.5118

510007346640.V84