



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

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ VARA FEDERAL DE
NOVA IGUAÇU – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República que ao final subscreve, vem, com fundamento nos artigos 127 e 129, III, da Constituição da República, bem como no artigo 6º, inciso VII, alínea “d”, da LC nº 75/93 e art. 1º, inciso II c/c art. 5º da Lei nº 7.347/85, c/c art. 81 da Lei nº 8.078/90, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO LIMINAR**

em face do **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio)**, autarquia federal, pessoa jurídica de direito público interno, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, inscrita no CNPJ sob o n. 08.829.974/0001-94, podendo ser citado através da Procuradoria Regional Federal, na Av. Nilo Peçanha, 151, 8º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 200020-010;

e da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, com endereço para citações e intimações na Rua México, nº 74, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20020-021,

pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.



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

I - DO OBJETO DESTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente ação busca a obtenção de provimento jurisdicional com o fim de suprir a omissão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e da União, compelindo-os a **estabelecerem, em instrumento jurídico específico, a Zona de Amortecimento (ZA)** da Unidade de Conservação Federal denominada **Reserva Biológica (REBIO) Tinguá**, a fim de dar cumprimento ao Decreto nº 97.780, de 23 de maio de 1989, e assegurar a plena efetividade da proteção ao meio ambiente.

A questão a ser discutida nesta ação provém do Inquérito Civil Público (IC) nº 1.30.017.000650/2016-57 (**DOC. 1**), instaurado após representação da entidade Defensoria Socioambiental. A ONG questionou a descrição feita pelo ICMBIO da área correspondente à zona de amortecimento da REBIO Tinguá - menor que a constante do plano de manejo - e os impactos dessa decisão quanto ao exercício de atividades ilegais na unidade (fls. 03/08 do IC).

Para além do referido inquérito, a discussão em tela repercute em diversos processos judiciais que tramitam nas varas federais de São João de Meriti, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, nos âmbitos cível e criminal. O entendimento do ICMBIO, por restringir a proteção da unidade de conservação, provoca uma liberalização da ocupação e da utilização da área correspondente à ZA fixada no plano de manejo, causando degradação ambiental, ocupação desordenada e atividades ilícitas. Busca-se, assim, garantir que o ICMBIO e, se necessário, a União procedam à implementação da zona de amortecimento ou, em caso de persistência da omissão, que esta seja suprida pelo juízo.



II - DOS FATOS QUE MOTIVAM O AJUIZAMENTO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A REBIO Tinguá foi criada em 23 de maio de 1989, pelo Decreto Federal nº 97.780/89, e possui uma área de 26.260 hectares, que abrange os municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Petrópolis, Miguel Pereira e Vassouras. Em março de 1991, foi declarada pela UNESCO como Reserva da Biosfera – Patrimônio da Humanidade.

De acordo com o art. 8º da Lei nº 9.985/2000, a reserva biológica é classificada como unidade de conservação de proteção integral, pelo fato de constituir um ecossistema resguardado de qualquer interferência humana, sendo permitido, tão somente, o uso indireto dos recursos naturais oferecidos pela reserva, para a manutenção e garantia do meio ambiente preservado. A unidade em questão tem a finalidade de proporcionar o desenvolvimento de pesquisas científicas e educação ambiental, bem como de proteger amostra representativa da Mata Atlântica e demais recursos naturais, com especial atenção para o manancial hídrico, dado que a unidade é responsável pelo abastecimento de parte do Rio de Janeiro e de quase 80% da Baixada Fluminense.

A gestão da REBIO Tinguá incumbe ao ICMBIO, autarquia federal criada pela Lei nº 11.516/2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Cabe ao ICMBio fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, além de exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais.

Para tanto, ele dispõe de dois mecanismos/ferramentas fundamentais: o **plano de manejo** e a **fixação da zona de amortecimento**.



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

O **plano de manejo** consiste no documento que disciplina todas as ações que possam vir a afetar o bem ambiental que é protegido pela unidade de conservação, orientando e vinculando as ações promovidas pelo Poder Público e por particulares (artigo 2º, inciso XVII, da Lei 9.985/2000). Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, “o plano de manejo, na prática, será a lei interna das unidades de conservação¹”.

Já a **zona de amortecimento (ZA)** corresponde ao “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, inciso XVIII, da Lei nº 9.985/00).

A ZA funciona, em verdade, como uma espécie de filtro aos danos ambientais gerados no ambiente externo que influenciam negativamente o interior da unidade, ocasionando maior proteção da integridade ecológica dos recursos objeto da preservação. Por conseguinte, a não concretização da ZA e a inércia do ente público quanto à sua delimitação são prejudiciais à própria proteção da unidade. Ciente disso, a lei dispôs que o conteúdo de um plano de manejo deve abranger a zona de amortecimento (art. 27, § 1º, da Lei 9.985/2000):

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

§ 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.

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. 13ª ed. rev, atual e ampl. - São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 795.



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

A ZA deve conter normas específicas para a ocupação e o uso dos recursos do entorno (art. 25, § 1º, da Lei 9.985/2000). Os limites da zona de amortecimento e as respectivas normas poderão ser definidos no ato de criação da unidade ou posteriormente (art. 25, § 2º).

A tabela abaixo sintetiza os conceitos:

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	PLANO DE MANEJO	ZONA DE AMORTECIMENTO
Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Art 2º, I, Lei 9.985/00).	<i>Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Art 2º, XVII, Lei 9.985/00).</i>	<i>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, Lei 9.985/00).</i>

O Plano de Manejo da REBIO foi aprovado pela **Portaria nº 68, de 19 de setembro de 2006 (DOC. 2)**. Quando da elaboração do plano de manejo da REBIO Tinguá, em 2006, o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – era a autarquia responsável pela gestão da reserva, tendo sido substituído pelo ICMBIO em 2007.

Elaborado após diversos estudos multidisciplinares, o plano fez a **delimitação completa do perímetro ideal e estipulou a zona de amortecimento da unidade**. Esta foi consolidada pela equipe técnica do plano de manejo, com base nos seguintes fundamentos (fl. 4-45 do Plano):



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

Nesse contexto, o limite inicial de 10 km ao redor da UC, atendendo à Resolução Conama nº 13 de 1990, foi ajustado, considerando as premissas estabelecidas em Galante *et al* (2002):

- A inclusão de importantes áreas de vegetação com baixo grau de intervenção, conferindo conectividade do fluxo gênico à flora e fauna local e regional, conforme pode ser observado nas proximidades de Jaceruba, na porção ocidental da Zona de Amortecimento;
- Inclusão de importantes variações no relevo, principalmente ao longo da Serra do Couto, ao norte da Unidade de Conservação, que ocasionam modificações na vegetação e provavelmente mudanças na fauna;
- Inclusão de Áreas de Preservação Permanente em trechos significativos de vários rios que ocorrem na área e que possuem cobertura florestal expressiva às suas margens, dando proteção às águas da região;
- Foram incluídas áreas de núcleos urbanos adensados como Tinguá e Xerém ao sul da Rebio; e
- Foram excluídas também, as áreas com aterros sanitários, indústrias potencialmente poluidoras, adensamentos urbanos e rodovias de tráfego intenso, sempre que possível, colocando essas regiões externamente à Zona de Amortecimento.

O plano estabeleceu uma área de 46.445,51 hectares para a ZA, que foi caracterizada da seguinte forma (fls. 4-45 a 4-54 do Plano de Manejo):

A Zona de Amortecimento da Rebio do Tinguá possui uma área de 46.445,51 há (subtraindo a área da Rebio). Ela engloba importantes áreas de preservação permanente ao longo das drenagens na porção norte da Rebio. Adicionalmente, estão incluídas em sua área, propriedades rurais com atividades de pecuária e agricultura de subsistência. São potenciais parceiros que poderão contribuir com a conservação da Rebio, com a implantação de programas de desenvolvimento sustentáveis em suas propriedades, aplicando e divulgando a legislação ambiental e disseminando ações de educação ambiental. Na porção oriental da Rebio estão importantes corredores de vegetação que criam condições de conectividade da Rebio com outras UC, tais como: Rebio das Araras, APA de Petrópolis, Parna Serra dos Órgãos, APA Magé, entre outras. Ao sul a Zona de Amortecimento encontra-se estrangulada pela forte pressão de ocupação e uso do solo exercidos pelos distritos de Tinguá e Xerém.



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

São distritos integrantes de dois municípios (Nova Iguaçu e Duque de Caxias, respectivamente) que possuem sua economia fortemente ligada à indústria. Seus recursos naturais encontram-se extremamente alterados e poluídos. Essa região da ZA representa o maior desafio de gestão para o entorno.

A oeste, é possível encontrar propriedades rurais maiores, com atividade mais direcionada para a agropecuária. São municípios com menor densidade populacional, porém, igualmente com grandes problemas sociais e ambientais. Os principais impactos dessa área sobre a Rebio são o uso de agrotóxicos e a queima de vegetação para a manutenção de pastagens.

Ao norte da Zona de Amortecimento encontra-se a região mais preservada, porém mais vulnerável do entorno. São áreas de relevo ondulado e declinoso da Serra do Couto, com a presença de maior quantidade de corpos hídricos, afluentes do Rio Santana. Há presença de propriedades médias e grandes de fazendas, com atividade principal de pecuária extensiva. Nesse local ocorre o maior índice de queimadas no entorno, principalmente com o objetivo de abertura de novas pastagens.

Em síntese, os impactos principais da Zona de Amortecimento da Rebio do Tinguá são: as queimadas; a caça, o extrativismo de palmito; a exploração de areia; a formação de pastagens e o turismo desordenado.

O mapa demonstra a área delimitada pelo plano de manejo, em vermelho:





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

Não obstante a existência de todas as informações técnicas e da ampla legitimidade da decisão tomada há mais de dez anos, mediante a participação de setores da sociedade que acompanham a unidade há um longo período, como pesquisadores, estudiosos e movimentos sociais, **o ICMBIO não adotou qualquer medida para fazer valer a zona de amortecimento em questão**. Ao contrário, a autarquia vem esposando o entendimento de que **a ZA em questão é uma mera proposta, pois não teria sido formalizada por decreto da Presidência da República**. Tal entendimento contradiz a própria lógica da proteção ambiental, tendo em vista que a ZA materializa uma definição previamente estabelecida, devendo ser encarada como uma medida operacional, para a qual não deveria haver qualquer intervenção por meio de ato normativo de igual *status* e hierarquia ao de criação.

Ainda que se tivesse como válido esse entendimento, não há, contudo, qualquer atuação do ICMBIO ou da União no sentido de fazer valer a ZA em questão, e sim a mera inércia em sustentar um entendimento que se baseia em padrões genéricos para os seus limites, enfraquecendo a proteção da unidade.

Nesse sentido, cabe fazer menção ao Parecer nº 6/2017/PFE-ICMBIO-CR8/PGF/AGU (fls. 20/42 do IC), da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBIO (PFE-ICMBIO), segundo o qual a ZA da unidade não é aquela constante do plano de manejo, pois esta não foi formalmente instituída. Assim, a ZA só poderia ser instituída no ato da criação da unidade ou, na impossibilidade ou inconveniência de fazê-lo naquele momento, por ato de idêntica natureza e hierarquia:

15. A definição da zona de amortecimento de unidades de conservação que a comportem, por força dos art. 22 c/c art. 25, § 2º da Lei nº 9.985/2000 e, principalmente, por criar obrigações de fazer ou não fazer aos particulares nela inseridos (art. 5º, I, e art. 170, parágrafo único, da CF), deve ser assentada no ato de sua criação ou, na impossibilidade ou inconveniência, posteriormente e devidamente justificada por ato de idêntica natureza e hierarquia.



MINIST\x8D\x96RIO P\x8D\x96BLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REP\x8D\x96BLICA NO MUNIC\x8D\x96PIO DE S\x8D\x96O JO\u00c3O DE MERITI-RJ

16. Esse \u00e9 o entendimento firmado pela Advocacia-Geral da Uni\u00e3o, por meio da Nota n\u00b0 AGU/MC 07/2006, elaborada pela Consultoria-Geral da Uni\u00e3o (CGU) a partir de uma diverg\u00eancia sobre a extens\u00e3o e defini\u00e7\u00e3o dos limites da zona de amortecimento do Parque Nacional Marinha dos Abrolhos entre a Subchefia para Assuntos Jur\u00eddicos da Casa Civil da Presid\u00eancia da Rep\u00u00fAblica (SAJ/PR) e a Consultoria Jur\u00eddica junto ao Minist\u00e9rio do Meio Ambiente (Conjur/MMA). (...)

17. Em meio a tais controv\u00e9rsias, a Procuradoria Federal Especializada do Instituto Chico Mendes de Conserva\u00e7\u00e3o da Biodiversidade (PFE/ICMBio) orienta que, enquanto n\u00e3o seja definido o ato pr\u00f3prio para estabelecer a zona de amortecimento, seus aspectos t\u00e9cnicos devem continuar ser estabelecidos no \u00e2mbito dos planos de manejo das unidades de conserva\u00e7\u00e3o com uma proposta de defini\u00e7\u00e3o da \u00e9rea e das normas e restri\u00e7\u00e3es aplic\u00e1veis.

18. Portanto, embora o Plano de Manejo da Reserva Biol\u00f3gica do Tingu\u00e1 tenha sido aprovado pela Portaria IBAMA n\u00b0 68, de 19 de setembro de 2006, na forma do art. 12, I, do Decreto n\u00b0 4.340/2002, **a sua zona de amortecimento constante do documento \u00e9 uma proposta de zoneamento para o entorno e ser\u00e1 estabelecida posteriormente por instrumento jur\u00eddico espec\u00fifico.** (grifei)

A Nota n\u00b0 AGU/MC 07/2006, da Advocacia-Geral da Uni\u00e3o, citada pelo parecer da Procuradoria do ICMBIO, recebeu um importante contraponto no PARECER n\u00b0 00017/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (**DOC. 3**), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que ressaltou a compet\u00eancia do ICMBIO para o ato de institu\u00e7\u00e3o da ZA e a falta de necessidade de edi\u00e7\u00e3o de decreto para esse f\u00edm.

O PARECER n\u00b0 00017/2016/DEPCONSU/PGF/AGU cont\u00e9m, em s\u00edntese, os seguintes argumentos, com os quais o MPF concorda:

i) O art. 25 da Lei n\u00b0 9.985/2000 n\u00e3o trata de cria\u00e7\u00e3o de unidade de conserva\u00e7\u00e3o, mat\u00e9ria que \u00e9 tratada no art. 22, no qual se exige "ato do Poder P\u00fAblico". O art. 25 n\u00e3o faz qualquer exig\u00eancia de ato do Poder P\u00fAblico;



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

ii) Assim, não se pode exigir, para a implementação da ZA, a edição de lei ou decreto. Nesses casos, o legislador infraconstitucional não exigiu ato normativo daquela hierarquia (lei ou decreto), por entender ser suficiente a edição de atos regulamentares a serem editados pelo próprio órgão responsável pela administração da unidade, referido expressamente no dispositivo. Obviamente, não há impedimento à instituição por lei ou decreto, caso a Administração assim entenda, o que é assegurado, inclusive, no ato de criação da unidade;

iii) O trecho a seguir merece transcrição na íntegra, pois destaca a opção do legislador infraconstitucional de assegurar a implementação da ZA por ato normativo diferente de lei ou decreto:

22. Quisesse a Lei no 9.985/2000 estabelecer que os limites das zonas de amortecimento fossem fixados exclusivamente por meio de ato de mesma hierarquia daquele que criou a respectiva unidade, tê-lo-ia feito de modo expresso, mencionando, ao final do §2º do art. 25, que "[...] poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente, por meio de ato de mesma hierarquia" ou ainda "poderão ser definidas no momento da criação da unidade ou posteriormente, mediante ato do Poder Público/mediante decreto".

23. Não é o que se verifica, todavia, pela leitura dos dispositivos em análise, que não trazem qualquer menção à hierarquia do ato de definição dos limites da zona de amortecimento quando estes são fixados posteriormente à criação da respectiva unidade de conservação. Não pode, portanto, o intérprete inferir da legislação mais do que ela disse, limitando o poder discricionário da administração, ainda que sob o pretexto de simetria, ou mesmo invocando os princípios constitucionais da legalidade e da isonomia.

24. Não se trata, no caso, de verificar o ato que conferiria uma maior ou menor segurança jurídica, mas sim da opção conferida pelo legislador infraconstitucional à Administração ambiental, para que esta, no âmbito de sua atuação discricionária, opte pela melhor instrumento apto a cumprir a norma ambiental. Caso o legislador pretendesse que a limitação da zona de amortecimento, ou mesmo algum outro aspecto da normatização ambiental, fosse regulamentado por meio de decreto, repita-se, tê-lo-ia feito expressamente, o que, como visto, não ocorreu.



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

25. Ademais, o fato de o regime jurídico da zona de amortecimento guardar relação com os limites da respectiva unidade de conservação não leva à conclusão de que seus atos de criação devam possuir a mesma hierarquia. Independentemente de quais sejam esses atos jurídicos, por óbvio, o regime jurídico da zona de amortecimento deverá ser consentâneo com o da respectiva unidade de conservação, assim como os demais atos normativos relacionados, como o plano de manejo, por exemplo. Contudo, de tal aspecto não se pode concluir pela necessidade inexorável de utilização de decreto para a instituição dos limites da zona de amortecimento, já que o legislador infraconstitucional não dispôs nesse sentido.

A questão pode ser sintetizada nos seguintes pontos, apresentados pelo Diretor do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal ao aprovar o parecer:

1 – A legislação brasileira, assim como a jurisprudência, somente exige ato do Poder Público para fins de criação de unidades de conservação, quer dizer, decreto ou lei, sendo essa imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços;

2 – O fato do ato de criação da unidade de conservação não ter definido os limites da zona de amortecimento, não atrai, por si só, a exigência que referida definição deva ocorrer, posteriormente, por meio de ato da mesma hierarquia;

3 – Não havendo vedação expressa e nem determinação expressa no sentido de que a delimitação da zona de amortecimento se dê por meio de ato da mesma hierarquia daquele utilizado na criação da unidade de conservação, não se vislumbra óbice legal para que a Administração utilize-se do plano de manejo para fins da referida delimitação, observada a compatibilidade com os objetivos da criação da própria unidade de conservação;

4 – Compete ao ICMBio a edição do plano de manejo para fins de delimitação da zona de amortecimento, sendo despicando a edição de decreto para esse fim, e sequer para que se delegue referida competência.

Em resumo, o próprio entendimento exarado pela PFE-ICMBIO no Estado do Rio de Janeiro pode ser contraditado pela manifestação da Procuradoria-Geral Federal, sendo perfeitamente cabível a instituição da ZA por ato distinto de lei ou decreto. Não obstante, a PFE-ICMBIO ainda vem adotando aquele entendimento, conforme se depreende de contestação apresentada em dezembro de 2017 na Ação Civil Pública nº 0164871-73.2017.4.02.5104, em trâmite perante a 1ª Vara Federal de Volta Redonda (**DOC. 4**)², que trata da instituição de zona

² Em síntese, o ICMBIO apresentou o entendimento de que a efetiva instituição da zona de amortecimento da unidade não pode ser feita por ato normativo da autarquia, o que o tornaria parte manifestamente ilegítima para figurar no polo passivo da demanda. Como fundamentos, utilizou aqueles do parecer mencionado na presente



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

de amortecimento da Floresta da Cicuta, área de relevante interesse ecológico (ARIE) situada naquele Município.

De qualquer forma, ainda que a ZA só pudesse ser instituída por lei ou decreto da Presidência, como argumenta a autarquia em relação à REBIO Tinguá, a persistência do cenário de omissão não poderia ser relevada, cabendo aos entes competentes corrigi-la.

Apesar da previsão no plano de manejo desde 2006, a ZA não vem sendo considerada, e, pior, é tratada como mera proposta. Para o ICMBIO, a definição da zona de amortecimento, na ausência de ato instituidor, deve se basear nos termos da Resolução CONAMA nº 428/2010, em especial no seu art. 1º, § 2º:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação desta Resolução, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas. §2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas. (redação dada pela Resolução nº 473/2015).

Com base nesse dispositivo, a autarquia adota o seguinte entendimento, conforme o trecho a seguir do parecer apresentado no inquérito civil (fl. 39):
ação. Além disso, sustenta a inexistência de prazo legal para a fixação da ZA.



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

33. Em síntese, sendo o empreendimento licenciável, caberá ao ICMBIO **(i) autorizar o próprio licenciamento, quando dele possa decorrer significativo impacto ambiental à unidade de conservação federal (hipótese em que também será exigível EIA/RIMA) ou em sua zona de amortecimento, que será de 3 mil metros, quando não estiver formalmente instituída e que resultará no pagamento de compensação ambiental; ou, simplesmente, (ii) ser chamado a ter ciência do licenciamento**, quando o empreendimento não estiver sujeito ao EIA/RIMA, causar impacto direto, mas não significativo, à unidade de conservação **ou estiver localizado em sua zona de amortecimento, que, no caso, será de 2 mil metros ao seu redor, quando não instituída oficialmente**; ou, ainda, (iii) aprovar previamente a instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral em unidades de conservação, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental.

(...)

38. No caso da Reserva Biológica do Tinguá, que, como visto, não possui zona de amortecimento formalmente instituída, a implicação prática desse regramento é que os empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA, não localizados no limite de até 2 mil metros e que lhe cause impactos diretos não precisam ter os respectivos licenciamentos ambientais previamente comunicados ao ICMBIO, reduzindo sua capacidade de gerir e proteger o entorno de forma preventiva”.

Ao proceder dessa forma, o ICMBIO inverte a pirâmide normativa e procede a uma interpretação da Constituição e da lei à luz de uma norma infralegal, reduzindo a importância da zona de amortecimento para viabilizar uma interpretação que pensa na atividade administrativa unicamente à luz de poder de polícia em sua compreensão mais concreta, deixando de descrevê-lo em sua perspectiva abstrata e preventiva.

Ao proceder dessa forma, a autarquia causa insegurança jurídica e consolida um cenário de omissão na concretização da zona de amortecimento prevista no plano de manejo e exterioriza uma visão que não só generaliza os limites da área, mas também diminui a incidência da legislação protetiva da REBIO.

A presente ação busca sanar esta omissão, por meio da busca de obtenção de



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

provimento jurisdicional que determine aos demandados a adoção dos atos necessários para a consolidação da ZA ou que, em caso de inércia, supra a referida omissão.

III - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A Justiça Federal é competente para processar e julgar a presente ação civil pública, nos termos do artigo 109, incisos I, da Constituição de 1988, que estabelece a competência dos juízes federais para processar e julgar as causas em que a União e entidade autárquica figurarem como réis (art. 109, I). Além disso, a unidade de conservação é federal, de proteção integral e está situada em área de domínio da União.

A atribuição do Ministério Público para a atuação judicial em favor da proteção do meio ambiente no art. 129, III, da Constituição Federal de 1988. Além disso, compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, II). Por fim, o art. 6º, VII, b, da Lei Complementar nº 75/93, dispõe especificamente sobre a atribuição do MPU para a proteção do meio ambiente.

Cumpre observar que esta subseção judiciária é competente para apreciar a presente demanda, tendo em vista que a REBIO Tinguá está situada neste Município, funcionando inclusive uma sede, no endereço Estrada do Comércio, 3400 - Tinguá Nova Iguaçu/RJ – CEP: 26.063-630.



IV - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO ICMBIO E DA UNIÃO

O ICMBio, criado pela Lei nº 11.156/2007, é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cuja principal missão institucional consiste em administrar as unidades de conservação federais, outrora gerenciadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a quem substituiu em suas obrigações no que tange a áreas federais especialmente protegidas.

No âmbito desta missão, cabe à autarquia federal executar as ações da política nacional de Unidades de Conservação, relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União (art. 1º, inciso I).

Ademais, a autarquia federal tem por objetivo fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação Federais (art. 1º, incisos III e IV).

No que concerne à União, a legitimidade decorre da possibilidade de acolhimento da alegação da autarquia de que a instituição da zona de amortecimento depende de instituição por decreto presidencial ou lei. O MPF não concorda com esse entendimento e sustenta que o ICMBIO pode implementar a ZA, porém, caso não seja este o entendimento do juízo, a União deverá adotar todas as providências necessárias e editar o referido decreto, tendo em vista o cenário de omissão narrado.



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

V – A OMISSÃO DO ICMBIO E O DEVER DE PROTEÇÃO À REBIO TINGUÁ

No caso em tela, o entendimento do ICMBIO chancela a omissão no estabelecimento da zona de amortecimento da unidade. Note-se que já foram realizados todos os estudos pertinentes à delimitação da referida zona, por meio dos estudos técnicos dos agentes competentes da autarquia, o que demonstra o quanto injustificável é a inércia da autarquia.

A definição da ZA por ato da presidência da ICMBIO não é estranho à rotina administrativa da autarquia, ainda que decorrente de decisão judicial, como se depreende das seguintes portarias:

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. PORTARIA N 26, DE 15 DE ABRIL DE 2015. Dispõe sobre a criação da zona de amortecimento da Reserva Biológica do Córrego Grande, Estado do Espírito Santo, estabelecendo normas e atividades para sua implementação (Processo administrativo no 02070.001096/2014-39).

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - INSTITUTO CHICO MENDES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto No 7.515, de 08 de julho de 2011, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente, e pela Portaria no 304, de 28 de março de 2012, da Ministra Chefe da Casa Civil da Presidência, publicada no Diário Oficial da União, de 29 de março de 2012; resolve:

Art. 1º. Estabelece os limites da zona de amortecimento para a Reserva Biológica do Córrego Grande.

§ 1º. A zona de amortecimento da Reserva Biológica do Córrego Grande tem os seguintes limites (...).

Art. 2º. Ficam aprovadas as normas e demais condições de implementação da zona de amortecimento, constantes do Anexo I.

Art. 3º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RICARDO VIZENTIN

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. PORTARIA Nº 33, DE 27 DE MAIO DE 2015. Dispõe sobre a criação da zona de amortecimento da Reserva Biológica Augusto Ruschi, estado do Espírito Santo, estabelecendo normas e atividades para sua implementação (Processo 02070.001094/2014-40).

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - INSTITUTO CHICO MENDES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto 7.515, de 08 de julho de 2011, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente, e pela Portaria 899, de 15 de maio de 2015, da Ministra Chefe da Casa Civil da Presidência, publicada no Diário Oficial da União, de 15 de maio de 2015, RESOLVE:

Art. 1º. Criar a zona de amortecimento da Reserva Biológica Augusto Ruschi, com os limites indicados nesta Portaria.



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

§ 1º. A zona de amortecimento da Reserva Biológica Augusto Ruschi tem os limites (...).
§ 2º. A zona de amortecimento da Reserva Biológica Augusto Ruschi engloba terras do município de Santa Teresa, no estado do Espírito Santo, totalizando uma área de 3.244,58ha e um perímetro de 52,57km.

Art. 2º. Ficam aprovadas as normas da zona de amortecimento constantes do Anexo I.

Art. 3º O Instituto Chico Mendes dará ampla divulgação a esta Portaria.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CLAUDIO CARRERA MARETTI

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.
PORTARIA Nº 49, DE 9 DE OUTUBRO DE 2015. Estabelece os limites da zona de amortecimento da Reserva Biológica de Comboios, estado do Espírito Santo (Processo No 02070.001098/2014-28).

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - INSTITUTO CHICO MENDES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto No 7.515, de 08 de julho de 2011, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente, e pela Portaria No 899, de 15 de maio de 2015, da Ministra Chefe da Casa Civil da Presidência, publicada no Diário Oficial da União, de 15 de maio de 2015, resolve:

Art. 1º. A zona de amortecimento da Reserva Biológica de Comboios tem os seguintes limites descritos a partir das ortofotos de 2009, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (SEMA), compatível com a escala 1:120.000, e com base na Carta Brasil Costa Leste, do Rio Doce à Vitória (Maringá do Brasil), escala 1:135.531, cujos pontos estão em coordenadas geográficas aproximadas (c.g.a), datum SIRGAS 2000.

§ 1º. A zona de amortecimento da Reserva Biológica de Comboios abrange dois polígonos denominados Área 1 e Área 2, como descrito a seguir (...).

Art. 2º. Ficam aprovadas as normas e demais condições de implementação da zona de amortecimento, constantes do Anexo I, de acordo com as condições estabelecidas nesta Portaria.

Art. 3º O Instituto Chico Mendes dará ampla divulgação a esta Portaria.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CLÁUDIO CARRERA MARETTI

Mesmo tendo aprovado um plano de manejo para a área em comento, o fato de não ter procedido ainda à delimitação da zona de amortecimento, no prazo previsto em lei ou em prazo razoável, não conduz a outra conclusão se não a de que o órgão ambiental incumbido de tal atribuição (ICMBio) está tão somente postergando o cumprimento de uma obrigação imposta por lei e deixando de efetivar a proteção do meio ambiente.

Ressalte-se que, ainda que se alegasse que o prazo de 5 anos se refere apenas ao plano de manejo, não há qualquer razoabilidade na **pendência de 12 anos** para instituir a zona de amortecimento.



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

Nesse contexto, aludir a uma norma que supostamente mereceria aplicação em caso de omissão da autarquia, como é o caso da Resolução CONAMA nº 428/2010, representa não apenas uma assunção implícita da omissão, mas também um cheque em branco para que outras normas possam limitar ainda mais a área da ZA, estabelecendo um contorno que não guarda qualquer afinidade concreta com a realidade da unidade.

Enquanto as portarias de criação das zonas de amortecimento emitidas pelo ICMBio, acima referidas, garantem plena efetividade às zonas de amortecimento, o plano de manejo da REBIO Tinguá segue sendo ignorado. Ao acarretar, *a contrario sensu*, restrição indevida na proteção da área ambientalmente protegida, o silêncio administrativo deve ser encarado como um comportamento ilegal da própria Administração Pública.

A manifestação unilateral de vontade da Administração Pública normalmente é materializada de forma expressa, por meio de atos administrativos. Discute-se, no entanto, a viabilidade de o silêncio administrativo (omissão administrativa ou "não ato") configurar forma legítima de manifestação de vontade administrativa.

No Direito Civil, o silêncio do particular representa, normalmente, consentimento tácito (art. 111 do Código Civil). Ao revés, no Direito Administrativo, o silêncio não representa uma manifestação de vontade, constituindo uma das facetas da omissão. Seguindo os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, cabe distinguir as hipóteses em que a lei já aponta a consequência do silêncio daquelas, mais comuns, em que não há qualquer previsão. O silêncio/omissão geralmente decorre da ausência de manifestação no prazo fixado na lei ou em razão da demora excessiva na prática do ato quando a lei não estabeleceu claramente um prazo:

Caso não tenha êxito na via administrativa para obter manifestação comissiva da Administração, não restará para o interessado outra alternativa senão recorrer à via judicial. Diferentemente do que sucede na hipótese em que a lei indica que a omissão significa denegação – hipótese em que se pretende desconstituir relação jurídica –, o interessado deduzirá pedido de natureza mandamental (ou, para alguns, condenatória para cumprimento de obrigação de fazer), o qual, se for acolhido na sentença, implicará a expedição de ordem judicial à autoridade administrativa para que cumpra seu poder-dever de agir e formalize



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

manifestação volitiva expressa, sob pena de desobediência a ordem judicial.³

A realidade aponta uma omissão intencional, ante a existência da delimitação já elaborada, resultando numa portaria incompleta e sem explicação plausível para divergir da atuação legitimamente esperada.

Trilhar o caminho da omissão implica assumir um maior ônus argumentativo, sendo certo que pelos elementos reunidos no inquérito civil, não houve, no âmbito da autarquia ambiental, debate específico capaz de legitimar a omissão quanto à efetivação da zona de amortecimento já delimitada.

Ademais, a partir de interpretação sistemática extraída da combinação do art. 225 com o artigo 5º, § 1º, da CRFB, o meio ambiente é categorizado no rol de direitos fundamentais elencados na constituição, motivo pelo qual suas garantias têm aplicação imediata a par de regulamentação superveniente:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DANO AMBIENTAL. IMPLEMENTAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. USINA DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 333, I, DO CPC CARACTERIZADA. (...)
2. Irretocável, a posição do Supremo Tribunal Federal e desta Corte, no sentido de que "O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas asseguratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes" (AI 708667 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012). 3. Reconheço que em algumas situações é impossível estabelecer, num plano abstrato, qual a ordem de prioridades que a atividade administrativa deve tomar. Nestes casos, a identificação pela preferência de atuação estatal apenas poderia ser identificada na análise do caso. Todavia, ainda que abstratamente, não se pode deixar de reconhecer que alguns direitos, tais como a educação, a saúde e o meio ambiente equilibrado fazem parte de um núcleo de obrigações que o estado deve considerar como prioritárias. (...) Recurso especial parcialmente provido .EMEN: (STJ, Resp 201101325135, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJE 08/09/2014)

Nessa esteira, é imperativa a adoção de medidas tendentes a compelir o ICMBIO a concretizar a zona de amortecimento da Reserva Biológica do Tinguá e estabelecer as

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. rev., ampl. e atual. até 02-01-2017.- São Paulo :Atlas, 2017, p. 101.



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

normas e atividades para sua implementação.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região já se manifestou sobre o tema, como se depreende dos seguintes julgados:

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSO CIVIL: ICMBIO - LEGITIMIDADE PASSIVA - UNIDADE DE CONSERVAÇÃO - FLORESTA NACIONAL DE GOYTACAZES - PLANO DE MANEJO E ZONA DE AMORTECIMENTO - PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE PROCESSUAL - ASTREINTES.

I - A criação de Unidades de Conservação e a delimitação da respectiva Zona de Amortecimento dependem, inequivocamente, da atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO, a teor da Lei nº 11.156/2007.

II - O decurso de prazo em muito superior aos cinco anos para a criação de um plano de manejo para a Floresta Nacional de Goytacazes, previsto no art. 27, § 3º, da Lei nº 9.985/00, bem como para a delimitação da respectiva zona de amortecimento, implica em ilegalidade por omissão, sujeita à intervenção do Poder Judiciário, acaso provocado, além de afastar a incidência da teoria da reserva do possível, mormente considerando ter havido a contratação de uma empresa de consultoria, com previsão de início em junho/2010 e prazo de execução total em um ano.

III - Os pedidos iniciais do MPF - apresentar um plano de manejo e delimitar uma zona de amortecimento - foram atendidos por Portarias do ICMBIO, baixadas posteriormente ao ajuizamento da ação civil pública - Portaria 175, de 26/03/2013 e Portaria 42, de 18/09/2015 -, não havendo necessidade de se prosseguir com a ação para obter o resultado útil da pretensão autoral.

IV - O "STJ se posiciona no sentido de que ocorre a perda superveniente do interesse processual quando a parte autora não mais tem necessidade de prosseguir com a ação para obter o resultado útil que pretendia quando a propôs" (AgRg no REsp 1.548.734/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, DJe de 26/10/2015).

V - O CPC/2015 prevê a possibilidade de o juiz não resolver o mérito, entre outros, quando verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual, podendo conhecer dessa questão inclusive de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado - art. 485, VI, § 3º.

VI - A ausência de condenação da parte ré afasta o cumprimento de sentença, tal como previsto no art. 536 e segs. do CPC/2015, e leva à exclusão da imputação de multa diária por descumprimento, o que pode inclusive ser feito pelo juiz de



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

ofício, a teor do art. 537 do CPC/2015. VII - Apelação e Remessa Necessária conhecidas e providas. (TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 00002703520124025004, Rel. Marcello Ferreira de Souza Granado, julgado em 16/11/2016, publicado em 23/11/2016) (grifei)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. ICMBIO. AMBIENTAL. RESERVA BIOLÓGICA DO CÓRREGO DO VEADO. ZONA DE AMORTECIMENTO. MULTA COMINATÓRIA. DESCABIMENTO.

1. A lei prevê a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação Ambiental e Biodiversidade no que concerne à elaboração de plano de manejo que delimita a zona de amortecimento das unidades de conservação federais e, no caso concreto, o Ministério Pùblico requer a sua elaboração no que toca à Reserva Biológica do Córrego do Veado. Não cabe ao ICMBIO se esquivar de cumprir as suas obrigações legais transferindo a missão ao chefe do Executivo. Inviável, no caso, acatar defesa alegando violação à cláusula da reserva do possível e à separação de poderes. Aplicação dos arts. 25, § 1º e 27, § 1º da Lei nº 9.985/2000 e da Lei nº 11.516/2007.

2. Deve ser excluído da sentença o comando de multa cominatória. A cominação de multa diária contra pessoas jurídicas de direito público, com o fim de compeli-las a cumprir decisões judiciais, é medida altamente excepcional, já que quem arca com o pagamento é a população e as futuras gestões. Assim, mormente porque não há, para o agente público, a opção de descumprir a ordem judicial, são as medidas penais e administrativas contra o gestor responsável que devem ser tomadas, caso desobedecido o comando jurisdicional.

3. Remessa e apelo parcialmente providos. (TRF2, AC 00004271120124025003, Rel. Guilherme Couto de Castro, julgado em 12/02/2015, publicado em 23/02/2015).

Deve-se ressaltar, por fim, que o poder de polícia da Administração Pùblica não deve ser compreendido de uma maneira limitada. Afinal, como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, com o fim de conciliar liberdade e propriedade, pode-se falar em “poder de polícia em sentido amplo” e “poder de polícia em sentido estrito”.

O “poder de polícia em sentido amplo” diz respeito ao complexo de medidas que o Estado adota para delinear a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. Já o “poder de polícia em sentido estrito” diz respeito às intervenções, gerais ou abstratas - como regulamentos – e regulamentos do Poder Executivo destinadas a alcançar o fim de prevenir e impedir o desenvolvimento de atividades particulares que contrastem com



interesses sociais⁴.

A instituição de zona de amortecimento de uma unidade de conservação atende às duas perspectivas, não podendo ser encarada como uma atuação alheia às atribuições do ICMBIO. Por um lado, trata-se de um medida de conciliação das esferas da liberdade e da propriedade, a ser cotejada com a legislação específica; por outro, consiste em uma intervenção geral e abstrata que orienta e organiza a atuação mais concreta da Administração.

VI - DOS RISCOS CAUSADOS PELA INEXISTÊNCIA DE DEFINIÇÃO FORMAL DA ZONA DE AMORTECIMENTO

A perpetuação da omissão do demandado acarreta riscos ao meio ambiente e à própria segurança jurídica.

Veja-se, a esse respeito, a lição trazida por Maria Luiza Machado Granziera:

Tal faixa exerce o papel de “elemento de transição” entre a Unidade de Conservação e seu entorno, impedindo a contaminação, os efeitos de queimadas e outros danos decorrentes de usos do solo que, se ocorrerem em área de fragilidade ambiental, podem causar a sua degradação. **Todas as Unidades de Conservação, exceto a Área de Proteção Ambiental (APA) e a Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN), devem ter definida no plano de manejo a respectiva zona de amortecimento⁵.**

A importância da ZA da Rebio do Tinguá foi detalhada no plano de manejo. Logo no início do documento, há uma conceituação da ZA (1-7):

zona de amortecimento ou tampão ou intermediária: estabelecida no entorno das zonas núcleo, ou entre elas, tem por objetivos simultâneos minimizar o impacto sobre estes núcleos e promover a qualidade de vida das populações da área, especialmente as comunidades tradicionais. Em geral corresponde a áreas

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 788.

⁵ In Direito Ambiental, 2^a ed, ST: Atlas, 2011, p. 507-508.



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

de mananciais, APAs, áreas tombadas e outras regiões de interesse sócio ambiental.

No item 2.1.1, intitulado “Zona de Amortecimento”, o plano destaca a importância da ZA. Em primeiro lugar, destaca que a demarcação da zona de amortecimento é reconhecida como uma metodologia capaz de minimizar os impactos nos limites da unidade, garantindo, dessa forma, a integridade das áreas internas dessas unidades.

A ZA, ressalta o documento nesse item, pode servir a duas funções principais (2-2):

- i) Ampliar a presença na área protegida de certo tipo de habitat, permitindo, por exemplo, a manutenção de populações maiores que aquelas possíveis dentro da UC;
- ii) Servir a propósitos sociais, quando os habitats presentes na Zona de Amortecimento forem de importância secundária. Nesses casos, essa zona deve servir para suprir benefícios econômicos à comunidade residente com o incentivo para as atividades que gerem recursos de subsistência ou monetários para a população local e que, preferencialmente, contrastem o menos possível com os objetivos da unidade.

Os critérios para a definição da ZA estão descritos em passagem que merece transcrição (4-45, p. 437):

A inclusão de importantes áreas de vegetação com baixo grau de intervenção, conferindo conectividade do fluxo gênico à flora e fauna local e regional, conforme pode ser observado nas proximidades de Jaceruba, na porção ocidental da Zona de Amortecimento;

- Inclusão de importantes variações no relevo, principalmente ao longo da Serra do Couto, ao norte da Unidade de Conservação, que ocasionam modificações na vegetação e provavelmente mudanças na fauna;
- Inclusão de Áreas de Preservação Permanente em trechos significativos de vários rios que ocorrem na área e que possuem cobertura florestal expressiva às suas margens, dando proteção às águas da região;



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

- Foram incluídas áreas com presença de Unidades de Conservação, tais como a Rebio Araras e da APA de Petrópolis na região oriental da Zona de Amortecimento da Rebio do Tinguá;
- Foram excluídas áreas de núcleos urbanos adensados como Tinguá e Xerém ao sul da Rebio; e
- Foram excluídas também, as áreas com aterros sanitários, indústrias potencialmente poluidoras, adensamentos urbanos e rodovias de tráfego intenso, sempre que possível, colocando essas regiões externamente à Zona de Amortecimento.

Os objetivos da unidade também estão estipulados no plano (Plano de Manejo, 4-50/4-54 – p. 442 em diante):

Objetivo Geral

Garantir maior proteção à Rebio, minimizando os impactos porventura gerados no entorno da UC.

Objetivos Específicos

- Reduzir os impactos indiretos advindos do entorno sobre a UC;
- Proporcionar o cumprimento dos objetivos de criação da Rebio do Tinguá;
- Permitir conectividade das áreas da Rebio com o entorno;
- Orientar o uso e ocupação do entorno de acordo com critérios ambientais;
- Promover o cumprimento da legislação ambiental;
- Proporcionar uma área tampão de proteção à Rebio; e
- Estimular a conscientização ambiental das populações vizinhas à UC.

Resultados esperados

- Redução da pressão de ocupação, invasões e acessos ilegais na Rebio;
- Redução do desmatamento, queimadas e extrativismo no entorno e na Rebio;
- Aumento do fluxo gênico e de populações da fauna e flora entre os fragmentos;
- Diminuir o número de ocupações irregulares, em discordância com a legislação ambiental, no entorno;
- Maior proteção conferida à vegetação de borda, nos limites de Rebio;
- Maior conscientização ambiental da população do entorno; e
- Redução das infrações ambientais na Rebio e no entorno.



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

Foram também estabelecidas normas, como as seguintes, entre outras:

1. As atividades a serem implantadas na Zona de Amortecimento (ZA) não poderão conflitar com os objetivos e normas de manejo da Rebio do Tinguá, nem comprometer a integridade do seu patrimônio natural;

(...)

6. Nas propriedades, o agrotóxico e seus componentes e afins deverão ser armazenados em local adequado, evitando que eventuais acidentes, derrames ou vazamentos possam comprometer o solo e os cursos d'água superficiais e subterrâneos;

(...)

14. Fica proibida nessa zona a disposição ou a incineração de resíduos químicos, inclusive os nucleares;

15. O transporte de produtos perigosos deverá seguir as normas dispostas em legislação específica (Decreto nº 96.044, de 18 de maio de 19822);

16. O asfaltamento, a duplicação ou qualquer outro tipo de obra nas estradas e rodovias do entorno da Rebio dependerão de uma anuência prévia do Ibama;

(...)

21. A vegetação nativa das Áreas de Preservação Permanente (APPs) deverá ser conservada ou, se necessário, recuperada, conforme disposições legais vigentes;

22. As propriedades situadas na Zona de Amortecimento que não tenham averbação da Reserva Legal nas suas escrituras, deverão providenciar sua regularização, conforme a Legislação (Decreto Nº. 23.793, de 23 de janeiro de 1934, Lei Nº. 7.803, de 18 de julho de 1989, Lei Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, Medida Provisória Nº 1.956/50, de 27 de maio de 2000);

23. As Reservas Legais das propriedades confrontantes com a UC deverão ser localizadas preferencialmente junto aos seus limites, objetivando o estabelecimento de conectividade;

(...)

31. As atividades de turismo não poderão comprometer a integridade dos recursos naturais da região;

32. Os estabelecimentos comerciais que utilizem som deverão providenciar tratamento acústico para evitar que a poluição sonora possa atingir a unidade;

33. Todos os efluentes de estabelecimentos comerciais e industriais a serem licenciados a partir da vigência deste plano de manejo, deverão ser lançados a ~~montante da captação, obedecendo ao que determina o Art. 261, § 4º da~~



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

Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Lei Estadual nº 3.239/99. (4-51/4-53)

Depreende-se, do plano de manejo, que a delimitação da zona de amortecimento é uma medida essencial para a proteção da integridade ecológica do bem ambiental protegido, devendo o Poder Público adotar as medidas necessárias para sua consecução.

De todo o exposto, conclui-se que a posição adotada pelo ICMBio, de considerar a zona de amortecimento da Reserva Biológica do Tinguá estabelecida no Plano de Manejo como uma mera “proposta”, é contrária à lei e constitui óbice à efetiva proteção ambiental, sendo imprescindível o provimento jurisdicional para que se determine ao ICMBio e à União a sua instituição.

VII – TUTELA DE URGÊNCIA

A antecipação provisória dos efeitos da tutela definitiva – ou simplesmente “tutela provisória” - tem por finalidade abrandar os males do tempo e garantir a efetividade da jurisdição, redistribuindo o ônus do tempo do processo. Qualquer tutela definitiva pode ser concedida provisoriamente, de modo que é possível antecipar provisoriamente a satisfação ou a cautela do direito afirmado⁶.

Diante dos fundamentos acima expostos, e a fim de garantir a máxima proteção aos direitos fundamentais envolvidos, passa-se a detalhar de que forma se busca a tutela jurisdicional no presente caso.

As tutelas provisórias de urgência exigem a demonstração da “probabilidade do direito” e do “perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo”:

⁶ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. Vol. 2. 10^a ed. Salvador: Ed. Jus Podium, 2015, p. 569.



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

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evi- denciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, em seus artigos 3º e 11, 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 cominar multa diária ao réu (astreintes) para que cesse a atividade nociva ao meio ambiente, norma em sintonia com o artigo 497 do CPC⁷.

No que se refere à tutela específica de urgência pleiteada nestes autos, esta se dá com base na **tutela de remoção de ilícito**. Esta destina-se a retirar, remover os efeitos de uma ação ilícita que já ocorreu. Deve-se ressaltar que o ilícito não se confunde com o dano. O ilícito é a causa do dano, e nem sempre vem acompanhado deste. Sobre o tema, Luiz Guilherme Marinoni aponta que “para remover o ilícito ou a causa do dano basta restabelecer a situação que era anterior ao ilícito. Dessa maneira ocorrerá a sua supressão, secando-se a fonte capaz de gerar o dano⁸”.

Assim, se analisada a questão sob a ótica da tutela antecipada, também estão presentes todos os requisitos para a sua concessão. E, como se sabe, em matéria de meio ambiente, é imprescindível pautar-se pelo princípio da precaução/prevenção, sob pena de inviabilizar-se qualquer prestação jurisdicional futura.

Não obstante as considerações acerca da possibilidade de concessão de tutela de remoção do ilícito independentemente da urgência, cabe demonstrar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

⁷ Nessa linha, o parágrafo único do artigo 497 do Código de Processo Civil: “para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.”

⁸ MARINONI, Luiz Gulherme. Técnica processual e tutela dos direitos. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 216.



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

A probabilidade do direito está suficientemente demonstrada pelas provas que seguem junto a esta inicial, as quais revelam que o ICMBio se encontra em mora em relação à obrigação legal de cumprir o determinado pelo plano de manejo no que concerne à zona de amortecimento da **Reserva Biológica do Tinguá**, em flagrante afronta à legislação, restando plenamente comprovada a necessidade de medidas imediatas de proteção da referida área.

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**.

A delimitação da zona de amortecimento fica ainda mais urgente diante do entendimento normatizado de alguns órgãos administrativos sobre a faixa de proteção ambiental em caso de ausência de definição da zona de amortecimento. Nesse sentido, a Resolução CONAMA 428/2010 tentou retirar das unidades de conservação a proteção automática de 10 (dez) quilômetros como zona de amortecimento⁹, estabelecendo um limite de 3 (três) quilômetros quando esta não houver sido estabelecida pelo órgão competente:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

§2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação desta Resolução, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental,

⁹ Resolução CONAMA 13/90. Art. 2º Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.



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

localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas.

Em 2015, o prazo previsto no § 2º foi prorrogado por mais 5 anos:

§2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas. (redação dada pela Resolução nº 473/2015).

Desde a edição de tal norma, caso se pretenda implantar empreendimento em área próxima à Unidade de Conservação, se esta não possuir zona de amortecimento formalmente estabelecida, a autorização do gestor somente é necessária para aqueles de significativo impacto ambiental desde que se encontrem a, no máximo, 3 (três) quilômetros do perímetro da Unidade de Conservação.

No que tange aos empreendimentos que não exigem EIA/RIMA, em não existindo a fixação da zona de amortecimento, pela regulamentação em questão, o gestor somente será ouvido durante o licenciamento de empreendimentos que distem 2 (dois) quilômetros da UC, conforme artigo 5º da Resolução CONAMA 428/2010:

Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento:

I – puder causar impacto direto em UC;

II – estiver localizado na sua ZA;

III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação desta Resolução.

O entendimento do CONAMA fere o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, pois viola a cláusula da proibição do retrocesso e vulnera, de forma não



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

proporcional, a proteção desse bem jurídico, gerando uma proteção insuficiente. Não obstante, ante a posição do ICMBio em não aplicar as regras estabelecidas no plano de manejo em relação à zona de amortecimento da unidade, adotando esse entendimento ilegal, há grande potencial de danos ao meio ambiente no trecho compreendido entre o traçado vermelho e o amarelo do mapa abaixo, que corresponde, respectivamente, ao contorno da unidade e à ZA estabelecida no plano de manejo:



As limitações constantes da Resolução CONAMA 428/2010 incidem apenas quando o empreendimento demandar licenciamento ambiental. Em outras palavras, se o empreendimento não for sujeito a licenciamento ambiental ou, ainda que seja, estiver além dos 3 ou 2 Km, mas dentro da zona de amortecimento sugerida no plano de manejo, é potencial poluidor da Reserva Biológica do Tinguá. Enquanto a omissão permanecer, o violador poderá intervir na área sem observar os cuidados e restrições inerentes à preservação das características da unidade de conservação.



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

No que concerne aos riscos decorrentes do comportamento administrativo do ICMBIO, cabe sublinhar, outrossim, o relato da ONG Defensoria Ambiental, no sentido de que, devido à existência do presente inquérito civil público e de entendimento já manifestado oralmente pelo representante do MPF, o Conselho Gestor da Unidade estaria se reunindo com o fim de estabelecer um novo plano de manejo ou ao menos indicar uma área de zona de amortecimento diferente da prevista no atual plano de manejo (fl. 68 do IC):

Percebemos que desde quando começou as ações deste MPF, em relação ao IC nº 1.30.017.000650/2016-57, uma preocupação e uma urgência surgiu por parte do ICMBIO e da chefia da unidade, sobre o PLANO DE MANEJO DA UC, com foco nas desafetações de empreendimentos, e a ZONA DE AMORTECIMENTO. Perguntamos a conselheira da Instituição AnimaVida, a senhora Ana Cristina Ribeiro, sobre as reuniões do conselho que vinham ocorrendo e seus temas, e ela relata que as reuniões possuem o foco na reformulação do plano de manejo da UC, com uma aparente priorização na zona de amortecimento daquela unidade, e sitou (sic) a pressão deste MPF, como se este MPF, estivesse pressionando o conselho a reformular o plano de manejo da UC.

Esse ponto relatado pela conselheira Ana Cristina Ribeiro, em que este MPF pressionava o conselho daquela UC a revisão do plano de manejo ficou bem aparente entre os demais conselheiros, ou seja, **está sendo passado aos conselheiros de que as reuniões do conselho para as mudanças no plano de manejo da UC se devem por conta de pressões deste MPF.**

Posto isso, impõe-se a concessão de tutela de urgência para determinar o cumprimento do plano de manejo da Reserva Biológica do Tinguá, mediante a instituição da Zona de Amortecimento nos termos fixados no plano, principalmente quanto aos seus limites geográficos e limites administrativos impostos a atividades que possam conflitar com os objetivos da unidade.



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

IX. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, o Ministério Públco Federal requer, nos termos dos artigos 497 e 498 c/c art. 300, todos do Código de Processo Civil, bem como da Lei n. 7.347/85:

a) LIMINARMENTE, a concessão de tutela de urgência para, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais), determinar ao ICMBIO e à União que adotem, no prazo de 60 dias, as providências necessárias para a edição do ato instituidor da zona de amortecimento e editem-no nos termos em que foi estabelecida o plano de manejo da Reserva Biológica do Tinguá, ou o suprimento desta omissão pelo Poder Judiciário, de forma a fazer prevalecer a proposta já apresentada;

b) A CITAÇÃO do demandado, por meio de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente demanda no prazo legal;

c) Ao final, o julgamento da **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO** para, em caráter definitivo, confirmar a liminar e **CONDENAR O ICMBIO e a UNIÃO** à obrigação de fazer consistente na adoção das providências necessárias para a edição do ato instituidor da zona de amortecimento e editem-no nos termos em que foi estabelecida o plano de manejo da Reserva Biológica do Tinguá, ou o suprimento desta omissão pelo Poder Judiciário, de forma a fazer prevalecer a proposta já apresentada;

Protestar provar por todos os meios em direito admitidos.

Informa, desde já, não ter interesse na conciliação, nos termos do art. 334, § 4º, incisos I e II.



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

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

São João de Meriti, 19 de junho de 2018.



Documento eletrônico assinado digitalmente.

Data/Hora: 19/06/2018 13:38:05

Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Código de Autenticação: 0C7B5A41079422CBBC788B9FF089BA29

Verificação de autenticidade: <http://www.prrj.mpf.mp.br/transparencia/autenticacao-de-documentos/>

Julio José Araujo Junior

Procurador da República

DOCUMENTOS ANEXOS

DOC. 1 – INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO N° 1.30.017.000650/2016-57

DOC. 2 – PLANO DE MANEJO DA REBIO TINGUÁ

DOC. 3 - PARECER N° 00017/2016/DEPCONSU/PGF/AGU

DOC. 4 – CONTESTAÇÃO DO ICMBIO NA ACP N° 0164871-73.2017.4.02.5104