



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1016

---

Processo nº: 0040990-91.2015.4.02.5116 (2015.51.16.040990-2)

Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Partes: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (PROCDOR: FLAVIO DE CARVALHO REIS.) x INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

---

**SENTENÇA**

**TIPO A**

**I- DO RELATÓRIO**

Com efeito, encontra-se a demanda apta a receber sentença, existindo nos autos elementos suficientes para formar o convencimento do julgador, não sendo necessária a produção de provas.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face do INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (“ICMBio”) a qual se pleiteia a condenação do réu em obrigação de fazer consistente na revisão da proposta da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, observando os termos do Roteiro Metodológico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (“IBAMA”), com a inclusão das microbacias de contribuição das Lagoas de Cabiúnas e de Carapebus.

A autarquia ré foi devidamente citada (fls. 924) e a contestação apresentada (fls. 927/946).

1



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1017

---

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL apresentou réplica (fls. 949/952) e requereu o prosseguimento regular do feito, pugnando pela oitiva das testemunhas arroladas na inicial, o que foi deferido por esse Juízo (fls. 981).

Às fls. 954/957 a União informou que não tem interesse para intervir na presente demanda. Da mesma forma, o IBAMA afirmou não possuir interesse em ingressar no feito (fls. 961/980).

Assentada da audiência e colheita dos depoimentos das testemunhas arroladas pelo autor (fls. 990).

O MPF apresentou alegações finais às fls.995/998, requerendo a procedência da ação com a consequente condenação do INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE para revisar a proposta da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, com a inclusão do Terminal Cabiúnas, bem como das microbacias de contribuição das Lagoas de Cabiúnas e de Carapebus.

O INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE apresentou alegações finais às fls.1101/1013.

Em síntese, é o relatório. Passo a fundamentação, na forma do artigo 93, IX da Constituição Federal e decido.

## **II- DA FUNDAMENTAÇÃO**

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face do INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio), objetivando seja o réu condenado na obrigação de fazer consistente na revisão da proposta de Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1018

---

prevista no Anexo I do Encarte 2 do Plano de Manejo aprovado pela Portaria no. 54, de 1º. de agosto de 2008, com observância dos termos do Roteiro Metodológico do IBAMA, com a inclusão das microbacias de contribuição das Lagoas de Cabiúnas e de Carapebus, a fim assegurar efetiva proteção ambiental à biodiversidade e ao ecossistema desta unidade de conservação ambiental federal.

Aduz a parte autora, em síntese, que a presente pretensão tem como escopo o inquérito civil público de número 014/2010 (no. 1.30.015.000123/2007-71) instaurado a partir de ofício encaminhado pelo Diretor do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos dos Goytacazes/RJ, atual Instituto Federal Fluminense, onde o mesmo se insurge contra a decisão proferida pela 2ª. Conferência de Meio Ambiente do Município de Macaé/RJ, a qual concluiu pela exclusão da proposta que incluía o Terminal de Cabiúnas (TeCab) na Zona de Amortecimento prevista no Encarte do Plano de Manejo, acima mencionado; sob a alegação de não ter sido elaborada com observância dos critérios técnicos previstos no Roteiro Metodológico de Planos de Manejo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais.

Inicialmente, passo ao exame das questões preliminares suscitadas pelo réu.

## **II-1- DAS PRELIMINARES**

Figura como réu na referida ação o ICMBio – autarquia federal, por suposta omissão em preservação das microbacias de contribuição da lagoa de Cabiúnas e de Carapebus, inclusive a área do Terminal de Cabiúnas. Portanto, é de competência da justiça federal o julgamento do feito.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1019

---

É sabido que o Ministério Público Federal possui legitimidade constitucional para o ajuizamento de ação civil pública tendo como objeto a tutela do meio ambiente, e o local do suposto dano ambiental, qual seja da Vara Federal de Macaé, é o juízo competente para o ajuizamento da ação.

Destarte, impõe-se o reconhecimento da competência da Justiça Federal para processar e julgar a demanda, na forma do artigo 109, I, da Constituição da República.

Arguiu o réu a falta de interesse de agir, inexistência de litisconsórcio passivo necessário e inadequação da via eleita. Entretanto, verifico que essas preliminares se confundem com o próprio mérito, uma vez que esses argumentos são suficientes para afastar a procedência do pedido e, portanto, com o mérito serão examinados.

Ademais, vale observar, que as condições da ação são vistas *in status assertionis* (teoria da asserção), ou seja, conforme a narrativa feita pelo demandante na petição inicial. Sendo assim, rejeito as preliminares e passo ao exame do mérito.

### III.1- DO MÉRITO

Como bem esclareceu o autor, a proposta da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (“ParNa”) elaborada pelo ICMBio não observou os critérios técnicos previstos no Roteiro Metodológico de Planos de Manejo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (“IBAMA”), tendo excluído parcialmente as microbacias de contribuição da lagoa de Cabiúnas e de Carapebus, inclusive a área do Terminal de Cabiúnas.

O referido Roteiro Metodológico prevê que o limite de 10km



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ**

JFRJ  
Fls 1020

---

ao redor da unidade de conservação deverá ser o ponto de partida para a definição da zona de amortecimento, possuindo como uns dos critérios considerados para inclusão, as microbacias dos rios que fluem para a unidade de conservação e as áreas de recarga de aquíferos.

O Terminal de Cabiúnas encontra-se situado com distância estimada de 700 metros em relação ao Parque Jurubatiba (fls. 65), estando, portanto localizado na área circundante do referido Parque.

Ademais, a administração do próprio ParNa informou por meio do Parecer Técnico nº 029/2009 que o Terminal de Cabiúnas está localizado na microbacia do Rio Cabiúnas, que é afluente da Lagoa de Jurubatiba, bem como que a atividade desenvolvida pelo Terminal afeta negativamente a recarga do aquífero em que está posicionado, ao dificultar a infiltração da água para o lençol freático, afetando diretamente o ecossistema da unidade de conservação.

Com efeito, a ré não demonstrou nenhum motivo técnico para a exclusão do Terminal de Cabiúnas da zona de amortecimento, mas argumentos pela não intervenção do Judiciário em temas afetos ao Poder Legislativo e Executivo nas políticas ambientais.

Vejam os.

O plano de manejo é, nos termos do art. 2º, XVII da Lei nº 9.985/2000, o “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”.

De fato, como afirma o réu, o plano de manejo é um regulamento técnico e, reversível de acordo com o estado da ciência e das



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ**

JFRJ  
Fls 1021

---

necessidades da unidade, além de considerações políticas, pois dependem de Decreto da Presidência da República ou de Lei do Congresso Nacional, mas isso não o torna imune ao controle judicial de sua conformidade com o direito.

É sabido que a Zona de Amortecimento é uma área estabelecida ao redor de uma unidade de conservação com o objetivo de filtrar os impactos negativos das atividades que ocorrem fora dela, como: ruídos, poluição, espécies invasoras e avanço da ocupação humana, especialmente nas unidades próximas a áreas intensamente ocupadas.

Ela foi criada pelo artigo 2º, inciso XVIII da Lei nº 9.985/2000, que a define como 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".

As zonas de amortecimento não fazem parte das unidades de conservação mas, localizadas no seu entorno, têm a função de proteger sua periferia, ao criar uma área protetiva que não só as defende das atividades humanas, como também previnem a fragmentação, principalmente, o efeito de borda.

A borda da área protegida é uma área sensível a uma gama de efeitos degradadores, o que a torna mais vulnerável a quaisquer alterações físicas (maior penetração do sol e do vento), químicas (luminosidade e umidade do solo) e biológicas (mudanças na interação entre as espécies). Uma ocorrência comum nas zonas limítrofes de áreas naturais, suas fronteiras acabam expostas e, por consequência, se tornam mais frágeis a condições que influenciam negativamente a estabilidade e o equilíbrio do ecossistema.



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ**

JFRJ  
Fls 1022

---

Não são apenas os fatores ecológicos que preocupam a vizinhança das unidades de conservação. Não medindo as consequências de suas ações, atividades humanas desenvolvidas proximamente à área protegida podem afetar significativamente os atributos da unidade. Assim é que a simples criação de uma unidade de conservação onde as restrições das atividades humanas fossem fixadas apenas dentro dos seus limites legais não seria suficiente para alcançar os objetivos da preservação.

O efeito prático de proteção efetiva do meio-ambiente decorre da Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010, o estabelecer que atividades que possam afetar a zona de amortecimento só terão seu licenciamento ambiental concedido após autorização do órgão gestor da unidade de conservação que ela circunda, que fará tal decisão mediante devidos estudos ambientais (EIA/RIMA). Se a Unidade foi estabelecida sem a definição de zona de amortecimento, empreendimentos com capacidade de impacto significativo ao ambiente deverão respeitar uma faixa estabelecida de 3 km de distância e serão obrigados a obter o licenciamento.

A faixa protetiva da zona de amortecimento pode ser estabelecida no momento da criação da unidade ou em momento posterior pelo ICMBio (na esfera federal) ou órgão ambiental responsável (nas demais esferas). Mais apropriado, tanto do ponto de vista ecológico quanto institucional, que a fixação da zona de amortecimento seja feita quando da elaboração dos estudos do plano de manejo da unidade.

Definida pelo art. 2º da Lei do SNUC como a região do "entorno das unidades de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" as zonas de amortecimento se



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ**

JFRJ  
Fls 1023

---

inserem no Sistema Nacional de Unidades de Conservação com o objetivo de contribuir para a manutenção da estabilidade e equilíbrio do ecossistema garantindo a integridade da área protegida.

Como a própria definição legal deixa transparecer, a finalidade da zona de amortecimento consiste na contenção dos efeitos externos que possam de alguma maneira influenciar negativamente na conservação da unidade.

Desta maneira, mesmo não prevendo expressamente como seu objetivo a proteção aos reflexos ecológicos provocados pelo entorno, destinam-se as zonas de amortecimento a minimizar as consequências do efeito borda, de ocorrência comum nas zonas limítrofes, estabelecendo uma gradatividade na separação entre os ambientes da área protegida e de sua região envoltória, além de impedir que atuações antrópicas interfiram prejudicialmente na manutenção da diversidade biológica<sup>1</sup>.

Nesse contexto o Roteiro Metodológico do IBAMA foi elaborado em cumprimento do disposto no art.14 do Decreto n.4.340/02, elencando critérios objetivos para a demarcação de zonas de amortecimento de unidades de conservação federais, indicando quais áreas devem ser nelas incluídas, para a preservação da biodiversidade e do ecossistema.

Portanto, deve se frisar que não procede o argumento de que os critérios estipulados pelo IBAMA no Roteiro Metodológico não são vinculantes, pois estes oferecem um mínimo de critérios de proteção ao meio-ambiente, que por força do princípio da precaução devem ser sempre tomadas medidas técnicas que visem a tutela efetiva do meio-ambiente.

---

<sup>1</sup><http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28754-o-que-e-uma-zona-de-amortecimento/>



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1024

---

Daí infere-se da garantia do princípio da dignidade da pessoa humana o reconhecimento, pelos poderes do Estado, de que o meio-ambiente é prerrogativa jurídica indisponível assegurada a todas as pessoas pela própria Constituição, e que por força do princípio da precaução em caso de duvida razoável sobre os efeitos de um dano ambiental se recomenda a adoção de medidas preventivas da ocorrência de danos ainda desconhecidos num primeiro momento.

O princípio da precaução está baseado em duas premissas, quais sejam, a possibilidade de que condutas humanas causem danos coletivos vinculados a situações catastróficas que podem afetar o conjunto de seres vivos; e a falta de evidência científica (incerteza) a respeito da existência do dano temido. Não parece ser o caso dos autos, ante os inúmeros laudos e pareceres de especialistas, bem como as manifestações dos órgãos fiscalizadores.

Nesse ponto, merecem destaque as lições de Paulo Affonso Leme Machado<sup>2</sup>:

- I – Perante a ameaça de danos sérios ao ambiente, ainda que não existam provas científicas que estabeleçam um nexo causal entre uma atividade e os seus efeitos, devem ser tomadas as medidas necessárias para impedir a sua ocorrência.
- II – Possibilidade de inversão do ônus da prova, cabendo àquele que pretende exercer uma dada atividade ou desenvolver uma nova técnica demonstrar que os riscos a ela associados são aceitáveis.
- III – *In dubio pro ambiente* ou *in dubio contra projectum*.
- IV – Concessão de um espaço de manobra ao ambiente, reconhecendo que os limites de tolerância

---

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 2005, p.80.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1025

---

ambiental não devem ser forçados, ainda menos transgredidos.

V – Exigência de desenvolvimento e introdução de melhores técnicas disponíveis.

VI – Preservação de áreas e reservas naturais e a proteção das espécies.

VII – Promoção e desenvolvimento da investigação científica e realização de estudos completos e exaustivos sobre os efeitos e riscos potenciais de uma dada atividade.

Por certo, a tendência é que com a evolução tecnológica sempre sejam aprimorados os estudos, inclusive para revisão e aprimoramento do plano de manejo.

A propósito, confira-se a doutrina:

“A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras.”<sup>3</sup> Grifei.

Salta aos olhos que a inclusão das microbacias de contribuição das lagoas de Cabiúnas e de Carapebus, ou seja, a área onde fica o Terminal Cabiúnas, entre na zona de amortecimento, porque as atividades ali desenvolvidas podem afetar a Unidade de Conservação.

---

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 2005, p.80.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1026

---

Destaco que em artigo em coautoria com o Professor Dr. José Ailton Garcia, já tive a oportunidade de refletir a respeito da natureza jurídica das águas no Brasil<sup>4</sup>, *verbis*:

Sob o ponto de vista jurídico a água é um bem de domínio público. É um bem ambiental de uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida. É um recurso natural limitado e dotado de valor econômico. As águas públicas integram o meio-ambiente, portanto fazem parte do direito à tutela ecológica, direito fundamental de terceira dimensão ou geração<sup>5</sup>, servindo o meio ambiente equilibrado à manutenção da saúde e da vida das gerações presentes e futuras (art. 225 da Constituição Federal).

Com efeito, a tutela dos recursos hídricos como direito fundamental difuso tem merecido atenção dos titulares da legitimidade concorrente para a propositura de ações coletivas, dentre as quais se destacam inúmeras ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal<sup>6</sup>. Grifei.

Nessa ordem de ideias, o professor doutor, ouvido como testemunha (mídia constante dos autos), explicou a necessidade da área do terminal cabiúnas fazer parte da zona de amortecimento, e que na realidade hoje o parque não tem essa zona de amortecimento. Poderia essa área biologicamente ser incluída, mas que o plano de manejo é um plano de gestão política, por isso não foi só a questão biológica que definiu o plano de manejo, se fosse por questões técnicas a área do terminal

---

<sup>4</sup> CALDAS, Roberto (organizador). GARCIA, José Ailton; NASCIMENTO, Mônica Lúcia do. A natureza jurídica das águas no Brasil. In: *Temas contemporâneos de Direito Administrativo, Econômico, da Infraestrutura e Regulatório*. Portugal-Brasil: Editora Évora, 2015, 18 p. (NO PRELO).

<sup>5</sup> Nas palavras de André de Carvalho Ramos, “os direitos de terceira geração são aqueles de titularidade da comunidade como o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito à autodeterminação e, em especial, o direito ao meio ambiente equilibrado” (RAMOS, André de Carvalho, *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 85-86).

<sup>6</sup> [REsp 1249683](#); [REsp 994120](#); [REsp 403190](#); [REsp 570194](#); [REsp 61011](#).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ

JFRJ  
Fls 1027

---

deveria ser incluído na zona de amortecimento.

No mesmo sentido a segunda testemunha, servidor do ICMBio, concluiu que hoje é muito mais útil incluir área do terminal cabiúnas dentro da zona de amortecimento.

Em síntese, as testemunhas corroboraram a tese autoral, o analista ambiental do ICMBio, Marcos Cezar dos Santos, reconheceu a necessidade de incluir o Terminal Cabiúnas na zona de amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. O professor-doutor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rodrigo Lemes Martins, por sua vez, afirmou que a decisão do Terminal Cabiúnas não fazer parte da zona de amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba é mais política do que baseada em questões técnicas e biológicas.

Frise-se, como já ressaltou o MPF, que o ICMBio reconheceu a localização do Terminal Cabiúnas na zona circundante do Parque Jurubatiba e a sua afetação direta pelas atividades do Terminal (fls. 927/946).

Por fim, como ressaltou o MPF, que o ICMBio é responsável pelo desenvolvimento socioambiental por meio da gestão de Unidade de Conservação Federal, e que as áreas de restinga ricas em biodiversidade do Parque dependem de sua proteção, sendo a única no país destinada a preservação exclusiva das áreas de restinga.

Logo, a procedência do pedido é medida que se impõe por ser mais adequada a tutela efetiva do meio-ambiente.

#### **IV- DISPOSITIVO**

Julgo **PROCEDENTE**, o pedido para determinar ao INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
VARA FEDERAL DE MACAÉ-RJ**

JFRJ  
Fls 1028

---

(“ICMBio”) o cumprimento da obrigação de fazer a revisão da proposta de Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, prevista no Anexo I do Encarte 2 do Plano de Manejo aprovado pela Portaria no. 54, de 1º. de agosto de 2008, com observância dos termos do Roteiro Metodológico do IBAMA, com a inclusão das microbacias de contribuição das Lagoas de Cabiúnas e de Carapebus, a fim assegurar efetiva proteção ambiental à biodiversidade e ao ecossistema desta unidade de conservação ambiental federal, nos termos do inciso I do art.487 do CPC.

Sem custas, ante a isenção legal. No mesmo sentido, ante a interativa jurisprudência do C. STJ (EREsp 895.530/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, 1ª Seção, DJ. 26/08/2009), deixo de condenar a ré ao pagamento de honorários advocatícios.

Após o trânsito em julgado da sentença e observadas as cautelas legais, arquivem-se os autos com baixa.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se as partes.

Macaé-RJ, 5 de setembro de 2017.

(Assinado eletronicamente – Lei nº 11.419/06)

**MÔNICA LÚCIA DO NASCIMENTO ALCANTARA BOTELHO**

Juíza Federal Titular