



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO  
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Ofício nº 1337/2024/GABPR46-JM

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Ao Senhor  
**SÉRGIO RICARDO DE LIMA**  
Movimento Baía Viva  
Diretor Administrativo  
E-mail: baiaviva2018@gmail.com

Referência: Inquérito Civil 1.30.001.004664/2022-67

(Favor mencionar este número na resposta)

Senhor Diretor,

Cumprimentando-o, dirijo-me a V. Sa. para encaminhar cópia da petição inicial da Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Referida ação judicial tem como objeto a adoção, pelo poder público, de medidas necessárias e urgentes de controle e fiscalização ambiental e da segurança da navegação diante da realidade do “cemitério de embarcações” existente na Baía de Guanabara. O processo foi autuado sob o número 5007165-04.2024.4.02.5101 e distribuído na 16ª Vara Federal do Rio de Janeiro/RJ.

Caso deseje, a confirmação do recebimento do presente ofício pode ser encaminhada por meio do protocolo de manifestações eletrônicas do Ministério Público

internet: <https://apps.mpf.mp.br/ouvidoria/app/protocolo/>.

Atenciosamente,

**JAIME MITROPOULOS**  
PROCURADOR DA REPÚBLICA

PR-RJ-MANIFESTAÇÃO-4997/2024



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO**  
**20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL**

---

EXCELENTESSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_ VARA FEDERAL - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Ref. 1.30.001.004664/2022-67

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos artigos 127, 129, incisos II e III da Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei nº 7.347/85, na Lei Complementar nº 75/1993 e com base as provas coligidas durante a instrução do Inquérito Civil nº 1.30.001.004664/2022-67, propõe a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
*com pedido liminar*

em face da

**UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Advocacia-Geral da União – Procuradoria Regional da União – 2ª Região, situada na Rua México, nº 74, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP. 20031-140; **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, autarquia federal de regime especial, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 03.659.166/0001-02, sediada no Setor de Clubes Esportivo Norte (CSEN), Trecho 2, Brasília/DF, CEP 70.818-900, representada nesta Seção Judiciária pela Procuradoria Federal no Estado do Rio de Janeiro, com sede na Praça XV de Novembro, nº 42, 7º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP. nº 20010-010 e do **INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA**, autarquia estadual de regime especial vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, inscrita no CNPJ sob o nº 10.598.957/0001-35, sediada na Avenida Venezuela, 110, Saúde, Rio de Janeiro/RJ, CEP. 20081-312

pelos fundamentos de fato e de direito que passa a expor:

## **1 – OBJETO DA AÇÃO.**

A presente ação civil pública tem como causa de pedir a **ineficiência e inadequação dos serviços prestados pelo Poder Público, referentes ao controle e fiscalização das embarcações abandonadas na Baía de Guanabara**, localizada no Estado do Rio de Janeiro. Conforme se demonstrará, a atuação dos órgãos públicos se revelou **inadequada e insuficiente** para evitar e conter os danos e riscos de danos ambientais e à segurança da navegação, ameaçados diante da realidade do “*cemitério de embarcações*” existente na Baía de Guanabara.

A pretensão deduzida objetiva, em rápida síntese, a concessão da tutela jurisdicional visando a compelir os demandados a adotarem **medidas necessárias urgentes de controle e fiscalização ambiental e da segurança da navegação**, mediante a **atuação coordenada e integrada** entre órgãos ambientais e a autoridade marítima, com a finalidade de identificar, prevenir e debelar os riscos, bem como mitigar e reparar os danos decorrentes da presença de navios, embarcações, cascos e carcaças que se encontram em processo de abandono na Baía de Guanabara.

## **2 – OS FATOS.**

O inquérito civil nº 1.30.001.004664/2022-67, autuado em 24/10/2022, e que instrui a presente ação civil pública, foi instaurado a partir de cópias do inquérito policial nº 5053847-85.2022.4.02.5101, deflagrado para apurar possível prática do delito previsto no art. 149 do Código Penal, considerando a constatação das condições precárias de trabalho encontradas no navio cargueiro São Luiz, fundeado desde 2016 na Baía de Guanabara, sob responsabilidade da empresa *Navegação Mansur S.A* (CNPJ nº 31.901.713/0001-50).

Por sua vez, mencionado inquérito policial foi instruído com Relatório de Fiscalização da Equipe de Combate ao Trabalho Escravo, da Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, elaborado em 9 de maio de 2022, e com Relatório de Fiscalização produzido em 22/11/2021, pelo Núcleo de Operações da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro, o qual havia constatado **elevado grau de corrosão e sérias avarias em diversas estruturas internas e equipamentos do navio, que estariam ocasionando riscos de acidentes com consequências também para o meio ambiente, relacionadas com a possibilidade de despejo de óleo combustível e demais contaminantes na água.**

Em 14/11/2022, por volta das 18h25, conforme amplamente noticiado pelos meios de comunicação, a embarcação São Luiz colidiu com a Ponte Rio-Niterói, causando avarias na sua torre de exaustão e no guarda-corpo da Ponte, o que causou o fechamento temporário da rodovia federal. O fato gerou perplexidade em rede nacional, sobretudo diante da maneira como a embarcação

deslocou-se com facilidade pelas águas marinhas, resultando em **patente risco à navegação e ao tráfego de veículos terrestres que transitavam pela BR-101<sup>1</sup>**.

Tendo tomado ciência desses fatos, o Ministério Público Federal expediu ofícios à Capitania dos Portos do Rio de Janeiro (CPRJ), ao IBAMA e ao INEA. À autoridade marítima, requisitou-se informações sobre a instauração do Inquérito Administrativo sobre Acidentes e Fatos da Navegação (IAFN) e as providências que foram adotadas para prevenir novos incidentes e debelar riscos ambientais provenientes da deterioração da embarcação ou eventual vazamento de combustível.

Ao IBAMA e ao INEA, o Ministério Público Federal requisitou que apresentassem, em caráter de urgência, informações sobre as medidas adotadas para apurar possíveis danos, sancionar os responsáveis e debelar os riscos ambientais provenientes da deterioração do navio ou de eventual vazamento de combustível. Também requisitou informações sobre a elaboração de plano de emergência para retirada da embarcação, além da existência de possível articulação com os demais órgãos ambientais e a autoridade marítima.

Em resposta, encaminhada em 22/11/2022, o **INEA** informou que o navio já não estava em movimento, que se encontrava sem óleo combustível e sem vazamentos ou risco de afundamento. Informou, ainda, que não foi comunicada, pela Marinha do Brasil ou pela Companhia Docas, da existência de danos ambientais:

*"As tratativas de articulação com a Marinha do Brasil, através da Capitania dos Portos, e com a Companhia Docas se dão em situações de emergência ambiental que possam resultar em danos ambientais. Quando necessário, casos de emergência, pode ser acionado o Plano de Área da Baía de Guanabara (PABG). No caso concreto, não foram informados danos ambientais, não cabendo então a gestão aquaviária ao Inea. Frisa-se que este Inea atua de maneira preventiva, estando em pleno diálogo com as entidades gestoras, no âmbito do Comitê de Área da Baía de Guanabara do PABG, e ações institucionais como a Operação Ágatha, com a Marinha do Brasil, e o Programa de Olho no Mar - Baía de Guanabara, estando a disposição para contribuir com eventual plano para retirada do navio. (grifo nosso)*

As requisições do Ministério Público Federal encaminhadas ao IBAMA e à Capitania dos Portos do Rio de Janeiro não foram atendidas, razão pela qual os ofícios outrora encaminhados foram reiterados.

Oficiou-se novamente ao INEA, requisitando a apresentação da documentação comprobatória das informações por ela comunicadas, especialmente quanto à inexistência de combustível na embarcação e ausência de risco de dano ambiental.

---

<sup>1</sup> "Ponte Rio-Niterói é fechada devido à batida de navio à deriva; VÍDEO". Vide <<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/11/14/ponte-rio-niteroi-e-fechada.ghtml>>>. Acesso em 19/10/2023.

Expediu-se também ofício à Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ<sup>2</sup>), requisitando informações atualizadas sobre as diligências realizadas na embarcação, abordando as atuais condições estruturais do navio, a presença ou não de combustíveis, a análise de eventuais riscos ambientais e as providências que estariam sendo adotadas, incluindo a movimentação de rebocadores e o local onde o navio estava atracado.

Em 02/12/2022, o **IBAMA informou que até aquele momento o Núcleo de Prevenção e Atendimento a Emergências Ambientais (Nupaem/RJ) não havia recebido qualquer comunicado de incidente envolvendo o navio São Luiz**. Afirmou, ainda, que a Marinha do Brasil é quem possui a premissa de apurar, sancionar e notificar os responsáveis e debelar riscos físicos e ambientais provenientes de embarcações não ligadas à indústria do petróleo, inclusive quanto à eventual vazamento de combustível e que, portanto, atua apenas como apoio caso acionado, o que não havia ocorrido até o momento. Comunicou, ademais, que a Baía de Guanabara possui um Plano de Área que visa a integrar os diversos Planos de Emergência individuais dos empreendimentos para o combate de incidentes de poluição por óleo, o qual é coordenado pelo INEA. Sugeriu, assim, o encaminhamento dos questionamentos ao órgão ambiental estadual.

Em resposta (Carta nº 576/2022/PROTOC-CDRJ/SUPGAB-CDRJ/DIRPRE-CDRJ), a Companhia Docas do Rio de Janeiro relatou a conduta adotada na ocasião do acidente e informou que, **tendo constatado que o navio não possui sistema orgânico de fundeio (âncora e corrente)**, foi permanentemente atracado, com reforço e troca de todos os cabos de amarração que nele existiam. Aduziu que, em apoio à Marinha do Brasil, esteve atenta às condições da embarcação e manteve contato oficialmente com o seu proprietário, bem como junto à Capitania dos Portos, **externando preocupação com o estado do navio e quanto ao risco envolvido**. Destacou, ainda, que **a embarcação São Luiz passou a dar indícios de abandono no início de 2018, com a ausência de equipamentos de segurança da embarcação, como o sinal de transponder (AIS)**, e que, daí em diante, a Companhia comunicou à Capitania dos Portos e enviou carta à empresa Mansur. Acrescentou que, ao receber o relatório de Salvatagem do Casco do Navio São Luiz protocolado na Capitania dos Portos, foi observada a confirmação documental dos relatos do dia do incidente, segundo o qual:

- a) O navio encontra-se sem funcionamento das máquinas, sem energia, sem sistema de fundeio operativo e sem sistema de propulsão;*
- b) O navio não possui meios operacionais, os guinchos de bordo não estavam funcionando para uso no tensionamento dos cabos, sendo necessário fazê-lo de forma manual com a equipe de marinaria da AWS, puxando os cabos e travando nos cabeços;*
- c) O casco do navio encontra-se aprofundado na posição de atracação no cais do Porto do Rio de Janeiro;*
- d) O casco do navio encontra-se em estado avançado de corrosão em suas estruturas;*

---

<sup>2</sup> A então “Companhia Docas do Rio de Janeiro” adotou, posteriormente, o nome fantasia “PortosRio”.

e) A amarra do ferro orgânico de boreste encontra-se na linha d'água após a ruptura de parte dela submersa o que ocasionou a deriva da embarcação;

f) A âncora de bombordo encontra-se travada impossibilitando seu lançamento e por consequência fundeio; que só possui acesso por meio de escadas quebra peito e não tem sistemas operacionais, impossibilitando quaisquer manobras por meios próprios;" (grifo nosso)

A Companhia Docas apresentou, em anexo à sua manifestação, carta do seu Diretor-Presidente (CARTA-DIRPRE XXXX/2019), datada de 15/08/2019, solicitando ao Capitão dos Portos do Rio de Janeiro a inspeção junto à empresa Mansur Navegação, no intuito de coibir as irregularidades identificadas em vistoria realizada no navio:

"(...) que desde 07/04/2016 encontra-se fundeada na área 2F06 (Oeste), em estado de abandono e sem os equipamentos de segurança marítimos ativos (rádio VHF, iluminação e transponder desligados). Tal embarcação encontra-se em adiantado estágio de deterioração, conforme imagens fotográficas anexas, às fls. 03/04, onde constata-se que sua corrente de âncora está deveras oxidada e, ainda, retorcida pelos inúmeros giros de 360º em torno de seu próprio eixo, trazendo riscos de se partir e deixar a embarcação à deriva, podendo ocasionar acidentes e uma interrupção no canal de navegação."

(grifo nosso)

A Companhia Docas apresentou cópia de Nota de Esclarecimento da Marinha do Brasil, datada de 22/11/2022, em que a Marinha informa que caso uma embarcação ofereça perigo à navegação ou risco de poluição hídrica, e uma vez o responsável, devidamente notificado, deixe de atender às determinações da Autoridade Marítima, esta poderá apreender a embarcação e iniciar seu processo de perdimento, consoante na Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário. A nota da Marinha também informou que em 2012 foi realizado um estudo como meio de subsidiar o procedimento de declaração de perdimento das embarcações e instaurado um procedimento administrativo, que declarou o perdimento de 49 embarcações/cascos e autorizou a Administração Pública levá-los a leilão em hasta pública. Que, após a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) solicitar à CPRJ, em março de 2012, ser indicada como Órgão Público interessado e responsável pela remoção e destinação dos cascos localizados em diversos pontos da Baía de Guanabara, o Comando do 1º Distrito Naval publicou, em setembro de 2012, portaria que autorizava referida Secretaria de Estado a remover os cascos e embarcações afundadas, submersas, encalhadas e perdidas, designando a SEA como responsável pela licitação ou hasta pública.

Acerca do mapeamento dos cascos abandonados na Baía de Guanabara, a nota da Marinha informou que em 2021 foi realizada uma pesquisa, no âmbito de uma parceria entre a Universidade Federal Fluminense e a Prefeitura Municipal de Niterói, com vistas a identificar o potencial de reinserção do material dos cascos abandonados/soçobrados na cadeia produtiva reversa. O estudo constatou **a existência de 61 cascos abandonados e sem sistema de fundeio (ancoragem).** A nota ainda mencionou que foram realizadas reuniões com a participação do INEA e da Secretaria Estadual do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS), ocasião na qual foi solicitado que fosse confirmado o encerramento legal de qualquer fator impeditivo proveniente do processo de leilão instaurado em

2012, com a finalidade de iniciar novo processo de perdimento dos cascos abandonados, uma vez que a empresa ganhadora em 2012 não cumpriu o previsto nas regras do leilão.

A Capitania dos Portos do Rio de Janeiro, por sua vez, **limitou-se a informar que instaurou**, por meio da Portaria nº 117/CPRJ, **Inquérito Administrativo sobre Acidentes e Fatos da Navegação (IAFN)**, sob o número 52/2022, para apurar deficiência na amarração ou fundeio do navio mercante e que a embarcação encontrava-se atracada no Cais do Porto do Rio de Janeiro, com amarração suficiente para evitar desprendimento.

Diante da informação segundo a qual existiriam dezenas de embarcações abandonadas ou soçobradas, sem o necessário sistema orgânico de fundeio e meios operacionais mínimos, **o Inquérito Civil nº 1.30.001.004664/2022-67 passou a buscar informações mais abrangentes, de molde a possibilitar a identificação, avaliação e especificação de medidas para evitar, mitigar ou debelar danos e riscos de danos ambientais referentes a esse estado de coisas.**

Em seguida, o Ministério Público Federal requisitou da Companhia Docas do Rio de Janeiro mais informações acerca dos procedimentos adotados para verificar a existência de condições estruturais mínimas das embarcações fundeadas na Baía de Guanabara, bem como a respeito das ações de fiscalização realizadas nos últimos 5 (cinco) anos. Requisitou-se, ainda, informações mais detalhadas acerca da existência de previsão, planejamento e ações para realizar novo mapeamento, com o apoio da Capitania dos Portos, para atualizar a situação dos 61 cascos de navios e embarcações abandonadas e/ou soçobradas, bem como para contabilização de eventuais novos casos abandonados na Baía de Guanabara.

Ademais, o MPF requisitou do IBAMA informações acerca das ações que já realizou, a pedido da Marinha do Brasil, de outro órgão ou de ofício, para apurar eventuais danos ambientais advindos de embarcações fundeadas na baía.

Por outro lado, considerando as informações prestadas por meio da Nota de Esclarecimento de 22 de novembro de 2022, à Capitania dos Portos o MPF requisitou a apresentação do último mapeamento dos cascos e embarcações abandonados, bem como o estudo que concluiu pela ausência de material contaminante e riscos ambientais e à saúde. Também requisitou esclarecimentos quanto ao andamento e eventuais dificuldades para a conclusão do processo de perdimento dos cascos abandonados, bem como acerca da existência de previsão, planejamento e ações para realizar novo mapeamento para atualizar a situação dos 61 cascos de navios embarcações abandonadas e/ou soçobradas, além de apontar possíveis novos abandonos.

Ao INEA, requisitou-se informações sobre a existência de possíveis protocolos, planos e ações com vistas a apurar, prevenir e debelar riscos e danos ambientais provenientes dos navios e embarcações abandonadas na Baía de Guanabara. Ademais, requisitou a apresentação de informações sobre o Plano de Área que visa a integrar os diversos Planos de Emergência individuais dos empreendimentos para o combate de incidentes de poluição por óleo provenientes de navios fundeados na Baía, especificando, no âmbito de sua coordenação, quais ações já foram realizadas e eventuais projetos de ações futuras.

Em resposta datada de 02/03/2023 (OFÍCIO Nº 148/2023/SUPES-RJ), o IBAMA limitou-se a novamente informar que não foi acionada pela Marinha do Brasil para prestar apoio às apurações do incidente envolvendo o navio São Luiz.

A PortosRio (antiga Companhia Docas do Rio de Janeiro), por outro lado, informou que apenas realiza o monitoramento das embarcações localizadas nas áreas do Porto Organizado do Rio de Janeiro e Niterói e que a verificação da condições estruturais mínimas das embarcações fundeadas na Baía de Guanabara é da atribuição da Capitania dos Portos do Rio de Janeiro. Narrou que, por intermédio de sua Gerência de Acesso Aquaviário, faz o monitoramento do tráfego aquaviário, diuturnamente, através do transponder (AIS) das embarcações, por meio do aplicativo chamado STAQ. Que, no caso específico da embarcação São Luiz, por não haver energia, o transponder não estava ligado.

O INEA, por sua vez, informou (Of.INEA/OUVI Nº 841/2023) que lavrou em face da empresa Mansur Navegações, a Notificação GEOPEMNOT/01108153, ocasião na qual solicitou a apresentação de diversos documentos bem como a implementação de cerco preventivo no entorno da embarcação. Que, nos dias 19/04/2023 e 08/05/2023, realizou duas vistorias externas no local e que, **devido ao estado avançado de corrosão das estruturas do navio, não foi possível realizar vistoria interna na embarcação**. Durante as vistorias externas, o autarquia estadual informou que identificou: i) que o navio apresentava estado avançado de corrosão, com sinais de desgaste e oxidação em toda a área do casco; ii) que a embarcação não apresenta classificação, de acordo com as normas exigidas pela Marinha do Brasil; iii) que, por inspeção visual, não foram observados indícios de vazamento de substância oleosa para o corpo hídrico, sendo observados aspectos visuais comuns em relação à coloração e turbidez do espelho d'água, na área do entorno da embarcação; iv) o cerco preventivo solicitado através da Notificação GEOPEMNOT/01108153 ainda não havia sido implementado. No que diz respeito ao questionamento que lhe fora feito, acerca de protocolos, planos integrados e ações coordenadas na área, especificando ações já realizadas e eventuais ações futuras, o INEA alegou que “pode ser acionado o Plano de Área da Baía de Guanabara (PABG), em casos de derramamentos que ensejem pronta resposta” e que no caso do navio São Luiz “não foram informados danos ambientais”, em que pese a constatação do avançado estado de deterioração da embarcação.

O caso paradigmático do navio São Luiz evidencia, no mínimo, a mais absoluta ineficiência do Poder Público no que se refere ao dever da autoridade marítima de manter um plano de gestão integrado eficiente, com ações coordenadas preventivas e respostas proporcionais em casos de emergência.

Como é possível observar, os fatos relacionados ao navio São Luiz parecem retratar apenas a ponta de um iceberg, visto que dezenas de navios encontram-se aparentemente em estado de abandono e sem as devidas medidas eficazes, tomadas a tempo e modo adequados pelas autoridades competentes. Com efeito, conforme narrado pela própria Capitania dos Portos em Nota encaminhada ao Ministério Público Federal pela PortosRios, o último mapeamento georreferenciado (realizado pela Universidade Federal Fluminense) constatou a existência de 61 cascos abandonados e/ou soçobrados na região, os quais se encontram encalhados e sem sistema de fundeo

( ancoragem). Tal cenário é descrito por ambientalistas e organizações estudiosas do tema como um verdadeiro ***“cemitério de embarcações”***.<sup>3</sup>

Estudos demonstram<sup>4</sup> que as **consequências e riscos relacionados ao grande número de navios abandonados na Baía de Guanabara alcançam os aspectos sociais, ambientais, econômicos e de segurança da navegação**. Os riscos de danos ambientais estão relacionados a possíveis **vazamentos de óleo e outras substâncias nocivas, à presença de diversos contaminantes nas estruturas dos cascos, inclusive os componentes das embarcações submetidos à oxidação e corrosão, os quais, em contato com a água, geram poluição no corpo hídrico afetado, com consequências para o equilíbrio da biodiversidade da região**. O desequilíbrio ambiental causa, ainda, **impactos socioeconômicos à atividade pesqueira que, amplamente afetada pela poluição marinha, também provoca danos à saúde humana**.

A negligência, omissão ou prestação de serviços ineficientes podem agravar tal cenário, gerando ou pelo menos incrementando a situação de grande insegurança em relação à navegação nas águas da Baía de Guanabara, com grave, iminente e concretos riscos, como se pode comprovar pela colisão do navio São Luiz com a Ponte Rio -Niterói.

De acordo com as informações apuradas, as autoridades competentes já possuíam conhecimento da situação estrutural comprometida da embarcação, pelo menos desde 2018, a qual **encontrava-se sem funcionamento das máquinas, sem energia, sem sistema de fundeo, de operação e de propulsão**. Contudo, os autos do Inquérito Civil revelam que, mesmo tendo sido comunicada pela Companhia Docas, em 2018, a respeito da situação estrutural comprometida do navio e os riscos atinentes, a Capitania dos Porto não adotou providências efetivas para garantir a estabilização da embarcação e evitar o grave incidente.

Ainda sobre esse ponto, sobressai o fato de que o Núcleo de Prevenção e Atendimento a Emergências Ambientais (Nupaem/RJ) do IBAMA não recebeu qualquer comunicado da Capitania dos Portos a respeito do acidente que envolveu o navio São Luiz.

Atento ao cenário evidenciado, o Ministério Público Federal expediu novo ofício à Capitania dos Portos, requisitando o encaminhamento do último mapeamento dos cascos e embarcações abandonadas na Baía de Guanabara, bem como dos estudos de análise da presença de material contaminante que pudesse gerar riscos ambientais e à saúde. Requisitou também informações a respeito do andamento e dificuldades para a conclusão do processo de perdimento

<sup>3</sup> “Acúmulo de navios abandonados transforma Baía de Guanabara em ‘cemitério de embarcações’” Vide <[>>; “Baía de Guanabara tem cerca de 200 navios abandonados” Vide](https://g1.globo.com/ri/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/20/acumulo-de-navios-abandonados-transforma-baia-de-guanabara-em-cemiterio-de-embarcacoes.ghtml)

<[>>; “Rio convive com cemitério de embarcações na Baía de Guanabara há anos, dizem ativistas” Vide <\[>>; “Pelo menos 200 embarcações abandonadas assombram Baía de Guanabara” <\\[>>.\\]\\(https://vejario.abril.com.br/cidade/embarcacoes-abandonadas-baia-guanabara-ponte-rio-niteroi\\)\]\(https://www.jb.com.br/rio/2022/11/1040731-rio-convive-com-cemiterio-de-embarcacoes-na-baia-de-guanabara-ha-anos-dizem-ativistas.html\)](https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/11/baia-de-guanabara-tem-cerca-de-200-navios-abandonados.shtml)

<sup>4</sup> “EMBARCAÇÕES ABANDONADAS NA BAÍA DE GUANABARA E SUAS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS” Vide <[>>.](https://www.revistasug.uff.br/sg/article/view/1848/1727)

dos cascos abandonados, bem como sobre a existência de previsão, planejamento e ações para atualizar o mapeamento da situação.

Desta vez, em ofício encaminhado ao Ministério Público Federal, em 23/02/2023, a Capitania dos Portos informou que o mapeamento identificou a presença de 51 cascos abandonados na Baía de Guanabara e que, por meio da Portaria nº 24, de 27/01/2023, foi instaurado procedimento administrativo com a finalidade de viabilizar o processo de perdimento de tais bens.

A autoridade marítima também informou que oficiou à Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar (SEENEMAR), com o fito de solicitar informações acerca do interesse da SEENEMAR em figurar como responsável pela realização de um novo leilão em hasta pública, objetivando a remoção e destinação dos cascos, nos moldes do que foi realizado pela então Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) em 2012. Entretanto, a autoridade marítima quedou-se silente quanto ao encaminhamento dos estudos de análise da presença de material contaminante que pudesse gerar riscos ambientais e à saúde.

Na sequência, o MPF requisitou maiores esclarecimentos à Capitania dos Portos, notadamente para que informasse detalhadamente acerca da identificação de cada casco, com respectiva e precisa localização; informações atualizadas sobre o necessário monitoramento, a fim de aferir o tempo em que cada uma das embarcações se encontra na Baía de Guanabara e se o local onde se localizam é apropriado; se foram identificados respectivos responsáveis. Requisitou-se, ainda, que fossem listados os procedimentos administrativos relativos a cada casco, esclarecendo quais medidas instrutórias adotadas; se há planejamento, cronograma e ações já executadas, em andamento ou previstas, para dar destinação a cada um dos cascos e qual exata localização do navio São Luiz, além do cronograma para sua retirada da Baía de Guanabara.

Apesar de transcorrido o prazo, a Capitania dos Portos não apresentou respostas.

A propósito do cargueiro São Luiz, é relevante acrescentar outras informações, extraídas do processo nº 5093186-56.2019.4.02.5101, cuja etapa de execução tramita na 16ª Vara Federal desta Seção Judiciária. Referida ação de cobrança foi ajuizada em novembro de 2019 pela Companhia Docas em face da empresa Navegação Mansur S.A, objetivando a condenação ao pagamento da dívida de R\$ 6.697.260,63 (seis milhões seiscentos e noventa e sete mil duzentos e sessenta reais e sessenta e três centavos), relativa à utilização da infraestrutura portuária na manutenção da embarcação São Luiz na área de fundeio do porto organizado.

De acordo com os fatos apresentados pela Companhia Docas no momento da propositura da ação (portanto antes mesmo da colisão com a Ponte Rio Niterói), **a embarcação encontrava-se retorcida por inúmeros giros em seu próprio eixo. Além disso, o navio estava em adiantado estado de oxidação, com riscos de ficar à deriva e causar riscos à navegação, ao meio ambiente e à vida humana.** Segundo narrou a Companhia nos autos, referido risco já era antevisto não só por ela, mas também pela autoridade marítima. Sendo assim, a Companhia pleiteou, em caráter liminar, autorização para retirar o navio do local de fundeio em que se encontrava e conduzi-lo para estaleiro ou local de atracação autorizado pela autoridade marítima, fora da área do porto organizado. Alternativamente, caso a empresa não cumprisse com a tutela de urgência no

prazo e condições acima mencionados, a Companhia requereu autorização para remover a embarcação da área de fundeio onde se encontrava, para local seguro, por iniciativa da própria ou de terceiros por ela indicados, às expensas da Navegação Mansur.

Em julho de 2020, ao apreciar o pleito liminar, o juízo proferiu a seguinte decisão:

"A parte autora demonstrou, por meio do relatório técnico que instruiu a inicial que a embarcação NM São Luiz se encontra com 50 toneladas de óleo combustível em seus tanques, o qual possui corrosão acentuada nos convertes e tanques, apresentando corrosão generalizada abaixo da linha d'água, além de os motores de propulsão e geradores de energia elétrica estarem inoperantes.

Conforme concluiu o mesmo relatório técnico (evento1-outros13) anexado ao ofício 1515 CPRJ-MB emitido pela Capitania dos Porto do Rio de Janeiro, o navio em questão representa risco à segurança da navegação, à potencial poluição hidrica e às instalações existente na Baía de Guanabara, bem como à Ponte Rio-Niterói.

Por outro lado, por meio da missiva apresentada à Cia DOCAS em outubro de 2018, a qual foi registrada como documento 10643/18 (outros12), a Ré demonstrou estar determinada a não remover a embarcação, que apresenta situação de risco ambiental e a navegação, de sua atual área de fundeio (área 2F06 na Baía de Guanabara).

Ao que tudo indica, mostra-se inviável, neste momento, que a Ré seja instada a reconsiderada ou mesmo infirmar sua intenção de não providenciar a remoção do navio do atual lugar em que se encontra, sobretudo por se encontrar em local incerto e não sabido, conforme demonstram as certidões acostadas ao evento 8 e 16, situação que faz agravar a situação de perigo na qual se encontra a embarcação.

Diante desse panorama, considerando que o NM São Luiz se encontra fora de operação, em condições degradadas, apresentando sérios riscos ambientais e à navegação, segundo relatório firmado pelo inspetor naval, Capital de Mar e Guerra Rodolfo de Oliveira Segabinaze, em exame preliminar, vislumbra a existência dos requisitos autorizadores para a concessão da tutela de urgência pretendida pela Autora na petição de emenda acostada ao evento 23.

Ante o exposto, defiro a tutela de urgência para autorizar que a Autora ou pessoa por ela indicada promova a imediata remoção da embarcação Navio Mercante "São Luiz" (inscrição 381-047452-5) da área de fundeio onde se encontra, para local seguro de sua escolha, às expensas da Ré para ulterior cobrança." (grifo nosso)

Em agosto de 2021, foi decretada a revelia da empresa responsável pelo navio. Em setembro do mesmo ano, os pedidos formulados na ação foram julgados procedentes, determinando-se, inclusive, a retirada da embarcação da área de fundeio onde se encontrava, para local seguro fora da área do porto organizado, às expensas da executada. A sentença transitou em julgado em 22/10/2022, não tendo havido, porém, o adimplemento voluntário da obrigação.

Após a colisão com a Ponte-Rio Niterói, a Companhia Docas tornou a requerer, nos autos do aludido processo, autorização judicial para acessar o navio. Na decisão, o juízo da 16ª Vara Federal

asseverou que a tutela de urgência, deferida ainda em 2020, bem como a sentença, já haviam autorizado medida inclusive mais abrangente.

Pois bem. Da convergência das informações coligidas até o momento, verifica-se que o acervo probatório é consistente no sentido de reconhecer que a atuação do Poder Público é no mínimo ineficiente, carecendo de medidas urgentes e eficazes que permitam a adoção de um conjunto de atividades pautadas pela efetiva, colaborativa e integrada articulação entre os órgãos envolvidos no trato da segurança da navegação e da higidez do meio ambiente.

### **3 – OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA DEMANDA.**

#### **3.1. Legitimidade passiva, ativa e competência da Justiça Federal.**

A preservação do meio ambiente e da segurança da navegação constituem obrigações do Estado brasileiro. O interesse federal na causa está caracterizado, primeiro, porque a Baía de Guanabara integra a Zona Costeira e o mar territorial brasileiro (art. 20, IV, CF), bem de uso comum do povo (art. 225, CF) e essencial à sadia qualidade de vida. Além disso, a União é demandada em virtude dos serviços atinentes à sua obrigação de prover a segurança da navegação e a preservação do meio ambiente.

No caso da **Capitania dos Portos**, nos termos da Lei 9.537/97, a **Marinha do Brasil** possui atribuição fiscalizatória e é de sua responsabilidade o ordenamento aquaviário, tarefas que devem ser exercidas de forma articulada e coordenada com os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei nº 6.938/81 e regulamentado pelo Decreto 99274/90.

Ao **IBAMA**, autarquia federal com personalidade jurídica própria, integrante do SISNAMA, cumpre exercer o poder de polícia ambiental no mar territorial, conforme prevê o art. 7º, XIII, da LC 140/2012. Por sua vez, o **INEA** é o órgão ambiental executor do SISNAMA, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com a Lei Estadual nº 5101/07, a sua função consiste em executar as políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais, visando à maior eficiência na preservação do meio ambiente.

Hugo Nigro Mazilli<sup>5</sup> destaca que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal podem ser legitimados passivos para a ação civil pública. No caso concreto, os demandados possuem responsabilidade compartilhada em razão da obrigação que possuem de realizar planejamentos e executar ações de forma coordenada e sustentada para implementarem efetivo e eficiente sistema de controle de embarcações abandonadas na Baía de Guanabara, visando à manutenção da segurança aquaviária e a preservação do meio ambiente.

A jurisprudência do egrégio Superior Tribunal de Justiça é firme ao caracterizar a responsabilidade dos entes estatais em matéria ambiental, quando a ineficiência, prestação insuficiente do serviço ou omissão no dever de fiscalizar é determinante para o dano ambiental:

---

<sup>5</sup> MAZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 29.ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 443.

AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO, MAS NÃO PROVIDO. 1. A conclusão exarada pelo Tribunal a quo alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização em decorrência de sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar. Igualmente, coaduna-se com o texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. E, ainda, o art. 225, caput, também da CF, que prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 2. Incidência da Súmula 83/STJ. 3. Agravo regimental não provido. AgRg no REsp 958.766-MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 16/3/2010.

Portanto, é competente a Justiça Federal para apreciar e julgar a presente demanda, por força do artigo 109, I, da CF/88. Da mesma forma, avulta cristalina a legitimidade do Ministério Público Federal, conforme prevêem o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, a LC nº 75/93 e a Lei nº 7.347/85.

### **3.2. O dever de fiscalização das embarcações abandonadas na Baía de Guanabara.**

A Baía de Guanabara é um estuário que integra o ecossistema na Zona Costeira. Composta por inúmeros manguezais, sua bacia hidrográfica exerce importante função de transição entre os biomas terrestre e marinho. Localizada no Estado do Rio de Janeiro, a reentrância<sup>6</sup> possui, depois de sucessivas intervenções antrópicas e seguidos aterramentos ao longo da história, uma remanescente área de cerca de 380 km<sup>2</sup>, apresentando enorme relevância ecológica para a flora e diversas espécies da fauna e da biodiversidade aquática. Além de seu inestimável valor ambiental, a Baía possui grande importância econômica e social para a região.<sup>7</sup> Em reconhecimento de tal

<sup>6</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, internalizada pelo Decreto 99.165, de 12 de março de 1990, traz a definição legal de Baía.

<sup>7</sup> Segundo o ICMBIO, “estudos revelaram a existência de 242 espécies de aves, 167 espécies de peixes (sendo 81 marinhos e 86 fluviais), 34 espécies de répteis e 32 espécies de mamíferos, que habitam o mangue, as florestas alagadas, os rios e o mar fundo da Baía de Guanabara. Deste censo, merecem evidência o boto-cinza, espécie mais ameaçada, com pouco mais de 30 animais restantes, em vista de extinção local, o gato mourisco (espécie de felino de pequeno porte), a lontra e uma diversidade imensa de aves, algumas em risco de extinção, como o pato-do-mato, a biguatinga e outras espécies migratórias do hemisfério norte, tais como trinta-reis-de-bando e trinta-reis-real. A biodiversidade aquática também merece destaque. Estima-se que mais de 2.000 famílias vivam diretamente da pesca existente na Baía de Guanabara nos dias de hoje. Grande parte dos peixes e crustáceos de valor comercial, tais como tainhas, corvinas, robalos, camarão, siri e caranguejo, são encontrados neste espaço da Baía de Guanabara, que por muitos já é conhecido como a Arca de Noé, onde, um dia, com a Baía de Guanabara despoluída, toda sua biodiversidade renascerá.” Disponível em: Vide <<<https://www.icmbio.gov.br/apaguapimirim/destaques/65-unidades-de-conservacao-localizadas-na-baia-de-guanabara-apa-de-guapi-mirim-e-esec-da-guanabara-divulgam-censo-de-animalis.html>>>.

importância, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro erigiu a Baía de Guanabara à categoria de área de preservação permanente e área de relevante interesse ecológico (artigos 268 e 269).

O art. 225 da CF/88 estabelece o **dover do Poder Público de preservar, conservar, restaurar e manejar os ecossistemas**, em benefício das presentes e futuras gerações, consagrando com essa finalidade, a necessidade de proteger o macrobem "*equilíbrio ecológico*". Para proteção desse direito fundamental difuso, a Lei Maior previu que o combate à poluição em qualquer de suas formas é da competência comum dos entes que compõem a federação (art. 23, CF/88). O art. 170 da Constituição Federal, por sua vez, estabeleceu que a ordem econômica tem entre seus princípios basilares a "*defesa do meio ambiente*".

À luz da **Política Nacional do Meio Ambiente** (Lei Federal nº 6.938/81), tem-se que a degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente, sendo a poluição "*a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos*" (art. 3º).

A Lei supracitada também estabelece princípios que balizam política nacional, dentre os quais a ação governamental planejada, coordenada, supervisionada, controlada e executada, visando à preservação e conservação do equilíbrio ecológico bem como à reparação do meio ambiente degradado.

Sendo assim, de forma a buscar o necessário equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público de uso coletivo a ser necessariamente assegurado e protegido para todos, cumpre ao Poder Público agir com eficiência e efetividade para assegurar o planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais, a teor dos objetivos, diretrizes e estruturas estabelecidos pelos artigos 2º a 6º da Política Nacional de Meio Ambiente.

Por sua vez, a Lei nº 9.605/1998 prevê expressamente, em seu artigo 70, que são autoridades competentes para lavrar Auto de Infração e instaurar processo administrativo os órgãos que compõem o **Sistema Nacional do Meio Ambiente** (SISNAMA), bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Comando da Marinha do Brasil.

No caso concreto trazido à luz, sobressai a responsabilidade compartilhada entre a Marinha do Brasil, por meio da Capitania dos Portos, o IBAMA e o INEA, estes últimos institutos que exercem poder de polícia ambiental na Baía de Guanabara. Cumpre destacar que referidas atribuições compartilhadas independem das regras de competência para o licenciamento da atividade:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR. POLUIÇÃO SONORA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL, URBANÍSTICO E SANITÁRIO. DEVER COMUM DE FISCALIZAÇÃO. ARTIGOS 1º E 17 DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. [...] 6. Em resumo, ao

regular a proteção do meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro conferiu a todos os entes federativos o dever-poder de polícia ambiental, que inclui tanto a competência de fiscalização, como a competência de licenciamento, faces correlatas, embora inconfundíveis, da mesma moeda, as quais respondem a regime jurídico diferenciado. Para aquela, nos termos da Lei Complementar 140/2011, vigora o princípio do compartilhamento de atribuição (= corresponsabilidade solidária), daí a irrestrita prerrogativa do autor da ação de demandar judicialmente contra um, contra alguns ou contra todos os coobrigados. Para esta, em sentido diverso, prevalece o princípio da concentração mitigada de atribuição, mitigada na acepção de não denotar centralização por exclusão absoluta, já que, com frequência, responde mais o intento pragmático de comodidade e eficiência do que à falta de poder/interesse/legitimidade de outras esferas federativas.

**7. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios compartilham, em pé de igualdade, o dever de fiscalizar administrativamente a poluição e a degradação ambiental,** competência comum que se acentua nos casos de atividades e empreendimentos não licenciados. "No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo" (REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 1º/7/2002, p. 278). Em sentido assemelhado: "Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambientais é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração" (AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23/10/2017). Na mesma linha: AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 25/8/2015; REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/12/2016; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29/3/2017.(...) 9. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp 1676465/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/10/2019, DJe 30/10/2019. (grifo nosso)

Incide também na causa todo plexo normativo que exige do poder público medidas efetivas visando a garantir a **segurança da navegação**, diretamente afetada pela existência do já referido "*cemitério de embarcações*" na Baía de Guanabara.

A Lei nº 9.537/1997 - **Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário** - dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e especifica as obrigações que competem à autoridade marítima, com o propósito de "*assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio*".

Para o cumprimento da Lei nº 9.537/1997, a autoridade marítima detém diversas atribuições, dentre as quais a de estabelecer normas para o tráfego e permanência das embarcações nas águas sob jurisdição nacional, bem como sua entrada e saída de portos, atracadouros, fundeadouros e marinas; realizar inspeções navais e vistorias; aplicar penalidades; determinar os equipamentos e acessórios que devam ser homologados para uso a bordo de embarcações; estabelecer a dotação mínima de equipamentos e acessórios de segurança para embarcações; estabelecer os requisitos referentes às condições de segurança e habitabilidade e para a prevenção da poluição por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio; definir áreas marítimas e interiores para constituir refúgios provisórios onde as embarcações possam fundear ou varar, para execução de reparos; executar vistorias, diretamente ou por intermédio de delegação a entidades especializadas.

Assim, sempre que necessário para preservar ou restaurar a segurança da navegação ou a proteção dos bens sensíveis afetados pela navegação ou fundeio irregulares, a autoridade marítima deve adotar medidas como a apreensão, a retirada do tráfego da embarcação, bem como o recolhimento a local determinado pela autoridade marítima (artigos 16, I e II, e artigo 17, da LESTA).

Em caso de apreensão, de acordo com o artigo 17, §2º, se a irregularidade não for sanada em 90 dias, a embarcação deve ser leiloada ou incorporada aos bens da União. Além disso, quando necessário “*para salvaguarda da vida humana e segurança da navegação, a autoridade marítima poderá aplicar as medidas administrativas liminarmente*”, nos termos do artigo 21, par. único, da LESTA. Ademais, cumpre à autoridade, desde logo, instaurar procedimento administrativo, iniciado com auto de infração, assegurados o contraditório e a ampla defesa, cumprindo à autoridade marítima proferir decisão em 30 dias, a teor dos artigos 22, 23 e 24 da referida lei.

A seu turno, a **Lei nº 9.966/2000**, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, confere à autoridade marítima, ao órgão federal (IBAMA) e ao órgão estadual de meio ambiente, diversas atribuições, que devem ser cumpridas em cooperação e de forma coordenada (art. 27), na mesma linha do que é preconizado pela Política Nacional do Meio Ambiente acima mencionada.

Por sua vez, a **Lei nº 7.542/1986** confere à Marinha do Brasil a atribuição para o controle e a fiscalização de embarcações abandonadas e cascos socobrados em águas sob jurisdição nacional, inclusive para determinar ao responsável a adoção de providências imediatas e preliminares para prevenir, reduzir ou controlar os riscos ou danos à segurança da navegação, a terceiros e ao meio ambiente (art. 11). Prevê, ainda, a atribuição para autorizar a remoção, quando a embarcação constituir perigo, obstáculo à navegação ou ameaça de danos a terceiros ou ao meio ambiente (art. 5º).

Desse modo, conforme asseverado pela própria Marinha do Brasil na nota de esclarecimento datada de 22/11/2022, caso uma embarcação ofereça perigo à navegação ou risco de poluição hídrica, a Capitania dos Portos deve providenciar, com a brevidade adequada, a notificação do responsável para a adoção das medidas cabíveis. Ocorrendo situação em que o proprietário,

armador ou preposto deixem de atender às determinações da autoridade marítima, esta poderá apreender a embarcação e iniciar seu processo de perdimento.

Contudo, **como se pode observar no caso do navio São Luiz, a autoridade marítima não adotou providências com “a brevidade adequada”, a ponto da embarcação permanecer por ao menos 4 anos sem sistema orgânico de fundeo e equipamentos de segurança da navegação**, até colidir com as estruturas da Ponte Rio-Niterói.

O fato ocorrido em 14/11/2022 é ilustrativo a respeito da ineficiência das medidas adotadas pelo Poder Público. Mesmo depois do ocorrido, a autoridade marítima não comunicou o fato ao Núcleo de Prevenção e Atendimento a Emergências Ambientais (Nupaem/RJ) do IBAMA, para atuar como apoio às ações ambientais eventualmente necessárias, conforme informado pela autarquia ambiental por meio do Ofício nº 768/2022/SUPES-RJ.

Urge ressaltar que no trato das questões ambientais e da segurança da navegação destaca-se a importância do **caráter preventivo** da atuação, bem como a celeridade e a eficiência para remoção dos riscos gerados.

No mesmo sentido, **o princípio da eficiência impõe à Administração Pública a obrigação de desempenhar as atividades que estão sob sua incumbência da forma que melhor atenda aos interesses da coletividade**. O princípio da eficiência exige a adoção de ações que congreguem segurança, celeridade e precisão no emprego dos instrumentos corretos, de forma que sejam os mais adequados para a obtenção do resultado prático no tempo e no modo satisfatórios.

A eficiência do poder de polícia ambiental está diretamente atrelada à tempestividade de seu exercício, mediante o pronto e eficaz manejo dos instrumentos legais adequados e necessários à neutralização da ameaça de dano ambiental.

Além disso, o ordenamento jurídico prevê a **autoexecutoriedade** dos atos de autuação, notificação, sancionamento, apreensão e remoção de embarcações irregulares localizadas em águas sob jurisdição nacional.

Contudo, apesar do amplo leque de instrumentos de fiscalização com os quais estão aparelhados, os demandados não agiram a tempo e modo de evitar a colisão do São Luiz com a Ponte Rio-Niterói. Além disso, há evidências de que essa ineficiência continua contribuindo significativamente para a permanência do conjunto de cascos de embarcações em estado de abandono que se encontra na baía.

Cumpre lembrar que o Brasil deve cumprir os termos das **Convenções Internacionais** ligadas à segurança e sustentabilidade do setor aquaviário. Entre os diversos diplomas citados pela própria Agência Nacional de Transportes Aquaviários<sup>8</sup>, vale destacar: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, adotada em 10 de dezembro de 1982 e que entrou em vigor no Brasil através do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995; a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar - SOLAS-74, adotada internacionalmente em 1974 e promulgada no Brasil pelo

<sup>8</sup> Disponível em <> <https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/atuacao-internacional/convencoes-internacionais> >>

Decreto nº 9.988, de 26 de agosto de 2019; a Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias – Convenção de Londres – 72, internalizada pelo Decreto nº 87.566, de 16 de setembro de 1982; a Convenção Internacional para controle e Prevenção de Água de Lastro e Sedimentos dos Navios - 2004, internalizada pelo Decreto Legislativo nº 148, de 15 de março de 2010; a Conferência Internacional Sobre Controle de Sistemas Antiincrustantes Danosos em Navios, de 2001; a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo - CLC-69; a Convenção Internacional sobre Mobilização de Recursos, Resposta e Cooperação contra Poluição por Óleo - OPRC-90, promulgada pelo Decreto nº 2.870, de 10 de dezembro de 1998; a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios - MARPOL 73/78; o Código Internacional de Segurança para Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code), que é um código de segurança internacional, elaborado pela Organização Marítima Internacional (IMO) e adotado desde 2004.

A Convenção de Hong Kong, também citada pela ANTAQ, procura normatizar as melhores práticas referentes à desejada reciclagem de embarcações no campo internacional. Embora essa específica Convenção ainda não esteja em vigor, é preciso ressaltar que o Brasil já possui Política Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada pela Lei nº 12.305/2010. Na busca pela efetividade dos objetivos traçados, releva destacar que a PNRS tem caráter geral. Portanto, também sobre navios, carcaças e cascos abandonados incide a necessidade de gestão integrada de resíduos, rejeitos, reciclagem, além do manejo de instrumentos aptos a assegurar a segurança e a preservação do equilíbrio ecológico, como por exemplo a elaboração de planos, inventários, monitoramento e fiscalização ambiental.

Nesse contexto, conforme visto acima, é **obrigação da Marinha do Brasil efetuar a apreensão e remoção para lugar adequado, nas hipóteses previstas pelas Leis nº 9.537/1997 e nº 7.542/1986**. Sendo assim, é indispensável refletir sobre o que fazer com os bens apreendidos e removidos no que se refere à destinação adequada dos resíduos decorrentes do descomissionamento, desmantelamento ou desmanche desses bens, atendendo aos melhores parâmetros internacionais possíveis acerca da matéria.

Nessa esteira, vale mencionar que, de acordo com a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, adotada pela ONU em 22 de março de 1989, e internalizada por meio do Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, o Estado deve assegurar a disponibilidade de instalações adequadas para uma administração ambientalmente saudável de resíduos perigosos, bem como assegurar que as pessoas envolvidas na administração desses resíduos tomem providências para evitar a poluição e, caso ela seja provocada, minimizar suas consequências em relação à saúde humana e ao meio ambiente.

Meireles, Pereira e Rodrigues<sup>9</sup> observam que o próprio portal da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) faz relevantes considerações acerca dos objetivos de assegurar que navios em processo de abandono sejam levados à reciclagem, sem que isso represente riscos desnecessários à saúde humana e ao meio ambiente, conferindo destinação apropriada a seus componentes e resíduos. Nessa linha, também enfatizam ser necessário exigir a elaboração de inventários de materiais potencialmente perigosos existentes nas estruturas dos navios, bem como a elaboração de planos de reciclagem. Segundo Ocampo e Pereira<sup>10</sup>, o objetivo é “viabilizar a exploração segura da atividade de desmantelamento e reciclagem por parte dos estaleiros habilitados”.

Como é possível observar, existe um amplo plexo normativo que consolida um núcleo de obrigações que podem assim ser resumidas: **o Estado brasileiro têm o dever de gerenciar (com adequadas ferramentas de governança), fiscalizar, controlar, supervisionar as atividades de navegação aquaviárias no sentido de garantir a segurança ambiental**, competindo-lhes prestar assistência técnica, treinar pessoal, assegurar tecnologia, equipamentos e instalações relevantes, estabelecer programas e planos conjuntos, os quais devem ser transparentes e eficientes, visando à efetiva proteção do ambiente, saúde pública, propriedades, recursos e uma navegação aquaviária segura.

Portanto, é forçoso concluir que a autoridade marítima deve realizar constantes mapeamentos/georreferenciamentos, elaborar, manter e revisar periodicamente inventários que lhe permitam avaliar o grau de periculosidade de cada embarcação abandonada na Baía de Guanabara, bem como compartilhar esses monitoramentos e inventários com as autoridades ambientais, a fim de que elas possam fazer ativa e permanente parte de **planejamentos preventivos e planos de preparação e resposta a emergências**.

Nesse sentido, cumpre também perquirir se a União dispõe de algum Plano da Instalação de Reciclagem de Navios, estabelecidos procedimentos de segurança para trabalho e prevenção contra acidentes, assegurando manejo e remoção segura e ambientalmente adequada de qualquer material potencialmente perigoso, cuidando para que todos os materiais potencialmente perigosos sejam inventariados e identificados.

---

<sup>9</sup> MEIRELES, T. P. B.; PEREIRA, N. N.; RODRIGUES, L. M. A regulação em torno do descomissionamento e da reciclagem de embarcações no brasil – o que sabemos? In: Anais do 29º CONGRESSO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO, CONSTRUÇÃO NAVAL E OFFSHORE, 2022. Rio de Janeiro: Galoá, 2022 *apud* PAMPLONA BARROSO MEIRELES, Thales. in ASPECTOS JURÍDICOS E CONSTITUCIONAIS DO DESCOMMISSIONAMENTO E RECICLAGEM DE EMBARCAÇÕES ABANDONADAS NA BAIA DE GUANABARA DENTRO DO LIMITE TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI/RJ ENTRE 2021 E 2022, Dissertação final apresentada como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF). Niterói, 2022. Disponível em <<https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/681/2023/01/THALES-PAMPLONA.pdf>>, visto em 12.01.2023.

<sup>10</sup> OCAMPO, E. S.; PEREIRA, N. N. Can ship recycling be a sustainable activity practiced in Brazil? Journal of Cleaner Production, Vol. 224 p. 981-993, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.03.173>> *apud* PAMPLONA BARROSO MEIRELES, Thales. in ASPECTOS JURÍDICOS E CONSTITUCIONAIS DO DESCOMMISSIONAMENTO E RECICLAGEM DE EMBARCAÇÕES ABANDONADAS NA BAIA DE GUANABARA DENTRO DO LIMITE TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI/RJ ENTRE 2021 E 2022

No caso concreto, vale destacar o trabalho empírico realizado pela Universidade Federal Fluminense. Coordenada pelo Prof. Dr. Newton N. Pereira, a pesquisa procurou identificar o quantitativo de embarcações abandonadas, seu estado de conservação, considerando seus aspectos operacionais e ambientais para preparação para descomissionamento, remoção do local e reciclagem em estaleiros localizados na área do município de Niterói<sup>11</sup>. Intitulado “*Descomissionamento de embarcações abandonadas na Baía de Guanabara para reciclagem em estaleiros de Niterói*”, o trabalho realizado em 2021 é fruto da parceria com o Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados – PDPA, da Prefeitura de Niterói e com a Fundação Euclides da Cunha – FECO. O levantamento demonstrou a existência de **pelo menos 61 embarcações em condição de abandono na Baía de Guanabara**, estando elas, em sua grande maioria, localizadas no Canal de São Lourenço (23 embarcações) e no Canal Sul da Ilha da Conceição e Norte da Ponte Rio x Niterói (16 embarcações). Além disso, foi identificada uma grande concentração de cascos soçobrados parcialmente submersos na frente do terminal pesqueiro de Niterói, o que dificulta a navegação de embarcações no local.

Desse modo, resta evidenciada a **necessidade da tutela jurisdicional para que se determine medidas urgentes, de forma a restaurar a segurança da navegação em relação ao controle dos cascos abandonados na Baía de Guanabara, além de impedir o processo de degradação do meio ambiente em função de resíduos e poluentes que potencialmente são produzidos pelo chamado “cementerio de embarcações”**.

Com efeito, a tutela pretendida é necessária para que os demandados adotem providências e estabeleçam rotinas de **gestão integrada e coordenada**, inclusive como prevê também o art. 49-A da Lei n.º 9.784/99, após alteração determinada pela Lei nº 14.210/2021, utilizando-se para isso das normas nacionais e internacionais que orientam no sentido da necessária cooperação interinstitucional como meio de obtenção de melhores resultados.

Nessa linha, as medidas estruturantes ora pretendidas buscam permitir que o Estado brasileiro, mediante planejamento e execução de ações coordenadas, apresente uma resposta satisfatória para a obrigação de resgatar embarcações em estado de abandono e respectivos resíduos do meio ambiente, processando o tratamento adequado e a devida reciclagem, consoante orientam as mais modernas legislações e técnicas internacionais sobre o assunto.

---

<sup>11</sup> Acerca da temática, a demandar pronta atuação do Estado brasileiro, no sentido de controlar, recolher e dar destino adequado às embarcações caracterizadas como abandonadas na Baía de Guanabara, Meirelles (acima citado) aponta experiências de descomissionamento e remoção de embarcações abandonadas nos Estados Unidos, a partir da cooperação e amplo diálogo entre os atores envolvidos, como no caso de programas implementados no Porto de Nova York e no Estado de Washington.

## 4 – O PROCESSO ESTRUTURAL E O ESTADO DE ILEGALIDADE PERMANENTE.

Diante do quadro fático delineado, evidencia-se a **falta de controle e fiscalização eficiente e de uma gestão integrada quanto aos resíduos produzidos pelo chamado “cemitério de embarcações”**. Por outro lado, será demonstrada a necessária e urgente adoção de medidas para reestruturar esse estado de descontrole e desconformidade<sup>12</sup>. Para isso, revela-se fundamental lançar mão do chamado **processo civil estrutural**. De acordo com a doutrina:

*"O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural" (VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 60; VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, vol. 284, 2018, p. 333-369).*

*O processo estrutural é, portanto, um processo-programa. Ele pretende a implementação de um plano de alterações significativas e duradouras sobre a estrutura ou instituição cujo comportamento causa o litígio, para que ele seja progressivamente alterado e o litígio evolua" (VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 65).*

Na instrução e condução do processo estrutural, o Judiciário deve observar sensivelmente o bem da vida que se busca tutelar, a fim de adotar a medida que mais efetivamente alcance o resultado prático, ou seja, sua proteção mais eficaz. Nesse contexto, ao interpretar o pedido, cumpre ao Judiciário analisar causa de pedir à luz do arts. 322 §2º e 356 o do CPC, o que lhe possibilita sequenciar decisões que progressivamente se ajustem ao escopo magno do processo, que é **proteger da forma mais eficaz e eficiente possível o bem jurídico tutelado**.

Ainda com esse desiderato, técnicas e instrumentos (v. art. 327, § 2º do CPC) estão ao alcance do Judiciário, como o estímulo à autocomposição (art. 3º, §§ 2º e 3º do CPC), permitindo às partes colaborarem na busca de soluções, por meio de negócios jurídicos (art. 190 do CPC), envolvendo inclusive aspectos que inicialmente não tenham sido sinalizados pelas partes (art. 515, III e §2º do CPC). Além disso, deve-se vislumbrar a adoção de instrumentos de cooperação judiciária (artigos 67-69 do CPC) e interinstitucional, conforme disciplinado pela Resolução nº 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça, e de cooperação internacional (artigos 26-40 do CPC).

O processo estrutural também admite preclusões menos rígidas sobre as decisões judiciais, permitindo periódicas reavaliações das decisões tomadas anteriormente, podendo-se estabelecer regras de transição toda vez que for o caso de modificar o conteúdo dos atos anteriores (art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), visando à melhor proteção do

---

<sup>12</sup> Cf. DIDIER, Freddie. ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 591.

bem jurídico; maior flexibilidade dos meios de prova (art. 369 do CPC) e das medidas executivas, de indução e coerção (art. 139, IV, e art. 536, § 1º, ambos do CPC).

Em síntese apertada, o processo coletivo estrutural possui um amplo leque de possibilidades que permite ao Judiciário **proteger o bem jurídico sensível**, como por exemplo a técnica de sequenciar decisões em etapas programadas que viabilizem o cumprimento evolutivo dos comandos judiciais.<sup>13</sup> Vitorelli chama a atenção para algumas etapas importantes no desenvolvimento do processo estrutural:

*"1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura".* (VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 60)

Com o objetivo de assegurar êxito ao processo, a permanente atividade de controle de resultados é realizada mediante intensa colaboração das partes e ininterrupta provocação dos legítimos interessados. Dessa forma o Judiciário pode balizar suas decisões, "com a alteração de soluções tidas como adequadas, mas que se mostraram ineficazes ao longo do tempo"<sup>14</sup>.

Referidas técnicas receberam ampla acolhida pela jurisprudência. Na ADPF nº 347, o STF reconheceu um problema estrutural nos presídios e deliberou sobre o "*estado de coisas constitucional*". Também na ADPF nº 709, referente ao atendimento de saúde negligenciada às comunidades indígenas, durante a pandemia da Covid-19. Na ADPF nº 976, o STF reconheceu a existência de problema estrutural concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil e determinou que o Poder Executivo formulasse plano de ação e monitoramento para efetiva implementação da política nacional. Ao julgar o RE n. 684.612/RJ, o STF abordou os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. Na ocasião, fixando entendimento em regime de repercussão geral, o STF consagrou as técnicas do processo estrutural, nos seguintes termos:

---

<sup>13</sup> Cf. ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, ano 38, vol.225, nov., 2013, p.398-401.ARENHART. Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Curso de Processo Estrutural. São Paulo: RT, 2021, p.69

<sup>14</sup> ARENHART. Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Curso de Processo Estrutural. São Paulo: RT, 2021, p.69.

*"1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)".*

O Superior Tribunal de Justiça segue a mesma linha. Destaca-se o REsp n. 1854842/CE, do qual foi relatora a Min. Nancy Andrigi, decidido pela 3a Turma em 02/06/2020. Em sua ementa consta o seguinte:

**CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO REPETITIVA QUE NÃO FOI OBJETO DE PRECEDENTE VINCULANTE. EXISTÊNCIA DE INÚMERAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NO JUÍZO ACERCA DO TEMA. IRRELEVÂNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS DO JULGAMENTO PREMATURO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE ENVOLVE LITÍGIO DE NATUREZA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE, EM REGRA, COM O JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO OU COM O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. PROCESSO ESTRUTURAL. NATUREZA COMPLEXA, PLURIFATORIAL E POLICÊNTRICA. INSUSCETIBILIDADE DE RESOLUÇÃO PELO PROCESSO CIVIL ADVERSARIAL E INDIVIDUAL. INDISPENSABILIDADE DA COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES PARA O LITÍGIO ESTRUTURAL, MEDIANTE AMPLO CONTRADITÓRIO E CONTRIBUIÇÃO DE TODOS OS POTENCIAIS ATINGIDOS E BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA ESTRUTURANTE. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL DIFERENCIADA E ADERENTE ÀS ESPECIFICIDADES DO DIREITO MATERIAL VERTIDO NA CAUSA, AINDA QUE INEXISTENTE, NO BRASIL, REGRAS PROCEDIMENTAIS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS. ANULAÇÃO DO PROCESSO DESDE A CITAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE INSTRUÇÃO E REJULGAMENTO DA CAUSA, PREJUDICADO O EXAME DAS DEMAIS QUESTÕES.** 1- Ação ajuizada em 25/01/2016. Recurso especial interposto em 28/05/2018. Atribuído ao gabinete em 09/12/2019. 2 - O propósito recursal é definir se, em ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima daquele fixado em lei, é admissível o julgamento de improcedência liminar ou o julgamento antecipado do pedido, especialmente quando, a despeito da repetitividade da matéria, não há tese jurídica fixada em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência. (...) 6- Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual. 7- Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático,

*mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo. (...)”.*

Além disso, em setembro de 2023, a Justiça Federal realizou a III Jornadas de Processo Civil. A parceria firmada pelo Centro de Estudos Judic平rios do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF) e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) resultou na aprovação de vários enunciados sobre processo estrutural<sup>15</sup>. Cite-se, por exemplo, o Enunciado 233:

*“No processo estrutural, o papel do juiz não se limita a proferir decisões impositivas, mas também a diagnosticar o problema estrutural a partir da complexidade da situação que gerou a demanda e identificar as possibilidades jurídicas de atuação do Poder Judiciário para contribuir para um projeto de reestruturação”(grifo nosso).*

## 5 – AS MEDIDAS LIMINARES URGENTES E NECESSÁRIAS.

A Lei nº 6.938/81 define o meio ambiente como “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*” (art. 3º, inciso I). Essa visão ampla e integrada foi recepcionada pela Constituição de 1988, abarcando: (i) o meio ambiente natural ou físico (art. 225 da CF/88); (ii) o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII, da CR/88); (iii) o meio ambiente artificial (art. 21, XX, art. 182 e art. 225, todos da CF/88); e (iv) o meio ambiente cultural (arts. 215 e 216, ambos da CF/88).

A tutela do meio ambiente é regida pelos princípios da prevenção e da precaução (art. 216, §4º, da CF/88), do *in dubio pro natura* e segue a lógica do dano *in re ipsa*. Essa lógica fundamenta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, assentado na possibilidade da inversão do ônus da prova em ações que têm como objeto a degradação ambiental (Súmula nº 618 da jurisprudência do STJ).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o caso paradigmático acerca do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (ADPF nº 708), reconheceu que “*tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional*” (item nº 17 do voto do Ministro Luís Roberto Barroso).

A esse respeito, vale citar que o Conselho Nacional de Justiça, em 7 de janeiro de 2022, expediu a Recomendação nº 123, a fim de que o Judiciário observe os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, exercendo o necessário **controle de convencionalidade** em suas

<sup>15</sup> Enunciados n.220 e seguintes, disponível em <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judic平rios-1/publicacoes-1/i-jornad-a-de-direito-processual-civil>>

decisões. Na oportunidade, o CNJ também destacou a importância da aplicação do artigo 8º do Código de Processo Civil, cujo dispositivo estabelece que, "ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência". No mesmo sentido, a Resolução CNJ nº 364/2021 enfatiza a importância do papel do Judiciário Brasileiro na busca pela efetividade dos direitos fundamentais e no adimplemento das obrigações assumidas pelo Brasil através de tratados e convenções internacionais.

O contexto fático delineado na presente ação civil pública precisa ser analisado sob tal ótica, englobando os princípios da prevenção, da precaução e da inversão do ônus da prova e considerando o meio ambiente como um macrobem cujo equilíbrio ecológico constitui direito fundamental de toda sociedade. Sendo assim, restando caracterizada a injustificada ineficiência dos órgãos públicos, é de rigor que sejam adotadas prontamente medidas a fim de inibir o ilícito e reverter esse estado de coisas ilegais.

**A existência de dezenas de navios, embarcações e cascos abandonados na Baía de Guanabara configura a situação de risco de dano para a segurança da navegação e para a integridade do ecossistema marinho da região.**

**O caso do navio São Luiz ilustra como a ineficiência na tomada de decisões e sobretudo na execução das ações incrementa o risco de danos ao meio ambiente e à navegação aquaviária.**

A esse respeito, é preciso chamar de novo a atenção para o fato de que as autoridades já possuíam conhecimento da situação estrutural comprometida da embarcação. O São Luiz estava na Baía de Guanabara desde 2016 e **encontrava-se sem funcionamento das máquinas, sem energia, sem sistema de fundeio, de operação e de propulsão, sem equipamentos de segurança da embarcação e com o casco apresentando estado avançado de corrosão em suas estruturas, com sinais de desgaste e oxidação.**

Contudo, a Capitania dos Portos não adotou providências efetivas, a tempo e modo adequados, para garantir a estabilização da embarcação. Tampouco o Núcleo de Prevenção e Atendimento a Emergências Ambientais (Nupaem/RJ) do IBAMA recebeu qualquer comunicado da Capitania dos Portos a respeito do acidente que envolveu o navio São Luiz.

A dramática situação do navio fez, inclusive, com que a Companhia Docas ajuizasse a ação nº 5093186-56.2019.4.02.5101 acima referida. Em 2019, ou seja, antes da colisão com a Ponte Rio-Niterói, a embarcação já apresentava adiantado estado de oxidação, com riscos de ficar à deriva e causar riscos à navegação, ao meio ambiente e à vida humana. E, de acordo com a Companhia nos autos, referido risco já era do conhecimento da autoridade marítima, razão pela qual a Companhia Docas pleiteou desde logo a remoção da embarcação da área de fundeio onde se encontrava.

Nesse sentido, o juízo da 16ª Vara Federal, ao conceder a liminar, em julho de 2020, registrou em sua decisão que o navio São Luiz se encontrava com "**50 toneladas de óleo combustível em seus tanques, o qual possui corrosão acentuada nos convertes e tanques, apresentando corrosão generalizada abaixo da linha d'água, além de os motores de propulsão e geradores de energia**

*elétrica estarem inoperantes".* Diante de tal situação, constatou-se a presença de riscos "à segurança da navegação, à potencial poluição hídrica e às instalações existente na Baía de Guanabara, bem como à Ponte Rio-Niterói".

Ao panorama desvelado pelo São Luiz somam-se vigorosos elementos sobre a existência de dezenas de embarcações em estado de abandono, o que permite visualizar um cenário aterrador.

Releva enfatizar que a permanência dos ineficientes controle e fiscalização tende a contribuir para a consolidação de um estado de coisas que já ficou conhecido como "*cemitério de embarcações*", fato gerador de um processo de degradação ambiental (por conta da produção de resíduos e poluentes no ambiente aquático, devido à corrosão e oxidação, além dos riscos de vazamento de óleo e outros combustíveis).

Igualmente se revela incontestável o fato de que o **acúmulo descontrolado de cascos**, sem a necessária e proporcional ação coordenada e integrada dos entes envolvidos, bem como a devida gestão integrada dos resíduos produzidos, implica e continuará implicando o **incremento da insegurança à navegação aquaviária, resultando em riscos a tantos outros bens jurídicos sensíveis que circulam pela Baía de Guanabara**.

Conforme bem anotado pelo Movimento Baía Viva,

Como é de amplo conhecimento das autoridades públicas federais, estaduais e municipais, há cerca de 30 anos vem se formando um **cemitério de carcaças de embarcações que estão afundadas e/ou abandonadas em diversos trechos da Baía de Guanabara**, tais como; na orla do bairro do Gradim (São Gonçalo), no Canal de São Lourenço (Niterói), na Ponta do Cajú, Canal do Cunha e da orla das ilhas do Governador, Fundão e de Paquetá, entre outros.

A presença deste **lixo náutico formado por grande número de carcaças de embarcações de diversas tipologias e tamanhos** (como carcaças de navios, rebocadores, de apoio marítimo, pesqueiros, chatas, de transporte de passageiros e cargas), **vem provocando ao longo dos anos uma série de riscos, impactos socioambientais e ameaças à biodiversidade marinha, assim como fortes prejuízos econômicos** à pesca artesanal (provocando empobrecimento e insegurança alimentar nas comunidades pesqueiras), na economia do turismo, navegação etc. (Ofício no. 90/2022 Rio de Janeiro, de 01 de dezembro de 2022, endereçado ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - doc. 52.1 do IC). (grifo nosso).

Portanto, o contexto fático está a demonstrar a **necessidade da adoção de medidas inibitórias e urgentes**, sob pena de se admitir que a reiteração de condutas lesivas, sejam elas por omissão, insuficiência ou inadequação dos meios empregados, permita a ocorrência de novos eventos e torne inviável ou dificulte a efetividade de futuras reparações.

Sob esse aspecto, deve o Judiciário determinar medidas tendentes à cessação do ilícito e à reversão do quadro de permanente inércia ou ineficiência do Poder Público. Não é preciso aguardar o prolongamento do estado de ilicitude, novas violações ou sucessivos eventos danosos ou mesmo o incremento dos riscos. Para a concessão da tutela inibitória, basta que se comprove o ato ilícito:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. Parágrafo único. 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.

Conforme leciona Sérgio Arenhart:

*"Pode-se obter tutela inibitória por três espécies de prestações: a) a prestação de abstenção (não fazer algo); b) prestação de tolerar (deixar que alguém faça algo); e c) a prestação positiva de ação (fazer algo). As duas primeiras modalidades, por envolverem prestações negativas, geram a chamada tutela inibitória negativa; a outra, consistente em um fazer, conduz à tutela inibitória positiva. (...) A tutela inibitória positiva representa também modalidade de proteção voltada a impedir a violação ou a repetição da lesão a direito, mas não por meio de ordens de abstenção, e sim por comandos capazes de, por seus resultados, inibirem esses ilícitos"* (ARENHART, Sérgio Cruz. Perfis da tutela inibitória coletiva. São Paulo: RT, 2003, p.223-224).

A tutela inibitória precisa ser concedida em caráter de urgência, a título de tutela provisória, para fazer cessar o ilícito perpetrado e prevenir danos futuros, diante da alta probabilidade do direito alegado. Estão de fato presentes os requisitos para concessão da medida.

O **fumus boni iuris** está caracterizado através das provas que demonstram o estado de permanente ineficiência da fiscalização, controle e ordenamento do espaço, no que diz respeito ao necessário monitoramento e adoção de medidas eficazes para retirar da Baía de Guanabara as embarcações em situação de abandono. O **periculum in mora** também fica demonstrado tanto através do emblemático episódio do navio São Luiz, como também pelo estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense, associado ao conjunto de informações obtidos ao longo da instrução do Inquérito Civil, revelando a existência de dezenas de cascos, carcaças, embarcações que geram riscos socioambientais e à navegação aquaviária.

Com efeito, a tutela de urgência, nos termos dos artigos 300 e 497, parágrafo único do Código de Processo Civil, é medida necessária para a repressão, prevenção e cessação do estado de permanente ineficácia e inefetividade, impedindo o avanço do progressivo do descontrole em relação à fiscalização e retirada de embarcações abandonadas e também a degradação ambiental causada por este estado de descontrole e desconformidade.

## 6 – OS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer:

- a) A concessão de **tutela provisória de urgência**, *inaudita altera pars*, nos termos dos artigos. 294 e parágrafo único, 297, 300 e 497, parágrafo único, todos do CPC, a fim de:
  - i) determinar que a Capitania dos Portos **apresente**, no prazo de 30 dias, **mapeamento/georreferenciamento** das embarcações abandonadas na Baía de Guanabara, com respectivo relatório esclarecendo metodologia e período em que foi realizado; **inventário** com informações a respeito de cada uma das embarcações e bens abandonados, com respectiva localização, referência ao correspondente processo de perdimento já devidamente instaurado e especificação sobre a presença ou não de materiais ou substâncias potencialmente perigosos para o meio ambiente, a saúde e para a navegação; **inventário** de embarcações identificadas que não possuem equipamentos e acessórios de segurança para o tráfego e permanência na Baía de Guanabara, de forma que estejam dotadas com as mínimas condições de segurança para a prevenção da poluição e para segurança da navegação; **listagem** sobre locais apropriados para recolhimento, descomissionamento, desmantelamento e reciclagem das embarcações, cascos e outros bens abandonados, de sorte a possibilitar tratamento e destinação adequados;
  - ii) caso ainda não disponha destes documentos e informações, que a Capitania dos Porto **elabore e apresente** referidos **mapeamento/georreferenciamento, estudos e análises, inventários e listagem**, no prazo de 90 dias;
  - iii) que a Capitania dos Portos, IBAMA e INEA apresentem, no prazo de 90 dias, **plano emergencial de atuação coordenada e gestão integrada** referente ao **monitoramento, fiscalização e retirada dos navios caracterizados como abandonados ou cascos soçobrados na Baía de Guanabara**, especificando como funciona o fluxo de informações entre a autoridade marítima e os órgãos ambientais;
  - iv) a constituição e implementação, pelo Juízo da causa, de **comissão ou comitê judicial** para auxiliá-lo no que diz respeito à adoção de medidas estruturais visando ao monitoramento do cumprimento das decisões e avaliar programas e projetos apresentados, sobretudo no que se refere à explicitação da metodologia de trabalho e técnicas apresentadas. Caberá ao comitê ou à comissão reportar-se periodicamente ao juízo, elaborando cronogramas e relatórios sobre ações e resultados obtidos. O comitê ou a comissão judicial deverá ser constituído e contar com a participação das partes do processo, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, da Companhia Docas do Rio de Janeiro, representantes do Movimento Baía Viva, instituição de cunho

socioambiental fundada em 1984, CNPJ no. CNPJ 41.931.182/0001-00, com sede à Rua Joaquim Silva no. 90 – Lapa, município do Rio de Janeiro -RJ, além de representantes da área de ciência e tecnologia ligados à navegação aquaviária e preservação ambiental, notadamente aqueles que apresentem estudos e especialização em relação à Baía de Guanabara;

- b) A **designação de audiência**, a fim de buscar possível composição, nos termos do art. 334 do CPC, especialmente no que tange à forma e aos prazos necessários para que os demandados apresentem os necessários Plano de Gestão Integrada e detalhem o cronograma de ações;
- c) Ao fim do processo, a **procedência do pedido**, com condenação dos demandados na obrigação de apresentar e implementar um Plano de Gestão (com adequadas ferramentas de governança) contendo, em específico, as obrigações de:
  - i) **fiscalizar e apreender** navios e embarcações, uma vez considerados em estado de abandono, bem como **retirá-los** da Baía de Guanabara, mediante procedimento administrativo próprio;
  - ii) **elaborar e executar planejamento preventivo e planos integrados de preparação e resposta a emergências** referentes a navios, embarcações, cascos soçobrados e outros bens em estado de abandono na Baía de Guanabara, mediante utilização adequada, inclusive fazendo uso de providências liminares urgentes quando assim a situação exigir;
  - iii) **elaborar, executar, manter e revisar periodicamente mapeamentos/georreferenciamentos/monitoramentos** de navios e embarcações em estado de abandono ou em vias de serem caracterizados como abandonados, apresentando **respectivo relatório analítico** acerca da localização de cada um desses bens, de forma a resguardar ou restaurar o ordenamento e a necessária segurança da navegação na Baía de Guanabara;
  - iv) **elaborar, manter e revisar periodicamente inventário de embarcações em estado de abandono e em vias de serem consideradas abandonadas**, com respectivo número de processo administrativo devidamente instaurado, com identificação do possível responsável, tempo em que o bem se encontra na Baía de Guanabara, classificação do risco de cada um desses bens e se possuem materiais potencialmente perigosos para o meio ambiente ou para a navegação;
  - v) **elaborar, manter e revisar periodicamente programa de descomissionamento, desmantelamento, descarte e reciclagem** de navios, cascos e embarcações abandonadas, apreendidas, removidas, adquiridas pela União como produto de perdimento, observando parâmetros referentes a

programas e práticas internacionais sobre a matéria, notadamente acerca da necessária identificação de materiais potencialmente perigosos;

vi) **realizar periodicamente inspeções e vistorias** nas embarcações e bens em estado de abandono ou que potencialmente possam ser considerados abandonados, apresentando anualmente o respectivo cronograma fiscalizatório e resultados da fiscalização, de modo a garantir a necessária segurança da navegação e a incolumidade ambiental da Baía de Guanabara;

vii) **elaborar, manter e rever periodicamente listagem de locais** que apresentem instalações devidamente autorizadas a realizar o desmantelamento, descomissionamento, descarte e/ou reciclagem das embarcações, cascos, carcaças ou outros bens dados como abandonados na Baía de Guanabara.

viii) **criar, manter e revisar periodicamente base de dados integrada e transparente**, contendo informações constantemente atualizadas sobre mapeamentos, georreferenciamentos, inventários de bens e listagem de locais apropriados para o descarte e reciclagem de embarcações.

ix) **promover permanente interlocução e cooperação com entidades públicas e privadas** que tenham especialização e expertise no tema do descomissionamento, descarte e reciclagem de embarcações abandonadas, de forma que possam sempre adotar as mais modernas tecnologias internacionalmente reconhecidas na matéria;

x) **promover estudos e ações educacionais** e publicitárias de forma periódica voltadas para orientação e conscientização acerca da exigência de manutenção dos equipamentos de segurança em embarcações em trânsito ou fundeadas na Baía de Guanabara, bem como sobre a importância preservar a Baía de Guanabara livre de embarcações abandonadas, indicando quais os lugares adequados para descarte e reciclagem;

xi) **promover permanente capacitação** de agentes públicos que realizam fiscalização e controle referente às embarcações ou outros bens que em estado de abandono na Baía de Guanabara;

- d) A produção de provas pelos meios admitidos, entre outras a prova documental superveniente, depoimento pessoal dos prepostos dos réus, oitiva de testemunhas a serem oportunamente indicadas;
- e) A intimação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ (end: Av. Rio Branco, 135 Ed. Guinle, 14º andar - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20040-912 ) e da Companhia Docas do Rio de Janeiro (end: Rua Dom Gerardo, n. 35, sala 1001, Centro,

Rio de Janeiro. CEP 20090905), a fim de que possam manifestar seu interesse na lide colaborar para resolução de eventual litígio;

- f) A dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no art. 18 da Lei n.º 7.347/85.

Dá-se à presente causa o valor de R\$100.000,00 (cem mil reais), estritamente para efeitos de alçada, devido ao valor inestimável da pretensão.

Rio de Janeiro, 5 de fevereiro de 2024.

JAIME MITROPOULOS

PROCURADOR DA REPÚBLICA

Documentos anexados:

anexos 1 a 4 Inquérito Civil nº 1.30.001.004664/2022-67;

anexo 5 - Procedimento preparatório 1.30.005.000372/2022-15, distribuído por dependência ao IC acima mencionado.