20/04/2022

Número: **1052503-36.2021.4.01.3700**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**
Órgão julgador: **8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA**
Última distribuição : **19/11/2021**
Valor da causa: **R$ 1.000.000,00**
Assuntos: **Poluição, Área de Preservação Permanente**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)	
CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF (REU)	
GDR CONSTRUCOES EIRELI (REU)	
LN INCORPORACOES IMOBILIARIA LTDA. (REU)	CATARINA SANTOS BOGEA (ADVOGADO)
K2 INCORPORACOES E CONSTRUCOES LTDA (REU)	ANDRE FELIPE ALONCO CARDOSO (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
946944216	04/03/2022 17:03	Decisão	Decisão

PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO MARANHÃO

JUÍZO FEDERAL DA 8ª VARA

PROCESSO N.: 1052503-36.2021.4.01.3700
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
RÉUS: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, GDR CONSTRUÇÕES EIRELI, LN INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIA LTDA., K2 INCORPORAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, GDR CONSTRUÇÕES LTDA., L. N. INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA. e K2 INCOPORAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA., qualificação na inicial, que objetiva o reconhecimento de responsabilidade civil - de natureza ambiental - pela ocorrência de danos provocados pela construção do empreendimento residencial composto por 3.000 (três mil) casas pertencentes ao “Conjunto Habitacional Mato Grosso”, no âmbito do programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida", executada (obra) pelas pessoas jurídicas privadas.

Em síntese, o MPF alega o seguinte: (***i***) as pessoas jurídicas privadas foram contratadas para execução do empreendimento Residencial Mato Grosso e, à medida em que as obras civis de construção eram executadas - a considerar as diversas etapas do empreendimento -, surgiam intercorrências lesivas ao meio ambiente, decorrentes de processos erosivos diretamente relacionados à execução da obra; ***(ii)*** que “*(...) esses processos erosivos representaram carreamento de materiais, especialmente argila e barro, para as áreas próximas mais baixas e úmidas, onde situadas áreas de preservação permanente, como o manguezal e as margens de pequenos igarapés e rios da região*” (trecho da inicial - fl. 04), (***iii***) as pessoas jurídicas privadas deixaram de observar parte das obrigações ambientais estipuladas nas licenças ambientais obtidas (condicionantes - SEMMAN), ocasionando degradação ao ecossistema local, inclusive à APP - Área de Preservação Permanente, que resultaram em impactos negativos ao ecossistema do manguezal e da vegetação do entorno; (***iv***) a conduta das pessoas jurídicas privadas provocaram também impactos socioeconômicos negativos devido a limitação da fruição dos recursos naturais pelos moradores vizinhos; (***v***) responsabilidade da demandada Caixa Econômica Federal enquanto gestora do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

Formula pedido de tutela de urgência (antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional) para que sejam determinadas - sob pena de (***i***) multa e (***ii***) adoção de providências práticas equivalentes (interdição de estabelecimentos, o desfazimento das construções ou a busca e apreensão) - as seguintes providências:

a) conforme indicação da SEMMAN: *(i)* implantação de barreiras de contenção de materiais/sedimentos diante dos processos erosivos, capazes de obstar o acesso às áreas de

preservação permanente; *(ii)* retirada de resíduos de construção, com destinação adequada, para que não sejam lançados em direção às áreas de preservação permanente;

b) retirada do material/sedimento carreado às margens dos rios e do mangue, mediante supervisão da SEMMAN, tanto quanto seja possível, a permitir a recuperação natural da vegetação.

Requer ainda a inversão do ônus da prova aos demandados, aos quais caberá a prova da regularidade de suas atividades.

A inicial foi instruída com o inquérito civil instaurado para apuração dos fatos (ID 823482564).

A Caixa Econômica Federal - CEF apresentou resposta preliminar, com os seguintes argumentos: (*i*) a execução do empreendimento Residencial Mato Grosso (etapas 1, 2 e 3) estava paralisada devido à depredação dos moradores locais às obras da etapa 1 e da rescisão contratual com a construtora executora da etapa 2 (K2 INCOPORAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA); (*ii*) que as obras do empreendimento foram retomadas em 22.12.2021 e que a L. N. INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA. (construtora substituta e nova executora da etapa 2) elaborou Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), em tramitação junto à Secretaria de Meio Ambiente do Município - SEMMAM; (*iii*) que a realização de vistoria e mensuração das etapas do empreendimento tem por finalidade apenas a liberação de pagamento e que não tem qualquer responsabilidade pela fiscalização da execução da obra; (*iv*) que realizada a contratação do empreendimento conforme as exigências legais, não há como lhe ser atribuída - na qualidade de representante legal do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e agente operador do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - responsabilidade ambiental decorrente da execução da obra, pelo que deveria ser reconhecida a sua ilegitimidade passiva (ID 897770091).

É o relatório.

Examino a questão processual levantada

ILEGITIMIDADE PASSIVA

A Caixa Econômica Federal (CEF) sustenta sua ilegitimidade passiva com base no argumento de que lhe cabe viabilizar a transferência dos recursos federais disponibilizados para a consecução de objetivos sociais referentes à moradia digna, não podendo ser responsabilizada - enquanto representante legal do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e agente operador do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - por eventuais danos ambientais relativos à construção do empreendimento residencial.

O argumento, contudo, não pode prevalecer.

Na forma em que sustentado, parece que a participação da CEF dar-se-ia apenas como agente financiador de obra pública, o que não parece ser o caso; justamente porque representante legal do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e agente operador do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a sua participação vai além do mero repasse de recursos, atuando (nessa condição) como executora de políticas públicas para promoção de moradia para famílias de baixa renda, conforme se depreende da legislação aplicável e de

diversas cláusulas constantes em um dos contratos juntados, dentre as quais se destaca a participação na contratação da construtora, o estabelecimento de critérios a serem observados[1] [2], além da exigência de comprovação do atendimento de normas técnicas pela construtora[3], o que denota participação ativa durante o processo de construção do empreendimento, o que legitima a sua inclusão no polo passivo da demanda (ID 897791559 - Contrato por Instrumento Particular de Compra e Venda de Imóvel e de Produção de Empreendimento Habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - Recursos FAR, com Pagamento Parcelado).

Nesse sentido, destaco o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região [4] e do Superior Tribunal de Justiça[5] acerca da atuação da Caixa Econômica Federal enquanto agente gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA JURISDICIONAL

Passo ao exame dos requisitos do pedido.

O primeiro de seus pressupostos - existência de elementos de prova que evidenciem a probabilidade do direito alegado - está presente, ao menos a princípio, na medida em que parte da prova documental evidencia a ocorrência de danos ambientais provocados pela execução da obra de conjunto habitacional (Residencial Mato Grosso) vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Nesse sentido, os elementos do inquérito civil que serviu ao ajuizamento desta ação civil pública (Relatórios de Vistorias realizados pelos órgãos municipal[6], estadual[7] e federal[8] e respectivos registros fotográficos) evidenciam que a execução das obras civis do empreendimento residencial pelas pessoas jurídicas privadas ocasionaram processos erosivos que afetaram sobremaneira o meio ambiente local, com o carreamento de resíduos sólidos para área de preservação permanente (mangue), além da afetação de recursos hídricos, dentre outros danos verificados pelos órgãos públicos nas vistorias realizadas.

Consta no relatório de vistoria da Superintendência do Patrimônio da União no Maranhão - SPU que *(i)* a área de mangue encontra-se no entorno da área do empreendimento, tendo sido afetada pelo despejo de águas pluviais decorrentes de arruamentos realizados no sentido da direção do manguezal, e que devido às fortes chuvas do período houve erosão de algumas ruas que percorrem o entorno do manguezal e assoreamento de grande área de mangue; *(ii)* o local estava abandonado, inclusive com algumas unidades habitacionais depredadas; *(iii)* não foi aplicado embargo ou outras penalidades em virtude da conclusão das obras e por não terem sido realizadas (obras) em área de mangue (ID 823482564 - p. 121).

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e de Recursos Naturais - SEMA/MA informou que não constam licenças ambientais (por ela expedidas) em favor do empreendimento (ID 823482564 - p. 182) e que *"(...) Em relação aos impactos ambientais ao ecossistema de manguezal decorrentes do desmatamento da área do empreendimento, não foi possível caracterizar os danos devido ao difícil acesso em áreas alagadas. No entanto, ficou evidenciada a deposição de sedimentos em áreas próximas ao mangue provenientes da erosão hídrica que produziu grandes voçorocas nas cotas altimétricas mais baixas do terreno. (...)".*

No que se refere ao Relatório Técnico apresentado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMAN, após descrição pormenorizada do Residencial Mato Grosso e das áreas afetadas pela sua instalação, destaco as seguintes observações em sua parte conclusiva:

(i) as áreas localizadas nos limites do terreno da obra foram afetadas pelo assoreamento com material argiloso, com ocorrência de diversos impactos negativos (dentre os quais, o aterramento do manguezal); *(ii)* as pessoas jurídicas privadas demandadas foram autuadas e notificadas para apresentarem Plano de Recuperação de Área Degrada (PRAD) em razão do carreamento de argila para região do mangue; *(iii)* foram determinadas adequações e complementação de informações ao PRAD apresentado em 2018 pelos representantes das pessoas jurídicas privadas demandadas, tendo sido apresentado novo PRAD em 2019, aprovado com ressalvas; *(iv)* as pessoas jurídicas privadas demandadas não haviam cumprido as condicionantes das Licenças de Instalação n.s 8/2015 e 50/2015, referentes à colocação de barreiras de contenção a fim de evitar que resíduos sólidos da instalação do empreendimento não sejam carreados para áreas de preservação permanente e triagem e correto acondicionamento de todos os resíduos da construção gerados (ID 823482564 - p. 140/162).

De outro modo, a informação apresentada pela demandada (CEF) acerca da retomada da execução do empreendimento em 22.12.2021 e da apresentação de Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD) pela demandada L. N. INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA., sem qualquer informação acerca da sua aprovação pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAN), levam a crer pela possibilidade de continuidade da execução da obra sem observância de medidas de contenção dos danos, especialmente porque já verificado o descumprimento de condicionantes anteriormente impostas.

Nessas circunstâncias, evidenciado o risco de que haja continuidade de degradação ambiental, de inteira aplicabilidade o princípio da prevenção, por meio do qual se busca a melhor (mais eficaz) forma de tutela do meio ambiente contra os danos que se mostram manifestos à vista do grau de verossimilhança dos fatos, os quais sugerem a existência de elevado potencial lesivo decorrente das obras de construção civil realizadas pelas pessoas jurídicas privadas demandadas.

Aqui, cabe ressaltar que na ideia de prevenção se considera a cessação de atividade real ou potencialmente danosa, ou seja, aquilo que se conhece no âmbito doutrinário como **prevenção pela correção na fonte**, com a supressão ou impedimento de atividade ou comportamento que esteja na origem da situação ilícita, evitando-se a criação e/ou agravamento do dano ao meio ambiente.

Dessa forma, não parece desarrazoado antever-se que a continuidade da execução da obra do empreendimento Residencial Mato Grosso, na forma em que mencionada na inicial, pode servir à consolidação de uma situação de gravíssima degradação ambiental.

Havendo, pois, sério risco de que a ausência de medidas urgentes de contenção/reparação amplie ainda mais o panorama de devastação já constituído, com possibilidade de agravamento em decorrência do período de chuvas, necessária a concessão de tutela de urgência a fim de resguardar, no curso da relação processual, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado; nisso reside a urgência da tutela.

Com tais considerações:

a) REJEITO a questão processual deduzida;

b) **DEFIRO** o pedido de **antecipação parcial dos efeitos da tutela jurisdicional** para **DETERMINAR** às pessoas jurídicas privadas demandadas as seguintes obrigações:

(b.1) **implantação de barreiras de contenção de materiais/sedimentos diante dos processos erosivos, capazes de obstar o acesso às áreas de preservação permanente**;

(b.2) **retirada de resíduos de construção, com destinação adequada, para que não sejam lançados em direção às áreas de preservação permanente**;

(b.3) **retirada do material/sedimento carreado às margens dos rios e do mangue, mediante supervisão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAN, tanto quanto seja possível, a permitir a recuperação natural da vegetação**.

As medidas deverão ser cumpridas **no prazo de 30 (trinta) dias**.

Caberá à Caixa Econômica Federal reunir e coordenar as medidas a serem executadas pelas pessoas jurídicas privadas, conforme as etapas do empreendimento, com supervisão do andamento dos serviços apenas quanto aos aspectos operacionais (execução tempestiva dos trabalhos e natureza das medidas de engenharia realizadas).

FIXO, desde logo, multa diária no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para cada evento de descumprimento.

A multa fixada não impede a adoção das medidas necessárias a garantir o cumprimento desta decisão (busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, afastamento funcional de membros da sociedade ré, prisão de pessoas, desfazimento de obras e impedimento de atividades nocivas), se necessário, com a requisição de força policial.

DEIXO para apreciar o pedido de inversão do ônus da prova na fase de saneamento, na qual examinarei a necessidade de inversão ou mesmo distribuição do ônus da prova (CPC, art. 357, III).

Citem-se e intimem-se, devendo as demandadas informar o atual andamento do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD apresentado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAN, conforme noticiado pela Caixa Econômica Federal, com apresentação das licenças ambientais vigentes.

São Luís/MA, data da assinatura eletrônica.

Ivo Anselmo Höhn Junior

Juiz Federal

---

[1] ***CLÁUSULA SEGUNDA - DA PRODUÇÃO DO EMPREENDIMENTO*** *- Tendo a CONSTRUTORA observado todos os critérios fixados pela CAIXA, na forma determinada pelo parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 10.188/2001 e em atendimento à finalidade mencionada na CLÁUSULA PRIMEIRA, o FAR a contrata para a produção do empreendimento objeto do presente contrato, pelo preço certo e não reajustável estipulado na letra "B.4" deste instrumento, cujo pagamento será efetuado na forma prevista na CLÁUSULA TERCEIRA (ID 897791559 - p. 4).*

***[2]* Lei n. 10.188/2001**. *Art. 4º Compete à CEF: (...) Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação.*

[3] ***CLÁUSULA QUINTA – RELATÓRIO DO ANDAMENTO DAS OBRAS (...) Parágrafo Terceiro** – A CAIXA poderá exigir, a qualquer tempo, que a CONSTRUTORA comprove o atendimento das normas técnicas, inclusive ao disposto na NBR 15.575 – Edificações Desempenho, especialmente quanto aos requisitos e critérios de desempenho (ID 897791559 - p. 5/6).*

[4] *CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. CONTRATO DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL. FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR. ATUAÇÃO DA CEF COMO AGENTE GESTOR DO FAR. LEGITIMIDADE PASSIVA CONFIGURADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. SENTENÇA REFORMADA. 1. Cuida-se de ação em face da Caixa Econômica Federal em que se pleiteia indenização por danos materiais e morais em razão de vícios construtivos encontrados em imóvel adquirido através de contrato de mútuo com alienação fiduciária com a CEF, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos moldes do Sistema Financeiro de Habitação, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial FAR. 2.* ***No caso dos autos, a CEF não atua como mero agente financeiro, mas como agente executor de políticas públicas, caso em que se responsabiliza pela seleção e contratação da construtora, pela concepção e execução da obra e pela entrega dos imóveis concluídos, legalizados e livres de vícios, possuindo legitimidade passiva para responder por eventuais vícios de construção****. Precedentes. 3. Inaplicável a teoria da causa madura, disposta no art. 1.013, §º 3º do CPC, uma vez que o processo não se encontra em condições de julgamento, porquanto necessária a produção de provas. 4. Apelação provida para anular a sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, determinando-se o retorno dos autos à origem para o regular processamento e julgamento do feito. (AC 1030333-95.2020.4.01.3800, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, TRF1 - QUINTA TURMA, PJe 04/02/2022 PAG.) (grifei)*

[5] *RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSUMIDOR. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS.* ***PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR). RESPONSABILIDADE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL****. 1. Controvérsia em torno da responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) por vícios de construção em imóveis vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial, cujo objetivo, nos termos do art. 10 da Lei nº 10.188/2001, é o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. 2.* ***Como agente-gestor do Fundo de Arrendamento Residencial, a CEF é responsável tanto pela aquisição como pela construção dos imóveis, que permanecem de propriedade do referido fundo até que os particulares que firmaram contratos de arrendamento com opção de compra possam exercer este ato de aquisição no final do contrato****. 3. Compete à CEF a responsabilidade pela entrega aos arrendatários de bens imóveis aptos à moradia, respondendo por eventuais vícios de construção. 4. Farta demonstração probatória, mediante laudos, pareceres, inspeção judicial e demais documentos, dos defeitos de construção no "Conjunto Residencial Estuário do Potengi" (Natal-RN), verificados com menos de um ano da entrega. 5. Correta a condenação da CEF, como gestora e operadora do programa, à reparação dos vícios de construção ou à devolução dos valores adimplidos pelos arrendatários que não mais desejem residir em imóveis com precárias condições de habitabilidade. 6. Inexistência de enriquecimento sem causa por se cuidar de medidas previstas no art. 18 do CDC 7. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (REsp 1352227/RN, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/02/2015, DJe 02/03/2015) (grifei)*

[6] *Relatório Técnico do Residencial Mato Grosso elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMAN, em 04.12.2019(ID 823482564 - p. 140/162).*

[7] *Relatório de Fiscalização elaborado pela Superintendência de Fiscalização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, em 13.08.2019 (ID 823482564 - p. 186/187).*

[8] *Relatório de Vistoria n. 1/2019 realizado pela Superintendência do Patrimônio da União no Maranhão - SPU em 10.07.2019 (ID 823482564 - p. 121/131).*