



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ^a VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Ref.: Inquérito Civil Público nº 1.30.001.002870/2022-32

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições previstas nos artigos 127 e 129 da Constituição da República e na LC nº 75/93, com fulcro nos artigos 1º, incisos I e IV, e 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com requerimento de tutela provisória

em face do

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio, autarquia federal, com endereço no Complexo Administrativo EQSW 103/104 s/n - Sudoeste/Octogonal, Brasília - DF, CEP 70670-350, sendo defendida em juízo por sua procuradoria especializada; e do

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, situada na Travessa do Ouvidor, nº 4, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP nº 20040-040, pelos seguintes fatos e fundamentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

1. SÍNTESE DA PRETENSÃO VEICULADA NESTA DEMANDA

A presente ação tem por objetivo promover a reorganização da estrutura burocrática da gestão e fiscalização da região conhecida como “Monte Cardoso Fontes”, a fim de garantir a regulação do uso religioso dessa parte da Unidade de Conservação do Parque Nacional da Tijuca, e garantir o equilíbrio entre os dois direitos fundamentais em conflito no presente caso (direito à liberdade religiosa e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado). A pretensão é de que os réus sejam compelidos a implementar as medidas necessárias para solucionar os problemas constatados na área.

2. DOS FATOS

Tramita na Procuradoria da República no Rio de Janeiro o inquérito civil nº 1.30.001.002870/2022-32, instaurado para apurar a notícia de desmatamento com queimadas e acampamentos no Parque Nacional da Tijuca, no trecho da Serra dos Pretos Forros, ao lado do Hospital Federal Cardoso Fontes, em Jacarepaguá.

A investigação foi iniciada a partir de representação encaminhada pela Associação de Moradores e Amigos da Freguesia (AMAF), que narrou, em síntese, que o espaço ambientalmente protegido tem sido utilizado para fins religiosos, o que tem causado graves problemas ao meio ambiente local, pois há degradação ambiental da área, queimadas no local, além de o espaço ser utilizado como moradia temporária por alguns frequentadores.

À época da instauração do procedimento, a associação informou que, desde 2019, alertava os réus acerca dos graves problemas ambientais causados na região em razão de sua utilização religiosa, porém nenhuma medida foi adotada, o que motivou o envio de representação ao Ministério Público Federal.

A área objeto de investigação nos autos do referido inquérito civil é conhecida pelos religiosos da fé evangélica como o “Monte Cardoso Fontes”, tendo em vista sua localização próxima ao Hospital Federal Cardoso Fontes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

A área é utilizada para práticas religiosas há diversos anos. Segundo constatado nos autos do inquérito civil, o local é utilizado pelos religiosos como uma espécie de refúgio espiritual, onde, segundo sua crença, seria possível conectar-se com o divino, praticar orações, queimar pedidos de oração escritos em bilhetes e passar dias acampados e afastados da sociedade em geral, a fim de cumprir “propósitos” no local, como uma espécie de voto de reclusão temporária.

O lugar utilizado pelos religiosos integra a Serra dos Pretos Forros, uma serra situada entre os bairros de Água Santa e Lins de Vasconcelos, que é um divisor natural entre os bairros de Jacarepaguá, na zona sudoeste da cidade, e do Méier, na zona norte. O espaço natural abriga os principais trechos de mata atlântica existentes nessa região e, considerando a importância e proteção especial dada a esse bioma, o Município do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 19.145, de 14 de novembro de 2000, criou a Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra dos Pretos Forros.

Além da proteção municipal, o local também ganhou uma proteção especial em âmbito federal. Em 2004, a região que abriga o “Monte Cardoso Fontes” foi inserida no Setor D do Parque Nacional da Tijuca, passando a integrar uma Unidade de Conservação Ambiental Federal desde então.

Apesar de ser uma área ambientalmente protegida em âmbito federal e municipal, até a presente data não há nenhuma regulação acerca do uso religioso do local, tampouco há um controle efetivo das atividades poluidoras praticadas na região.

Ao tomar conhecimento da situação, o *parquet* expediu diversos ofícios ao ICMBio para questionar a autarquia federal acerca das medidas que seriam adotadas para solucionar a questão. Desde 2022, o ICMBio vem produzindo estudos buscando soluções para o presente caso, porém nenhuma medida efetiva e concreta foi adotada até a presente data.

Segundo informado nos autos do inquérito civil, a atividade de ordenamento do uso público religioso do Monte Cardoso Fontes vem sendo trabalhada no âmbito da Câmara Temática de Educação Ambiental, instância do Conselho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Consultivo do Parque Nacional da Tijuca. Até a presente data, as medidas adotadas pela autarquia federal compreenderam a realização de vistorias no local, realização de mutirões para retirada de lixo, realização de programas de educação ambiental e a elaboração de uma proposta de revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca em relação ao Setor D.

Considerando as dificuldades gerenciais enfrentadas pela autarquia federal e a complexidade em se encontrar uma solução adequada para o caso em concreto que melhor equacione o direito à liberdade religiosa com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em uma unidade de conservação, o *parquet* optou por acompanhar as medidas que estavam sendo adotadas, em especial, a aprovação da revisão do Plano de Manejo do PARNA Tijuca, antes de adotar qualquer medida extrajudicial ou judicial cabível.

Durante esse período, novas representações foram encaminhadas ao MPF, e diligências investigativas comprovaram a prática de diversos ilícitos ambientais cometidos na região, como, p. ex., o avanço da degradação ambiental da área de mata atlântica, com a ocorrência de incêndios e a utilização irregular do espaço como moradia, como é possível perceber das imagens que constam dos autos (Anexo 8, p. 65/90; Anexo 9, p. 1/38):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO



BARRACA MONTADA POR EVANGELICOS DENTRO DO PARNA TIJUCA SETOR D SERRA DOS PRETOS FORROS



MORADOR FIXO COM SUA BARRACA DENTRO DO PARNA TIJUCA SETOR D SERRA DOS PRETOS, ESSE SENHOR JÁ ESTAVA HÁ MESES MORANDO NESSE LOCAL



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO



ÁRVORE MARCADA A FACA DENTRO DO PARNA TIJUCA SETOR D SERRA DOS PRETOS FORROS DENTRO DO PARNA TIJUCA SETOR D SERRA DOS PRETOS FORROS



BARRACA MONTADA DE FORMA DEFINITIVA DENTRO DO PARNA TIJUCA SETOR D SERRA DOS PRETOS FORROS

Além da utilização irregular do espaço ambientalmente protegido, há indícios de que imóveis de propriedade do ICMBio na região encontram-se ocupados de maneira irregular, como demonstra a seguinte fotografia que também consta da última representação encaminhada ao MPF:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO



IMÓVEL PRÓPRIO DO PARNA TIJUCA SETOR D SERRA DOS PRETOS FORROS EM ESTADO DE ABANDONO AO LADO DO HOSPITAL CARDOSO FONTES COM CARATERÍSTICA DE INVASÃO, OCUPAÇÃO IRREGULAR

Apesar desses fatos, não houve avanços na proposta de revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação federal, tampouco a adoção de medidas suficientes para garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado na região por parte do ICMBio.

Da mesma forma, apesar de a área integrar uma APA municipal, o Município do Rio de Janeiro não adotou nenhuma medida para garantir a manutenção do meio ambiente no local. A única medida de intervenção do ente municipal foi para realizar obras para o “conforto” e “lazer” dos visitantes na região, conforme determinação do chefe do Poder Executivo municipal exarada em reunião pública ocorrida no local com os fiéis em 17/12/2023.¹

As informações colhidas nos autos do inquérito civil evidenciam que as medidas adotadas pelo ICMBio ao longo dos anos não surtiram efeitos significativos e falharam em equilibrar a tensão entre esses dois direitos fundamentais. A proposta de revisão do Plano de Manejo do PARNA Tijuca tramita há, pelo menos, 3 anos e não

¹ Cf. vídeo disponibilizado em: <https://www.youtube.com/watch?v=KLzN5f6q2jE&t=282s>, acesso em 27 de janeiro de 2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

há nenhuma expectativa de sua conclusão e aprovação. Por outro lado, dado o caráter fragmentário dos grupos que frequentam o local, as reuniões e projetos de educação ambiental realizados pelo ICMBio também parecem não trazer efeitos positivos para o local, uma vez que a degradação ambiental na região ainda persiste.

O Município do Rio de Janeiro, por sua vez, não adota nenhuma medida para solucionar os problemas no local, não atua de forma coordenada com a autarquia federal, tampouco parece ter ciência do que ocorre dentro da APA Serra dos Pretos Forros.

O Ministério Público Federal não nega a complexidade das soluções que casos como este apresentam, com o confronto entre a liberdade religiosa e a proteção e preservação do meio ambiente. Tampouco desconhecemos as reais dificuldades dos gestores públicos em encontrar um ponto de equilíbrio entre os direitos fundamentais em tensão na região. Contudo, a questão acerca do uso religioso do “Monte Cardoso Fontes” já se arrasta por pelo menos uma década, sendo necessária uma regulação e uma atuação mais eficiente por parte do Poder Público.

Portanto, a presente ação tem como objetivo principal trazer ao Poder Judiciário um problema estrutural que ocorre há décadas na região, a fim de que todas as partes, de forma dialógica e por meio de uma governança judiciária, encontrem a solução mais adequada para harmonizar a convivência do direito à liberdade religiosa e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que o local integra uma UC federal e ao mesmo tempo uma APA municipal.

A pretensão do *parquet* não é impedir o uso religioso do espaço, mas sim que os réus regulem sua utilização, a fim de garantir a preservação do meio ambiente nessa área que é protegida ambientalmente em âmbito municipal e federal e, assim, fazer valer as leis de regência.

Embora a presente ação se limite a discutir a solução adequada em relação ao uso religioso da área conhecida como “Monte Cardoso Fontes”, a depender do sucesso das medidas a serem implementadas a partir do ajuizamento desta ação, é possível que o presente caso possa servir como um modelo piloto para que a Administração Pública replique essa solução em todos os locais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

ambientalmente protegidos em que há o uso religioso do espaço.

3. DO DIREITO - QUESTÕES PRÉVIAS

3.1. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA

A competência da Justiça Federal é patente, uma vez que a área objeto dos autos integra unidade de conservação federal. Portanto, a ação objetiva a reorganização da estrutura burocrática de fiscalização de uma área tutelada pela União, com o objetivo de promover a devida salvaguarda do meio ambiente local, o que justifica a competência da Justiça Federal para apreciar a questão, nos termos do art. 109, I, da CR/88.

Quanto à legitimidade ativa deste órgão ministerial, a Constituição da República de 1988, em seu art. 127, atribui ao Ministério Público, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o dever de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Estabelecido este vetor, dispõe, logo em seguida:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (grifos inseridos)

A Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização do Ministério Público da União, do qual o Ministério Público Federal é parte, insere, no seu art. 6º, dentre as funções do órgão a promoção de ação civil pública para proteção de interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

Na mesma linha, nos termos do art. 1º, I e IV c/c art. 5º da Lei nº 7.347/85, o Ministério Público é legitimado para mover a ação civil pública para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

defesa dos direitos difusos ou coletivos e ao meio ambiente. Portanto, inexistem dúvidas acerca da legitimidade do MPF para propor a presente demanda.

No que se refere à legitimidade passiva, é fora de dúvida que a pretensão ora externada se dirige ao ICMBio e ao Município do Rio de Janeiro.

O ICMBio está claramente legitimado para figurar no polo passivo, uma vez que é o responsável por gerir, proteger e fiscalizar as unidades de conservação federais existentes em todo o país, conforme art. 1º, IV, da Lei nº 11.516/2007.

O Município do Rio de Janeiro possui competência constitucional para proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar a fauna e flora (art. 23, incisos VI e VII, da CR/88), além de ser o responsável pela APA Serra dos Pretos Forros, área que abriga o “Monte Cardoso Fontes”.

O poder de polícia municipal é exercido pelas secretarias municipais do Rio de Janeiro, que são entes despersonalizados e, portanto, não possuem capacidade processual para serem partes, devendo a pretensão contra eles ser dirigida ao Município do Rio de Janeiro.

Dessa forma, não há como se afastar a responsabilidade dos réus pelos danos causados ao meio ambiente no local conhecido como “Monte Cardoso Fontes”, tampouco a competência da Justiça Federal para apreciar a questão.

De outro lado, além desses órgãos, os réus podem firmar convênios e acordos de cooperação técnica, que permitem difundir e compartilhar pessoal, infraestrutura e equipamentos com outros órgãos da Administração pública direta e indireta.

Portanto, as medidas aqui solicitadas podem ser exigidas dos réus, e posteriormente cumpridas e executadas por vários de seus órgãos; mas as medidas aqui solicitadas, após implementação, serão exigidas de outras entidades por acordos de cooperação técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Como se vê, em conclusão, todos os atos que devem ser realizados para fazer cessar os ilícitos verificados devem ser praticados pelos réus, estando demonstrada sua legitimidade passiva.

3.2. DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em relação ao cabimento da ação civil pública, desnecessária grande digressão pelo fato de a questão estar amplamente normatizada no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 7.347/85, a ação civil pública é cabível para proteger o patrimônio público e social e os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, no caso, o correto desempenho da atividade administrativa. O mesmo artigo, em seu inciso IV, afirma ainda que a ação civil pública pode ser manejada para a tutela jurisdicional de qualquer outro direito coletivo (em sentido amplo). A *ratio essendi* do texto legal mencionado tem por objetivo ampliar o campo de aplicação da ACP, transformando-a em um instrumento processual de proteção aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

No presente caso, vem o MPF postular em juízo em nome do direito de toda a sociedade de ver cumprida a ordem constitucional de guarda e preservação do meio ambiente.

Outrossim, convém destacar que os arts. 3º e 11 da Lei nº 7.347/85 preveem que a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação no cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. No mesmo sentido, o Código de Defesa do Consumidor, em suas disposições processuais, aplicáveis a quaisquer ações coletivas, dispõe, em seu art. 83, que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Portanto, a pretensão externada pelo *parquet* na presente ação encontra respaldo no ordenamento jurídico, não havendo que se falar em descabimento da presente demanda, ou impossibilidade dos pedidos formulados.

3.3. NECESSIDADE DE TRATAMENTO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO PROCESSO ESTRUTURAL - MEDIDAS PARA RECONFIGURAÇÃO DA ATIVIDADE DAS RÉS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS

Pelo que se viu nos itens anteriores a respeito dos fatos apurados, há um conjunto de circunstâncias fáticas que demonstram à evidência um estado de coisas patentemente ilícito, tendo em vista a ausência de regulação do uso religioso de unidade conservação federal.

Ao propor a presente demanda, o que se pretende é reestruturar as atividades dos réus referentes a proteção, preservação e vigilância do meio ambiente na área conhecida como “Monte Cardoso Fontes”.

Para tanto, pretende-se o controle judicial de política pública empreendida pelos réus, consistente na reconfiguração de suas práticas e implementação de medidas concretas para impedir que aquele estado de coisas em desconformidade com o direito se prolongue.

Esse controle judiciário hoje tem sido empreendido pelo que se denomina de "processo estrutural", onde se pede ao Judiciário uma decisão que estructure ou reestruture uma atividade.

"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).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Nos processos estruturais, o objetivo da atividade jurisdicional é "alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal".² Claro que o problema ou litígio estrutural envolve problemas multipolares, policêntricos, e as soluções para a questão não são simples.³ O Judiciário deve sopesar os diversos interesses em disputa para decidir o conflito e frequentemente deverá traçar diretrizes e supervisionar o atingimento de metas graduais. A respeito, afirma-se que o processo estrutural, em muitos aspectos, afigura-se como um processo programático. Nesse sentido, Vitorelli assevera:

“A reestruturação implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos da operação institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, o que ressalta o caráter policêntrico, e não bilateral, de um processo estrutural. 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).

Não obstante, se historicamente o processo judicial de controle de políticas públicas encontrava obstáculos na separação de poderes e na discricionariedade administrativa, atualmente concebido nas formas do processo estrutural, a atividade judicial tornou-se muito mais equilibrada.

É que o processo estrutural se desenvolve em moldura mais flexível. Por exemplo, por meio dele admite-se:

- menor aderência entre decisão e pedidos; o juiz deve responder ao pedido mediato, o bem da vida pretendido pelo autor, havendo maior adaptabilidade em relação ao pedido imediato, as providências concretas que se demonstrem necessárias para se chegar àquele resultado. O pedido deve ser interpretado pelo juiz não mais

² DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 591.

³ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 225, nov. 2013, p. 1-15; VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 37-39, 57.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

restritivamente, como no CPC/73, mas no conjunto da postulação, compreendida em seu todo (causa de pedir e pedidos), como determina o art. 322, §2º do CPC;

- possibilidade de fracionamento do mérito, com prolação de várias decisões parciais de mérito, hoje generalizadas para aplicação em qualquer tipo de procedimento (art. 356 do CPC);

- fomento à autocomposição (art. 3º, §§2º e 3º do CPC), estimulando-se que sejam as próprias partes os protagonistas da solução, disciplinando, por negócios jurídicos de natureza material e processual, não apenas os contornos do direito substancial disputado, mas também a configuração do procedimento (art. 190 do CPC). A autocomposição pode se dar inclusive a respeito de temas que não foram objeto inicial da postulação (art. 515, III e §2º do CPC);

- utilização dos instrumentos de cooperação judiciária (arts. 67-69 do CPC), inclusive a cooperação interinstitucional (entre Judiciário e outros órgãos e entidades), disciplinada na Resolução n.º 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça;

- uso de técnicas processuais legalmente previstas em outros procedimentos, mesmo que especiais (o livre trânsito de técnicas processuais entre procedimentos, previsto no art. 327 §2º do CPC);

- preclusões menos rígidas sobre as decisões judiciais, permitindo 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);

- atipicidade dos meios de prova (art. 369 do CPC), e atipicidade das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, § 1º, ambos do CPC);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

À luz dessa renovada base normativa, tem sido reconhecido que os processos estruturais, tanto em sua configuração morfológica, quanto na dinâmica de sua condução e desenvolvimento, não podem ser equiparados ao processo civil tradicional, bilateral e afeto a interesses individuais.⁴ Destacando as características do processo estrutural, confirmam-se as lições de Didier Jr., Zaneti Jr. e Alexandria:

“O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. “Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro”. *Revista de Processo*, vol. 303, maio 2020).

Importante aspecto, que merece destaque, é a mudança do tipo de decisões possíveis no processo estrutural. Utilizando-se da técnica das sentenças parciais de mérito, é comum que o juízo fracione a solução da controvérsia, proferindo de início uma decisão-núcleo, na qual são fixadas diretrizes mais gerais de atuação para seus destinatários, e em seguida o juízo vá complementando tal decisão com outras “decisões em cascata”, que vão detalhando aspectos mais específicos.⁵

Por outro lado, o procedimento se desenvolve em ciclos de cognição e execução/implementação. Justamente porque o mérito é fracionado, a solução do conflito é gradual e evolutiva. Das questões gerais ao detalhe, é imperioso que a

⁴ Essas características do processo estrutural são destacadas na doutrina. Sobre a atenuação da regra de correlação ou congruência entre decisão/sentença e pedido, confira-se: ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 225, nov. 2013, p. 1-15; VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 318-322; ARENHART, Sérgio Cruz. “Processos estruturais no direito brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do carvão”. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, p. 1047-1069.

⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, ano 38, vol.225, nov., 2013, p.398-401.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

cada etapa se coloquem em prática as determinações judiciais, ainda que por decisões parciais, para só posteriormente prosseguir para outras fases de resolução da controvérsia. É o que se tem chamado de "progressão procedimental cíclica". Vitorelli observa algumas fases para o 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)

E no intermédio dessas etapas, devem ser observadas sucessivas rodadas de renegociação e reavaliação. Não é infrequente que sejam convocadas várias audiências de conciliação; e que o próprio juízo submeta as decisões anteriores a reavaliações, até para saber se os meios utilizados foram e estão sendo eficazes para desfazer a ilicitude.

Essas características, hoje consagradas na doutrina, significam o reconhecimento de uma evolução na compreensão do tema, mas também a tentativa de criar balizamentos para este tipo de procedimento. De um lado, o necessário controle judicial da atividade administrativa *vis-à-vis* ilícitos que sejam verificados, por omissão e por comissão, em violação a direitos subjetivos. De outro lado, o necessário balanceamento e divisão de funções dos órgãos de Estado.

Com essas características, o processo estrutural possibilita ao Judiciário a realização de uma eficiente **governança judiciária**, embora seja claramente um *minus* em relação ao "antigo" processo de controle judicial de políticas públicas, mais equilibrado no que tange à separação de poderes, pois o juiz não se sobrepõe à vontade do administrador. Ao contrário, o magistrado atua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

instando sua intervenção, fomentando sua iniciativa, ouvindo suas justificativas, agindo para que as partes se conciliem. Tudo isso sem abdicar de suas prerrogativas decisórias, da função constitucional que a Lei Maior lhe atribui, mediante provocação dos legítimos interessados, quando comprovada lesão ou ameaça de lesão a direito.

Sem embargo, no processo estrutural, o juiz tem um papel renovado, e atua não apenas como decisor, mas também como um polo de concentração das atividades, fixando diretrizes e recomendações, agindo com funções de supervisão das negociações e monitoramento da execução ou implementação. Sua supervisão e fiscalização se dá ao longo de todo o procedimento e, como lembra a doutrina, será "permanente porque exigirá, com certa frequência, a 'correção de rumos', com a alteração de soluções tidas como adequadas, mas que se mostraram ineficazes ao longo do tempo".⁶

E os tribunais já começaram a implementar esse formato. Além da ADPF n. 347, onde o STF reconheceu um problema estrutural nos presídios, e deliberou sobre o "estado de coisas inconstitucional", deve-se recordar a ADPF n. 709, caso julgado em 2020 pelo Supremo Tribunal Federal já na pandemia de covid-19, referente ao atendimento de saúde (inclusive vacinação) às comunidades indígenas e a ADPF n. 976, em que 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 formule, em um prazo de 120 (cento e vinte) dias, um plano de ação e monitoramento para efetiva implementação da política nacional para a população em situação de rua. O STF criou órgão de monitoramento ("Sala de situação"), que deve produzir relatórios periódicos e submetê-los à supervisão judicial do comitê criado.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n. 684.612/RJ, em que se discutiu 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, fixou o seguinte entendimento:

⁶ ARENHART. Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: RT, 2021, p. 69.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

- “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 (OSCI)”

Trata-se de entendimento oriundo de precedente vinculante, portanto de observância obrigatória a teor do art. 927 do CPC.

No Superior Tribunal de Justiça, destaca-se o REsp n.1854842/CE, do qual foi relatora a Min. Nancy Andrighi, decidido pela 3ª Turma em 02/06/2020, de cuja ementa consta o seguinte (grifo nosso):

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

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. (...)

Notem que o STJ reconheceu exatamente essas características do processo estrutural, tal como já identificado na doutrina. Cite-se ainda o REsp n.1.733.412/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j.17/09/2019, de cuja ementa se extrai:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS. POSSIBILIDADE. APRECIÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE.

1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação.

2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito.

3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais.

4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

instâncias superiores.

5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício.

Do mesmo modo, já há algumas decisões de primeira instância em ações coletivas que determinaram, desde o início do processo, sua tramitação como processo estrutural, o que organiza desde a origem o desenvolvimento adequado para a abordagem do problema. Nesse sentido, podem ser citadas decisões em ação coletiva para o tratamento de esgoto na Lagoa da Conceição, em Santa Catarina (processo n.º 5012843-56.2021.4.04.7200 - 6ª Vara Federal de Florianópolis-SC); ou a ação coletiva para resolver o problema da ocupação irregular das faixas de domínio nas rodovias federais, ajuizada no Paraná (processo n.º 5011082-15.2020.4.04.7009 - 2ª Vara Federal de Ponta Grossa-PR).

Na Seção Judiciária do Rio de Janeiro, destaque para as decisões proferidas pela 4ª Vara Federal em caso envolvendo a reestruturação das ações referentes à prevenção, repressão e recomposição do patrimônio pelo furto, roubo ou tráfico de bens culturais (processo nº 5001796-29.2024.4.02.5101), e para a decisão proferida em caso de restauração de palacete histórico proferida pela 6ª Vara Federal (processo nº 5009665-43.2024.4.02.5101).

Além disso, com o objetivo de estabelecer diretrizes para identificação e condução de processos estruturais, o Conselho Nacional de Justiça expediu, recentemente, a Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, para recomendar aos juízos e aos tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que adotem medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos que tratem de litígios de caráter estrutural.

Na referida recomendação, o CNJ listou diversos elementos que podem identificar o caráter estrutural dos litígios:

Art. 1º Recomendar aos juízos e aos tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que adotem medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos que tratem de litígios de caráter estrutural.

Parágrafo único. O caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como:

I - multipolaridade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

- II - impacto social;
- III - prospectividade;
- IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;
- V - complexidade;
- VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e
- VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

O presente caso revela diversos elementos que constam da referida recomendação, como, p. ex., a complexidade do caso decorrente da colisão entre direitos fundamentais (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado x direito à liberdade religiosa), o impacto social das medidas a serem adotadas, a multipolaridade no caso (área protegida em nível federal e municipal), a prospectividade das medidas a serem adotadas, entre outros elementos.

Portanto, a identificação desta causa como estrutural, traz contornos relevantes para a alteração no modo de condução do processo e do procedimento legal, trazendo para todas as partes (juízo, autor e réus), um maior dever de cooperação e busca pela solução mais adequada, conforme determinações contidas no art. 5º da referida recomendação do CNJ.

3.4. DA NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO DIALÓGICA E DEMOCRÁTICA DO USO RELIGIOSO DO ESPAÇO DO “MONTE CARDOSO FONTES” - DA NECESSÁRIA PONDERAÇÃO ENTRE O DIREITO À LIBERDADE RELIGIOSA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

É de conhecimento geral que fiéis da tradição evangélica — especialmente aqueles vinculados as vertentes do neopentecostalismo e do pentecostalismo — ainda preservam em sua liturgia práticas religiosas relacionadas à natureza, como, p. ex., a utilização de locais situados em áreas de grande elevação geográfica (como montanhas) para a realização de orações, jejuns e sacrifícios simbólicos. A manutenção dessas práticas no atual estágio da arte em que se encontra o direito ambiental pode vir a configurar ilícitos de natureza cíveis ou penais, a depender do caso concreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

A utilização religiosa de espaços públicos e de áreas ambientalmente protegidas também é uma questão de conhecimento geral que há décadas vem acontecendo em diversos locais do país, sem que haja uma regulação ou um mínimo controle por parte do Poder Público. A ausência de controle estatal nessas áreas gera diversos problemas ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e aos próprios fiéis que, de tempos em tempos, sofrem com a restrição total de acesso aos determinados locais ambientalmente protegidos.

De um modo geral, o histórico de utilização religiosa de espaços naturais em nosso país revela que a atuação do Poder Público nessas situações costuma ocorrer de maneira informal, pontual e bastante temporária, a fim de remediar temporariamente uma questão que requer um tratamento formal e regular pelo Estado.

No cenário internacional, as legislações que envolvem o uso religioso de espaços sagrados e protegidos pela natureza possuem uma forte ligação com a defesa cultural dos povos originários, como, p. ex., ocorreu com a edição do *Northern Territory Aboriginal Sacred Sites Act*, de 1989, considerada a primeira legislação australiana criada para proteger os locais sagrados aborígenes no território do Norte daquele país e com a Ordem Executiva nº 13.007 de 1996, editada pelo governo estadunidense para garantir a proteção dos espaços sagrados dos povos originários nos Estados Unidos da América.

O primeiro documento internacional confeccionado para tentar harmonizar as práticas religiosas com a proteção ao meio ambiente em áreas protegidas surgiu após as discussões realizadas em um encontro internacional ocorrido em 2003 na China que abordou o tema acerca da importância dos sítios naturais sagrados para a conservação da biodiversidade. A “Série boas práticas em Áreas Protegidas”, publicada em 2008 e elaborada pela União Internacional para a Conservação da Natureza relata diversos casos de atividades religiosas realizadas em espaços ambientalmente protegidos e ações adotadas pelos governos para tentar harmonizar a prática dessas atividades com a proteção ao meio ambiente no local (Anexo 10).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Um dos exemplos citados no referido documento é a visitação religiosa realizada no Parque Nacional de Bukhansan, em Seul, na Coreia do Sul. Em 2007, o parque recebeu cerca de 10 milhões de visitantes que buscavam peregrinação religiosa, alpinismo e lazer. No entanto, a alta taxa de visitação causou severos prejuízos ao meio ambiente do local. Como resposta, e para permitir a recuperação e evitar maiores danos, os gestores do parque proibiram temporariamente a entrada em determinados lugares chamados de “zonas de proteção especial”, espaços criados com o objetivo de proteger o *habitat* de plantas nativas, evitar a erosão de ribanceiras e permitir a restauração de trilhas danificadas. Essas zonas são estabelecidas por períodos determinados, funcionando como uma espécie de “período de defeso” para a recuperação natural da área degradada.

Tais experiências podem servir de parâmetro na busca das soluções adequadas para regulamentar o uso do espaço do “Monte Cardoso Fontes”.

Em relação ao “Monte Cardoso Fontes”, há diversos relatos em fontes abertas que indicam a utilização religiosa do espaço há mais de 20 anos, e até a presente data não há nenhuma regulação da utilização desse espaço no plano de manejo do Parque Nacional da Tijuca, tampouco há alguma diretriz de fiscalização e ordenamento na região por parte dos réus.

A área em questão integra uma unidade de proteção integral que tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, conforme art. 11 da Lei nº 9.985/2000. Embora seja possível a visitação do espaço nesse tipo de unidade de conservação, ela deve ser realizada conforme as restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, nas normas estabelecidas pelo órgão responsável pela sua administração, bem como aquelas previstas em regulamento, conforme determinação expressa do art. 11 §2º, da Lei nº 9.985/2000.

Além disso, o espaço abriga uma das principais áreas de mata atlântica existentes na zona sudoeste do Município, o que evidencia a necessidade de proteção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

qualificada da área, conforme art. 225 §4º, da CR/88 e Lei nº 11.248/2006. Contudo, não há até o presente momento nenhuma proteção efetiva proporcionada pelo Poder Público na região.

À primeira vista, poderíamos cogitar da impossibilidade da utilização religiosa do espaço em questão, dada a primazia do meio ambiente e a proteção ambiental qualificada do bioma da mata atlântica. Todavia, a restrição integral de visitação ou utilização religiosa do espaço traria um choque entre direitos fundamentais de equivalente relevância constitucional. Isso porque a utilização religiosa de espaços naturais está ligada aos modos de ser e viver de parte da comunidade cristã protestante, o que revela a nítida feição cultural desses atos, e coloca a prática religiosa em patamar similar de proteção daquele conferido pelo ordenamento jurídico ao meio ambiente, uma vez que a proteção à cultura se insere dentro de “macro-bem” que envolve também a proteção dada ao meio ambiente.

O caso exige, portanto, uma concordância prática entre direitos fundamentais, para que se chegue a solução mais adequada que garanta a proteção ambiental e a prática dos atos religiosos no local. A continuidade do estado de coisas ilícitas que vem ocorrendo no local é danosa para todas as partes e é insuficiente para garantir a coexistência harmônica e possível entre esses direitos fundamentais em conflito na região.

É certo que a utilização religiosa do espaço antecede a criação da APA municipal na região e a integração do espaço ao PNT. Contudo, a continuidade das práticas sem regulamentação pelo Poder Público fere frontalmente a proteção ambiental dada pelo art. 225 §4º, da CR/88 e pelas Leis nº 9.985/2000 e nº 11.428/2006.

De outro lado, considerando a natureza existencial e cultural das práticas religiosas desenvolvidas no local, é recomendável que a regulamentação e estruturação dessa solução sejam idealizadas e implementadas de forma dialógica e cooperativa entre todas as partes envolvidas no conflito, e não apenas entre órgãos públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Dado o caráter fragmentário das igrejas evangélicas no Brasil e a dificuldade em se manter um diálogo de forma unificada e individualizada com todos os fiéis que utilizam o espaço do “Monte Cardoso Fontes”, o *parquet* entende ser necessária a participação de algumas entidades associativas cristãs na condução do caso em apreço, a fim de garantir a maior proximidade do grupo que será afetado pelas decisões a serem proferidas nestes autos, e a sua participação de forma adequada.

A medida visa a trazer maior dialogicidade na construção da solução mais adequada para o caso em apreço, bem como considerar a manifestação do grupo que será impactado pela decisão.

A fim de cooperar com este juízo e com as partes, o MPF realizou pesquisas de entidades associativas cristãs que podem contribuir para o aprofundamento das discussões no presente caso e podem representar de maneira adequada os fiéis que frequentam o local objeto dos autos, de modo que sugerimos a participação das seguintes entidades na condução do presente caso:

- Aliança Cristã Evangélica Brasileira
Endereço: Setor Sds Edifício Venancio Jr, Bloco M Entrada, 14, Brasília/DF, CEP 70.394-900
E-mail: secretaria@aliancaevangelica.org.br
Telefone: (61) 3224-2146

- Convenção Batista Brasileira
Endereço: Rua José Higino, 416, Prédio 28, Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.510-412
E-mail: secretariacbb@batistas.com
Telefone: (21) 2157-5557

- Convenção Geral dos Ministros das Igrejas Evangélicas Assembleias de Deus do Brasil
Endereço: Av. Vicente de Carvalho, 1083, Vicente de Carvalho, Rio de Janeiro/RJ, CEP 21.210-623
E-mail: atendimento@cgsdb.org.br
Telefone: (21) 3351-3054

- Convenção das Igrejas Evangélicas Pentecostais O Brasil para Cristo do Estado do Rio de Janeiro
Endereço: Rua Urumajó, nº 93, Campo Grande, Rio de Janeiro/RJ, CEP 23.015 - 010



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

E-mail: secretaria@cibracerj.com.br

Telefone: (21) 2412 - 0088 / (21) 99613-8370 (WhatsApp) / (21) 99681-8774 (WhatsApp) / (21) 997193-4150 (WhatsApp)

Igualmente importante é o diálogo com as associações de moradores do local. O MPF sugere a participação da Associação de Moradores e Amigos da Freguesia (AMAF), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 21.794.317/0001-17, com endereço provisório de sede na Estrada de Jacarepaguá nº 7.912, fundos-Freguesia (Jacarepaguá), Rio de Janeiro, RJ, CEP 22.755-158 e endereço eletrônico amaf@amafreguesia.org, que tem sido bem atuante no Inquérito Civil Público e pode também dar aportes e contribuições para a solução do problema.

Da mesma forma, o *parquet* obteve informações acerca do perfil profissional da analista ambiental do ICMBio, Dra. Érika Fernandes Pinto, uma das principais pesquisadoras no Brasil sobre a temática do uso religioso de espaços ambientalmente protegidos. A pesquisadora é Doutora em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos e Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Paraná.⁷ A sua participação nos autos, que sugerimos que se dê como *amicus curiae*, também se mostra relevante para a adoção das medidas mais adequadas para solucionar os problemas indicados anteriormente.

4. DO MÉRITO

Apesar do esforço empreendido pelo ICMBio ao longo dos anos, as medidas adotadas pela autarquia federal não são suficientes para garantir a manutenção do meio ambiente no local, o que demonstra ser necessária a adoção de novas estratégias frente aos problemas apontados anteriormente.

⁷ Confira-se seu currículo em: <http://lattes.cnpq.br/5044833633062546>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Por tudo isso, entende o MPF que o Judiciário deve fixar, a título de decisão-núcleo, certas diretrizes de readequação da atividade dos réus e seus órgãos, dentro de alguns balizamentos abaixo delineados.

Esses parâmetros devem ser fixados pelo juízo, em uma primeira decisão, para que os réus adotem medidas concretas para estabelecer rotinas administrativas de atuação para prevenção e repressão aos ilícitos ambientais cometidos no “Monte Cardoso Fontes”, sem prejuízo de posteriores ajustes a partir dos elementos produzidos nos autos. Vejamos:

4.1) Medidas a serem adotadas de forma inicial para levantamento das informações básicas necessárias:

- Realizar uma vistoria conjunta no local com a participação de servidores da área do serviço social e meio ambiente. A vistoria terá por objetivo levantar informações acerca da situação ambiental na região, especificando o tipo de bioma e vegetação encontrados no espaço utilizado pelos religiosos, bem como obter informações acerca das pessoas que residem de forma temporária ou fixa no local;
- Realizar um novo mutirão para retirada de lixo no local;
- Criação de protocolos de atuação conjunta no local, com a designação de servidores para atuar de forma fixa na região, e indicação de servidores que possam funcionar como “ponto focal” ou “agente de ligação” entre os demais órgãos e instituições envolvidos;
- Instalação de placas e avisos na região para alertar sobre a importância de proteção ao meio ambiente na região e da proteção especial dada ao bioma da mata atlântica;
- Interdição do imóvel de fiscalização do ICMBio que fica no local, a fim de evitar o seu uso ou ocupação de maneira irregular.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

4.2) Medidas a serem adotadas após a reunião das informações básicas iniciais:

- Efetuar o isolamento das áreas ambientalmente mais sensíveis, como, p. ex., os espaços com a presença do bioma da mata atlântica;
- A partir das informações recolhidas pela assistência social, verificar a possibilidade e a necessidade de adoção de medidas compatíveis com o Plano Ruas Visíveis, a fim de implementar medidas concretas relacionadas com a Política Nacional para a População em Situação de Rua e compatíveis com as determinações exaradas pelo STF nos autos da ADPF 976;
- Reformar e reativar o imóvel do ICMBio no local, para que seja utilizado como base operacional dos servidores indicados para atuar no local;
- Adotar as medidas necessárias para revisão do plano de manejo do Parque Nacional da Tijuca, a fim de incluir a regulamentação do uso religioso do espaço conhecido como “Monte Cardoso Fontes”.

Todos esses parâmetros devem ser fixados pelo juízo, a título de diretrizes gerais, em uma primeira decisão (decisão-núcleo), para que os réus adotem as medidas iniciais necessárias para a remoção dos ilícitos identificados, sem prejuízo de posteriores ajustes a partir dos elementos produzidos nos autos.

Da mesma forma, considerando a complexidade dos fatos tratados nesta ação, a sua relevância e a repercussão social da controvérsia, o *parquet* entende ser relevante a intervenção das pessoas naturais e jurídicas mencionadas no tópico anterior, na condição de *amicus curiae* (art.138 do CPC), a fim de manifestar-se de forma técnica acerca dos fatos debatidos neste processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

5.DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA INIBITÓRIA - TUTELA VOLTADA AO ILÍCITO E PREVENTIVA DE DANOS FUTUROS

Diante da ilicitude comprovada por parte dos réus, o estado de coisas em desconformidade que se evidencia no presente caso leva a um perigo de dano permanente, que pode ser irreversível, tendo em vista que há um verdadeiro descontrole na fiscalização do espaço conhecido como “Monte Cardoso Fontes”. Não há qualquer supervisão dos ilícitos ambientais praticados na região, tampouco a existência de uma regulação mínima do uso religioso do espaço.

Impõe-se que o Judiciário adote medidas para fazer cessar o ilícito e prevenir danos futuros. Para esses fins, parece ser plenamente cabível o uso da tutela inibitória, prevista no art. 497, parágrafo único, do CPC, e que se destina à repressão, prevenção ou cessação de ilícitos que tenham sido verificados.

A ideia subjacente à tutela inibitória é a de que certos tipos de ilícito não são combatidos eficazmente com a tutela ressarcitória ou reparatória, como a condenação ao pagamento de uma quantia ou equivalente monetário em momento posterior à ocorrência dos danos.

A tutela inibitória é uma tutela voltada ao ilícito, a remover ou reparar a antijuridicidade constatada, a desfazer um estado de coisas contrário ao direito, e por isso a tutela inibitória independe de existência de dano. Sem dúvida, certos ilícitos, como aqueles constatados aqui, só são eficazmente reparados com uma tutela específica preventiva voltada a fazer cessar o ilícito e evitar novas ocorrências da ilegalidade observada. Nesse sentido, a lição sempre atual de José Carlos Barbosa Moreira, a respeito dos direitos difusos e coletivos (grifamos):

“Considere-se por um instante o caso do interesse na sanidade do ambiente, ou na preservação das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, ou na honestidade das mensagens de propaganda; o do interesse em que não se ponham à venda produtos alimentícios ou farmacêuticos nocivos à saúde, em que funcionem com regularidade e eficiência os serviços de utilidade pública, prestados pela Administração ou por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

particulares, e assim por diante. Se a Justiça civil tem aí um papel a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais interesses, ou pelo menos de fazê-las cessar o mais depressa possível e evitar-lhes a repetição; nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização que de modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo acaso sofrido, insuscetível de medir-se com o metro da pecúnia. Atingimos aqui o nó central do problema. Se não é viável, ou não é satisfatória, a modalidade tradicional de tutela consistente na aplicação de sanções, quer sob a forma primária da restituição ao estado anterior, quer sob as formas secundárias da reparação ou do ressarcimento, o de que precisam os interessados é de remédios judiciais a que possam recorrer *antes* de consumada a lesão, com o fito de impedi-la, ou quando menos de atalhá-la incontinenti, caso já se esteja iniciando. Em vez da tutela sancionatória, a que alguns preferem chamar *repressiva*, e que pressupõe violação ocorrida, uma tutela preventiva, legitimada ante a ameaça de violação, ou mais precisamente à vista de sinais inequívocos da iminência desta.” (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “Tutela sancionatória e tutela preventiva”, *in temas de direito processual - segunda série*. São Paulo: Saraiva, p.24-25).

No caso presente, sem dúvida não faz sentido esperarmos a ocorrência de novos ilícitos ambientais, para só então agir em juízo buscando reparar um dano já ocorrido, com a violação ao meio ambiente já consumada. É preciso agir preventivamente.

E a tutela inibitória atua voltada precipuamente contra o ilícito, ainda que possa, ao atacá-lo, também prestar para prevenir danos. E, constatado o ilícito, pode o Judiciário atuar para removê-lo ou fazer cessá-lo. De fato, o art.5º, XXXV da Constituição atribui ao Judiciário não apenas a atuação repressiva, na reparação de danos, mas também atuação **preventiva**, a fim de evitá-los. Não faz sentido esperar que do ilícito já constatado sobrevenham prejuízos e violações mais intensas a direitos para que o Judiciário intervenha.

Agora a tutela inibitória foi positivada no Código de Processo Civil. Diz a lei inclusive que a prova do dano é prescindível. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

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. (grifo nosso)

Por outro lado, deve-se salientar que, por meio da tutela inibitória, pode-se postular um fazer ou um não fazer, uma comissão ou uma abstenção. Nesse sentido, ensina Sérgio Arenhart que:

"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).

Por fim, como se demonstrará no tópico a seguir, é imperioso é que o Judiciário conceda medida de urgência, a título de tutela provisória, para fazer cessar o ilícito perpetrado e prevenir danos futuros, diante da alta probabilidade do direito alegado pelo autor. E a tutela inibitória também pode ser concedida liminarmente.

6. DA TUTELA PROVISÓRIA - SITUAÇÃO DE URGÊNCIA (*PERICULUM IN MORA*) E PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO (EVIDÊNCIA)

Impõe-se, diante do estado de ilicitude comprovado, a concessão de tutela provisória de urgência para compelir os réus a adotarem as medidas necessárias para reprimir os ilícitos já praticados e prevenir a prática de novos ilícitos na região, nos termos do item 4 acima.

O *fumus boni iuris* está demonstrado por todas as provas acostadas, que comprovam a ausência de fiscalização efetiva por parte dos réus; ausência de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

regulação no uso religioso do espaço; avanço da degradação ambiental das áreas de mata atlântica na região; ausência da presença de servidores no local e todos os ilícitos mencionados anteriormente.

O *periculum in mora* também fica demonstrado porque as imagens e documentos colhidos no curso da investigação demonstram que o espaço tem sido utilizado como moradia por alguns dos frequentadores, o que gera um perigo real de invasão e construções de moradias na região. Além disso, em se tratando de bens ecológicos, a ausência de medidas acautelatórias pode resultar na irreversibilidade dos danos ambientais, e conforme entendimento adotado pelo STJ “o *periculum in mora* milita em favor da proteção do meio ambiente, não sendo possível a adoção de outra solução senão o imediato resguardo da pessoa humana e do meio ambiente, mormente em quadros fáticos críticos” (AgInt no TP nº 2.476/RJ, rel. Min. Regina Helena Costa, j.01/09/2020).

Caso não seja deferida a tutela provisória, a utilização religiosa do espaço ambientalmente protegido permanecerá sem qualquer tipo de regulamentação, com riscos à proteção ambiental. Assim, estão presentes os requisitos para o deferimento da tutela provisória de urgência, nos termos dos artigos 294, 297 e 300, todos do Código de Processo Civil.

No caso, a tutela concedida deve ter o caráter **inibitório** (art.497, parágrafo único, do CPC), a fim de fazer cessar o ilícito e prevenir futuros danos, para compelir os réus a adotarem as medidas necessárias de reestruturação e aperfeiçoamento da atuação administrativa no Monte Cardoso Fontes. É pacífico que a tutela inibitória pode ser requerida em caráter provisório, como tutela antecipada de urgência. A respeito dos pressupostos da tutela inibitória concedida *in limine litis*, leciona Luiz Guilherme Marinoni:

“O requerente da tutela inibitória antecipada deve demonstrar, em termos de *fumus boni iuris*, a probabilidade da ilicitude. Além da probabilidade do ilícito, exige-se o que se (...) chama de justificado receio de ineficácia do provimento final. Há 'justificado receio de ineficácia do provimento final' quando há 'justificado receio' de que o ilícito (...) seja praticado no curso do processo de conhecimento, isto é, em momento anterior àquele em que o provimento final pode ser executado (MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. São Paulo: RT, 1998, p.151-152).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

No mesmo sentido, Sérgio Arenhart afirma que:

"A fim de permitir a proteção *initio litis* do interesse ameaçado, ou mesmo antes da proteção final e definitiva, basta que a parte apresente indicativos (novamente com base em juízo de aparência), da impossibilidade de aguardo da decisão definitiva, porquanto a ameaça de lesão ao direito mostra-se premente - havendo probabilidade de que venha a acontecer antes de completado o *iter* necessário para a tutela final" (ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: RT, 2003, p.301).

E, no caso, estão presentes os pressupostos de concessão da medida, a evidência do direito alegado, comprovado pelas provas obtidas nos procedimentos em epígrafe, leva à alta probabilidade de uma sentença favorável (*fumus boni iuris*). E o perigo da demora pelo fato de não se poder aguardar o desenrolar do processo para somente ao final conceder na sentença a tutela pretendida.

Contudo, caso V. Exa. entenda não existir o perigo da demora, os documentos em anexo são suficientes para fundamentar a concessão de tutela provisória de evidência nos termos do art. 311, IV, do CPC, diante da alta probabilidade do direito invocado pelo MPF.

7. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**:

a) a concessão de tutela provisória de urgência, inaudita altera parte, nos termos dos arts. 294 e parágrafo único, 297, 300 e 497, parágrafo único, todos do CPC, eis que presentes os seus pressupostos, para que os réus, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias, sejam compelidos a:

a.1) realizar uma vistoria conjunta no local com a participação de servidores da área do serviço social e meio ambiente, a fim de verificar a situação ambiental da área degradada, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

como levantar informações acerca das pessoas acampadas no local;

a.2) realizar um mutirão para retirada de lixo e limpeza do local;

a.3) instalar placas e avisos na região para alertar sobre a importância de proteção ao meio ambiente na região e da proteção especial dada ao bioma da mata atlântica;

a.4) interditar o imóvel de fiscalização do ICMBio que fica no local, a fim de evitar o seu uso ou ocupação de maneira irregular.

Solicita-se que o juízo, deferindo a tutela provisória, determine a apresentação ao juízo, em até 15 dias, de relação detalhada das providências tomadas pelos requeridos a fim de cumprir a presente decisão, cominando, em caso de descumprimento, multa diária não inferior a um milhão de reais;

b) a concessão de tutela provisória de urgência, inaudita altera parte, nos termos dos arts. 294 e parágrafo único, 297, 300 e 497, parágrafo único, todos do CPC, eis que presentes os seus pressupostos, para que os réus, em prazo não superior a 90 dias, sejam compelidos a apresentar um Plano de Reestruturação das Atividades Fiscalizatórias e Gestão da Área, em especial para:

b.1) criar protocolos de atuação conjunta no local, com a designação de servidores para atuar de forma fixa na região;

b.2) efetuar o isolamento das áreas ambientalmente mais sensíveis, como, p. ex., os espaços com a presença do bioma da mata atlântica;

b.3) a partir das informações recolhidas pela assistência social, verificar a possibilidade e a necessidade de adoção de medidas compatíveis com o Plano Ruas Visíveis, a fim de implementar medidas concretas relacionadas com a Política



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Nacional para a População em Situação de Rua e compatíveis com as determinações exaradas pelo STF nos autos da ADPF 976;

b.4) reformar e reativar o imóvel do ICMBio no local, para que seja utilizado como base operacional dos servidores indicados para atuar no local.

b.5) Concluir a revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, a fim de contemplar regras para o uso religioso de espaços protegidos ambientalmente.

c) o deferimento da participação das entidades associativas e da analista do ICMBio mencionadas no item 3.4, para participar dos autos na qualidade de *amicus curiae*, na forma do art. 138 do CPC.

d) a citação dos réus para que compareçam à audiência prevista no art. 334 do CPC, e, caso não haja autocomposição, para que respondam à demanda no prazo legal, sob pena de revelia, nos termos dos artigos 335 a 346 do Código de Processo Civil; desde logo manifesta-se o autor favorável à realização da audiência de conciliação, oportunidade em que exorta o juízo a estimular as partes a apresentar um calendário do procedimento (art. 191 do CPC), do qual constem etapas de eventual reavaliação das medidas tomadas e novas rodadas de negociação e monitoramento a serem presididas pelo juízo;

e) que o juízo determine a realização de inspeções judiciais referentes ao objeto desta ação, tantas vezes quanto necessário, a qualquer momento e ao longo de toda a tramitação do feito, para a aferição *in loco* do cumprimento das decisões do juízo e os avanços obtidos na direção de remover o ilícito e impedir danos futuros aos direitos subjetivos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

f) ao final, requer a procedência do pedido, confirmando-se a tutela provisória, homologando-se judicialmente o Plano de Reestruturação, e condenando os réus a implementarem as medidas necessárias para regular o uso religioso do espaço do “Monte Cardoso Fontes”.

Requer o MPF a produção de provas por todos os meios admitidos em direito, em especial prova documental superveniente, prova pericial, depoimento pessoal dos prepostos dos réus, oitiva de testemunhas e a participação das entidades associativas cristãs e da pessoa física mencionadas anteriormente na condição de *amici curiae*, além de outras provas a serem especificadas em momento oportuno.

Dá -se à presente causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para efeitos meramente fiscais e de alçada, pelo valor inestimável da pretensão.

Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 2026.

ANTONIO DO PASSO CABRAL

Procurador da República

Lista de anexos:

Anexo 2 ao 9 - Inquérito Civil nº 1.30.001.002870/2022-32;

Anexo 10 - Diretrizes e boas práticas para áreas protegidas urbanas da UICN.