



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

02

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

EXM^o. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE
NITERÓI – RJ

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**, no uso de suas atribuições legais, através do Promotor de Justiça
que esta subscreve, vem, com fulcro no art. 1^o da Lei n^o 7.347/85 e Lei n^o
8.429/92, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de ANTECIPAÇÃO
PARCIAL DA TUTELA**

em face do **MUNICÍPIO DE NITERÓI**, por seu representante legal, com
endereço conhecido do cartório, situado na Rua Visconde de Sepetiba, Centro,
nesta cidade, pelos fatos e fundamentos adiante expostos:

DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO

Rua Visconde de Sepetiba, nº 935, sala 723,
Centro – Niterói - RJ



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

03

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

Esta ação tem por objeto questões relevantes e diretamente relacionadas à defesa do patrimônio público e das regras urbanísticas.

De forma ampla e incontestável, o art. 129, III, da atual Constituição Federal prevê o cabimento da ação civil pública em tais hipóteses, com a expressa menção a "*outros interesses difusos e coletivos*".

A legislação infraconstitucional, seguindo a orientação superior, fez constar expressamente (art. 1º da Lei nº 7.347/85) as hipóteses de cabimento da ação civil pública, inserindo a defesa da ordem urbanística (inciso IV da Lei).

DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os artigos 127 e 129 da Constituição Federal conferiram ao Ministério Público a relevante função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, considerando a Instituição como essencial à função jurisdicional do Estado, enumerando como função institucional a promoção do 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.

A legislação ordinária, sendo assim, permitiu ao Ministério Público a possibilidade de propor a ação civil pública (art. 5º, Lei nº 7.347/85), inclusive na defesa da ordem urbana.

DA LEGITIMIDADE PASSIVA

O réu vem aprovando indiscriminadamente os pedidos de licença para construção de prédios residenciais e comerciais de grande porte no bairro de ICARAÍ, que vem provocando danos ao meio ambiente urbano e à qualidade de vida da população, olvidando a necessária aplicação do importante instrumento urbanístico denominado Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.

A) DOS FATOS

O Ministério Público, preocupado com a expansão imobiliária excessiva de alguns bairros, instaurou o inquérito civil que acompanha a presente



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

04

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

ação, com finalidade de apurar a necessidade de exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança, na região objeto desta ação.

Posteriormente, o Ministério Público recebeu representação do CCOB – Centro Comunitário da Orla da Baía de Niterói solicitando investigação para apurar a especulação imobiliária em Niterói, bem assim a suspensão de todos os novos licenciamentos de aprovação de prédios até a realização de estudos de impactos ambientais e de vizinhança e levantamento das licenças já concedidas. Encaminhou abaixo-assinado com 1009 (mil e nove) assinaturas, colhidos para esse fim.

O bairro objeto deste inquérito civil foi especificamente citado na referida representação, que veio acompanhada de matérias jornalísticas sobre a expansão imobiliária na região aqui em discussão. Destaca-se a entrevista do Prof. Affonso Accorsi, da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF (fl. 124), que esclarece os impactos, os riscos e a solução, consistente na revisão do PUR e em especial dos índices de densidade. **E mais, em reunião nesta Promotoria, após ratificar integralmente a entrevista, afirmou em outro inquérito civil nº 2008.00110966 sobre o mesmo fato, mas com conseqüências jurídicas diferentes (não revisão do PUR): “Realmente, já naquela época, afirmou que o bairro de Icaraí sofria com o adensamento populacional, não condizente com a infraestrutura urbana e espacial do bairro. Segundo o seu entendimento, a revisão do Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía é fundamental para o planejamento urbano da cidade, em especial do bairro de Icaraí. Afirma também que o índice de densidade para o bairro é extremamente permissivo, merecendo melhor debate e análise ao tempo da revisão do PUR. Pode afirmar também que enquanto não se faz uma adequada análise do adensamento urbano e não se promove melhora na infraestrutura urbana há inequivelmente prejuízo à qualidade de vida da população atingida.” (fl.349 – destaques e grifos deste Promotor de Justiça).**

Pela leitura das reportagens pode-se perceber que o bairro de Icaraí é o bairro que mais verticalizou entre 2007 e 2011, sendo a área mais adensada de Niterói, o que sem sobra de dúvidas traz reflexos e impactos urbanísticos.

Observe-se que a despeito da grande transformação pelo qual está passando especificamente a região de Icaraí, o Município tem



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

05

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

concedido novas licenças sem que nenhum estudo tenha sido exigido, o que permite concluir que a aplicação unicamente da lei municipal nº 2.050/03 constitui verdadeira falha urbanística, deixando de incluir os empreendimentos efetivamente impactantes sob o ponto de vista viário e de vizinhança.

O excessivo número de construções na região de Icaraí é fato público e notório, que independeria de prova. Basta percorrer sua pequena extensão para constatar os inúmeros prédios residenciais em construção, como também as suas ruas estreitas e sua posição geográfica, inclusive situada na Av. Roberto Silveira, um dos principais eixos viários do Município, o que demanda a realização de adequados estudos e levantamentos técnicos para o devido planejamento urbano atualizado.

Em outra ação, que visa à suspensão da aprovação de todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, ou seja, residenciais multifamiliares e comerciais com mais de 06 pavimentos no bairro Icaraí enquanto não promovida a revisão do PUR das Praias da Baía, há inclusive concessão de tutela antecipada- confirmada pelo Tribunal- determinando que o Município deixe de autorizar a construção de empreendimentos de grande porte com a suspensão das licenças por ele outorgadas.

Embora a determinação retro tenha sido expressa, inúmeras licenças estão sendo concedidas, e o que é pior sem a prévia a aprovação do competente Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

O que demonstra o total descaso com ações que buscam melhorar a qualidade de vida da população. Tanto é assim que, objetivando eximir-se do cumprimento da decisão judicial, o réu traçou naquela demanda discussão quanto à exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimento de grande porte (prédios residências ou comerciais com mais de 06 (seis) pavimentos),

É cediço, todavia, que em havendo colisão de interesses, deve prevalecer a proteção ao direito difuso, no caso meio ambiente-urbano, presente, portanto, o interesse desta ação.

B) DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

I – O PLANEJAMENTO URBANO E SUA IMPORTÂNCIA

Rua Visconde de Sepetiba, nº 935, sala 723,
Centro – Niterói - RJ



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

06

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

O planejamento urbano e as próprias regras que compõem o direito urbanístico, denominado de meio ambiente artificial, decorrem da Lei Maior, conforme se vê de vários dispositivos constitucionais – artigos 24, I e 182 e seguintes, dentre outros.

Considerado um dos principais instrumentos de política urbana, o Plano Diretor rege a política urbana, atividade tipicamente municipal, devendo ser elaborado pelo Governo e aprovado pela Câmara, sendo obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes.

Além das diversas figuras jurídicas criadas, tais como desapropriação, usucapião, parcelamento compulsório, a Constituição Federal deixou certa margem de liberdade aos Municípios disciplinarem – observada a competência legislativa concorrente – o ordenação do solo e o bem-estar de seus habitantes.

Anunciou, todavia, que o direito de propriedade deve ser exercido de forma a atender a sua função social, considerado inclusive como direito fundamental (artigo 5º, XXIII). E mais precisamente, pontificou que a propriedade urbana cumpre sua função social quando cumpre as regras de ordenação da cidade contidas no plano diretor (artigo 182, § 2º).

Veja, portanto, a importância das referidas normas constitucionais para a questão urbana, a disciplina que direciona o dia-a-dia dos cidadãos, lhes proporcionando os meios de convivência que venham a garantir a cobijada boa qualidade de vida. Trânsito, transporte, aeração, circulação de pessoas e coisas, incidência solar, lazer, turismo, etc, tudo ou quase tudo que envolver a atividade urbana, cada vez mais crescente nos dias atuais, com cidades se transformando em metrópoles ou megalópoles, constituem campo de atuação do direito urbanístico, do urbanismo e conseqüentemente demandam o adequado planejamento urbano.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), por sua vez, determinou aos Municípios:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

1 – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

(...)

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

(...)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) (...)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)."

Em Niterói já existe o Plano Diretor desde o ano de 1992, por intermédio da Lei Municipal nº 1.157, tendo sido atualizado no ano de 2004, através da Lei Municipal nº 2.123, visando a adequação aos termos do Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/01.

O referido Plano Diretor criou outros instrumentos que lhe dariam supedâneo, visando um detalhamento temático ou territorial ainda mais preciso, como, por exemplo, lei de uso e ocupação do solo, de parcelamento, ambiental, de edificações, etc.

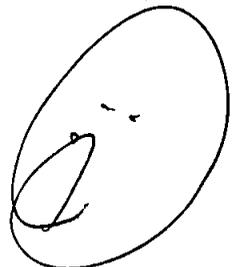
A subdivisão territorial determinada pelo Plano Diretor de Niterói consistiria da elaboração de Planos Urbanísticos Regionais, visando ao detalhamento das regras locais, sempre em obediência aos seus comandos e suas diretrizes, que foram traçadas no macro planejamento. Elegeu-se então a necessidade de elaboração de 05 (cinco) Planos Urbanísticos Regionais – PUR, para as respectivas sub-regiões, sendo: Praias da Baía, Pendotiba e Regiões Oceânica, Norte e Leste. Já foram aprovados os PUR das Praias da Baía e os das Regiões Norte e Oceânica.

III – A NECESSIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA- EIV

Dentre os instrumentos de proteção urbanística, o Estatuto da Cidade criou o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, destinado a contemplar os impactos positivos e negativos de empreendimentos em relação à qualidade de vida da população do local e das proximidades – art. 37 do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01.

No artigo 36 da mesma lei, esclareceu que a lei municipal definirá os empreendimentos sujeitos à elaboração do estudo prévio para efeito de aprovação pelo Poder Público Municipal.

O Município de Niterói aprovou a Lei Municipal nº 2.050/03, a qual definiu os empreendimentos sujeitos ao EIV.





**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

Ocorre que a fixação por lei municipal praticamente inviabiliza a aplicação do instituto, exigindo-a somente para empreendimentos de uma grandeza tal que torna o instrumento tão extraordinário que mais parece em desuso.

Ademais, para a correta utilização do instituto, importante a aferição das condições especiais do planejamento urbano em que se constata o significativo impacto na vizinhança.

Conforme se verificou durante a instrução do inquérito civil e se demonstrará nesta petição inicial, a região objeto desta ação sofre significativa influência com a construção de prédios residenciais, que, de forma abrupta, tomam conta do espaço urbano, provocando reflexos negativos para a população do Município, especialmente a do bairro, demonstrando possível deficiência no planejamento urbano realizado ou mesmo uma imprevisível movimentação de mercado.

De qualquer forma, a construção de prédios e mais prédios em alguns bairros estão sim a ensejar a configuração do potencial dano à coletividade envolvida.

Ainda que não conste da lei municipal citada, as construções de prédios residenciais no bairro estão a exigir o EIV como medida destinada a proteger o cidadão dos impactos negativos sofridos.

Pela relevância e importância dos ensinamentos, vale a transcrição do Prof. Celso Fiorillo sobre o assunto:

“Mais importante instrumento de atuação no meio ambiente artificial na perspectiva de assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 12, III, da Constituição Federal), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem como objetivo compatibilizar a ordem econômica do capitalismo (arts. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal) em face dos valores fundamentais ligados às necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no país justamente em decorrência do trinômio vida - trabalho - consumo. O EIV segue necessariamente os critérios impostos pelo art. 225, IV, da Constituição Federal, o que se traduz em instrumento de natureza jurídica constitucional. Daí ser despicienda, por inconstitucional, a primeira parte do art. 36 do Estatuto da Cidade, que condiciona os empreendimentos e atividades privados ou públicos sujeitos ao estudo à “lei municipal”, posto



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

que a exigência do estudo se estabelece, ainda que na forma da lei, para qualquer instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Destarte, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) deverá sempre ser executado observando-se, antes dos critérios legais, ou seja, dos critérios específicos elaborados pelo Estatuto, algumas exigências prévias de índole constitucional, a saber: 1) O Poder Público Municipal tem incumbência de exigir o EIV tanto para instalação de obra como para instalação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental; 2) O EIV será sempre necessariamente prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental; 3) Será sempre dada publicidade ao EIV, enquanto estudo complexo realizado por equipe multidisciplinar, observando-se particularmente no âmbito da Carta Magna a diretriz fixada no art. 12, II, que assegura o fundamento da cidadania como constitutivo do Estado Democrático de Direito e que terá desdobramentos na Lei n. 10.257 em face da gestão democrática da cidade. O EIV evidencia sua existência no princípio da prevenção do dano ambiental, decorrendo, portanto, da idéia antes fixada, sua essência preventiva. O conteúdo do EIV deverá ser executado de forma a contemplar tanto os efeitos positivos como os negativos do empreendimento ou atividade e tem como objetivo explícito a tutela da qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37, caput), ou seja, a que habita tanto os bairros regulares como irregulares. As questões indicadas nos incisos I a VII do art. 37 estabelecem o conteúdo mínimo do EIV; trata-se de previsão de diagnóstico da situação ambiental presente (meio ambiente cultural, meio ambiente artificial, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural), antes da implantação da obra ou atividade, possibilitando fazer comparações com as alterações que ocorrerão posteriormente, caso a obra ou atividade venha a ser autorizada. Elaboradas as previsões necessárias com a indicação de eventuais medidas mitigadoras do impacto, será necessária a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento destas. Vale fixar que cabe ao proponente do projeto (obra ou atividade) o dever de arcar com as despesas necessárias. O EIV deve ser realizado por equipe técnica multidisciplinar, que contará com todos os profissionais ligados às questões sublinhadas pelos incisos I a VII do art. 37, profissionais estes que avaliarão os impactos positivos e negativos indicados no caput do art. 37. A responsabilidade civil do Poder Público Municipal, fixada por força do art. 225, § 111, IV, é idêntica às demais hipóteses da



11

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

responsabilidade constitucional por força de lesão ou ameaça aos bens ambientais, sendo certo que podemos transportar para o EIV todo o regime jurídico do EIA.” (em Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Ed. Saraiva, 1ª ed., pág. 286/287).

E os impactos sentidos pela população do bairro com as construções que estão sendo realizadas, impõem medidas urgentes e eficazes a prevenir os danos causados à população.

Os empreendimentos que devem se submeter ao estudo, segundo o entendimento do Ministério Público, são os considerados de grande porte, nos termos do artigo 61 do próprio PUR das Praias da Baía Lei Municipal nº 1.967/02, os multifamiliares residenciais e os comerciais, ambos com mais de 06 (seis) pavimentos.

IV – OS IMPACTOS CONCRETOS NO BAIRRO

Conforme se pode constatar das provas produzidas no inquérito civil que acompanha esta petição inicial, o bairro conhecido como **Integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14 (mapa da legislação no inquérito civil)** sofre uma pressão imobiliária muito forte, havendo construção de prédios residenciais de grande porte em número elevadíssimo, em razão das condições do bairro, do aquecimento do mercado imobiliário, da facilitação do crédito e de outras questões econômicas e financeiras e atinentes ao mercado.

Tal atividade seria economicamente importante e mesmo saudável, permitindo a criação de emprego e promovendo o desenvolvimento da região, caso não estivesse ela em rota de colisão com os interesses urbanísticos do bairro, provocando sérios e incômodos transtornos para a população residente ali, como também em todo o Município.

A aceleração da construção civil no bairro deve ser adequada e estar em conformidade com o planejamento municipal, sob pena de praticamente inviabilizar a tentativa de adotar políticas públicas destinadas a suportar a atividade, causando impactos de vizinhança, viário e de outras tantas questões que compõem a sustentabilidade urbana.



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

O trânsito, por exemplo, um dos principais problemas da cidade de Niterói, vem sendo absurdamente prejudicado tanto no bairro como em toda a cidade, seja pelo aumento de pessoas residentes, muitas vezes de outros municípios, seja pela não inclusão de políticas públicas urbanísticas, como aumento de recuos, afastamentos, e outras tantas medidas, inclusive aquelas enumeradas pelo Estatuto da Cidade, que poderiam ser utilizadas para melhor compatibilização dos interesses.

No entanto, ou o planejamento foi ineficiente e equivocado ou não mais se encontra compatível com a realidade, situação que até mesmo confirma a necessidade de revisão.

Veja o relatório do Técnico de Notificações do Ministério Público que constatou a expressiva quantidade de prédios em construções no referido trecho. Tal constatação seria mesmo dispensável por constituir fato público e notório que o denominado bairro de ICARAÍ é alvo de grande interesse do mercado imobiliário, sendo área ainda composta de muitas casas, que estão cedendo diante dessa pressão imobiliária.

No entanto, tal expansão seria saudável se não ocorresse em velocidade inacreditável, desacompanhada de qualquer melhoria na infraestrutura urbana, notadamente a viária, porque situada em área de ligação entre vários bairros do Município.

Não bastasse isso, esse desenfreado crescimento na região ocorre no momento em que se pode constatar a não revisão do PUR, medida que seria e será adequada para rever os parâmetros ali fixados, permitirá a formalização de instrumentos urbanísticos e outras medidas que melhorem a infraestrutura urbana.

Ora, enquanto a revisão do PUR não ocorre e havendo significativos impactos locais com a sua aplicação, impõe-se a suspensão das novas licenças de construção para que não seja tarde demais e seja o Município obrigado a efetuar vultosos gastos públicos com equipamentos complexos e que apenas possam remediar o dano já efetivamente praticado, justamente o que se pretende evitar.

Aliás, o PUR, ao fixar as diretrizes para o bairro ICARAÍ, onde se inclui o trecho objeto desta ação, o fez como sub-região ICARAÍ, com a sigla IC.



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

E para a referida sub-região, o artigo 126 do Plano Diretor fixou diretrizes que não se sabe se estão sendo observadas e merecem melhor apreciação do legislador regulamentador.

V – OS DANOS PRATICADOS E SUA CORRETA REPARAÇÃO

A omissão aqui anunciada, como se viu acima, constitui ilegalidade, que, diante dos danos sociais provocados, devem ser devidamente reparados, independentemente de culpa em sentido amplo.

Ora, ao deixar de contemplar e exigir o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança onde se verifica efetivos impactos, incorre o réu em omissão passível de adequação, que provoca sérios e gravosos danos à população.

Os empreendimentos que devem ter a sua licença condicionada à prévia aprovação do referido EIV, segundo o entendimento do Ministério Público, são os considerados de grande porte, nos termos do artigo 61 do próprio PUR das Praias da Baía Lei Municipal nº 1.967/02, os multifamiliares residenciais e os comerciais, ambos com mais de 06 (seis) pavimentos.

Saliente-se que o gabarito fixado por o bairro o bairro de **ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14**, permite a construção de prédios de 12 (IC 18), 14 (IC 17) e 15 (IC 16) andares de lâmina, ou seja, de apartamentos, além do embasamento e de outras fórmulas embutidas no próprio PUR que permitem o seu aumento.

Observa-se que no caso os prédios residenciais dificilmente serão construídos abaixo do seu gabarito máximo ou perto disso, sendo justamente essa a preocupação da sociedade. Por isso se faz necessária análise prévia dos impactos que a construção de prédios residenciais, de natureza multifamiliar e de grande porte, permitindo que sejam eles minimizados e corrigidos. Por provocarem os mesmos impactos ou até piores, devem ser incluídos também os prédios comerciais de grande porte, com mais de 06 (seis) pavimentos.

Conforme foi constatado durante o inquérito civil e se pode facilmente verificar pela realidade local, sendo fato público e notório, a região e toda a cidade sofrem com a expressiva e célere aprovação de prédios



14

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

residenciais e comerciais de 15/16 pavimentos, merecendo então a devida proteção judicial.

Em havendo violação de direitos como os aqui defendidos, o Ministério Público tem por função buscar a obtenção da tutela específica, instrumento de extrema importância jurídica que vem grafado em dois relevantes diplomas legais: no CPC – art. 461 e no CDC – art. 84, respectivamente aplicáveis à ação civil pública por força dos artigos 19 e 21 da Lei nº 7.347/85.

Com ele se pretende mesmo a efetiva e específica prestação conferida em lei, mormente em se tratando de interesses e direitos metaindividuais de cunho nitidamente social, como são as normas urbanísticas e de proteção ao patrimônio público, moral e materialmente.

Portanto, o Ministério Público quer ver cumprida a sua pretensão estampada na petição inicial, impedindo e coibindo os danos que venham a ser experimentados ainda mais pela população atingida, somente havendo conversão em perdas e danos em último caso.

Kazuo Watanabe, um dos integrantes da proposta do anteprojeto do Código do Consumidor, realça o alcance da norma:

“A conversão da obrigação em perdas e danos somente se dará em último caso, quando jurídica ou materialmente impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.”
(em CDC – Comentário pelos autores do anteprojeto, Ed. Forense Universitária, 5ª ed., pág. 654).

E em se tratando de direitos indisponíveis, incabível qualquer opção do autor, aliado ao fato de que a sociedade espera mesmo o cumprimento das obrigações que estão previstas em lei.

Além de se exigir a aprovação do EIV nos empreendimentos imobiliários de grande porte, cabível também a nulidade de todas as licenças que venham a ser aprovadas para a região atingida após o ajuizamento desta ação, considerando que desde o ajuizamento desta ação passa a questão a ser objeto litigioso, devendo ser de conhecimento de eventuais, futuros e desconhecidos interessados.

Mesmo que, em hipótese remota, sejam construídos novos empreendimentos imobiliários na região, contrariando a pretensão aqui deduzida, nada impede que seja convertida a condenação em perdas e danos, a ser



15

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

revertida em benefício dos impactos negativos causados nessa área específica, caso haja exaurimento dos efeitos das eventuais licenças concedidas.

A conversão em pecúnia deverá ensejar a transferência para o Fundo Municipal de Urbanismo, com finalidade específica para o bairro objeto desta ação, visando a recomposição dos danos causados e minimizando esses impactos para a população local, adotando-se medidas eficazes de política urbana.

Na visão do Ministério Público a conduta do réu enseja também indenização por danos morais coletivos, na medida em que a população se submeteu a intensos impactos que poderiam ter sido evitados, fazendo com que a sociedade sofra grave abalo em razão de sua conduta ilegal e lesiva.

O Prof. Hugo Nigro Mazzilli, bem elucidada:

“Os danos indenizáveis não são apenas os materiais. A Constituição admite a defesa da moralidade administrativa, o CDC cuidou da efetiva prevenção e reparação de danos morais; a própria LACP permite a propositura de ações civis públicas em virtude de danos morais.

Assim, na lesão ao patrimônio cultural, por exemplo, não se pode afastar em tese o cabimento de indenização também como satisfação à coletividade pelo sentimento jurídico violado.(...)

Mesmo quando impossível restaurar diretamente o bem ou o valor atingido, será cabível condenação em pecúnia, e o produto reverterá para o fundo da LACP. Sua adequada aplicação permitirá a conservação ou restauração de outros bens e valores compatíveis.

*Não há critérios legais para avaliar os danos; deveremos tentar avaliá-los sempre com vistas à reparação **in natura**, ou seja, buscando a **restitutio in integrum**.”*

O arbitramento judicial deverá contemplar o valor correspondente ao impacto negativo provocado no bairro a partir do ajuizamento desta ação, tanto no aspecto moral, pelo sofrimento experimentado pela sociedade com as agressões sofridas, como também pelo dano material intercorrente, valor correspondente ao dano no período compreendido entre a data do ajuizamento desta ação, data em que se questiona a necessidade do EIV (ato lesivo) e a do comportamento do réu em exigir e aprovar o referido estudo nos empreendimentos aqui indicados (efetiva reparação).



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

Sugere-se como parâmetro, dentre outros, a destinação de valores correspondentes a projetos de interesse urbanístico do bairro afetado que venham a ser aprovados, inclusive no âmbito do COMPUR e do próprio Fundo Municipal específico.

C) DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA PLEITEADA

Sobre o *fumus boni iuris* acredita o Ministério Público que toda a extensa fundamentação aqui lançada, não deixa margem de dúvida sobre a total ilegalidade e lesividade na conduta omissiva do réu, ensejando a aprovação de número cada vez mais crescente de construções, com impactos significativos no bairro.

As provas produzidas e os fundamentos de fato e de direito reunidos nesta ação, estão a indicar que a sociedade apresenta bom direito a agasalhar a sua pretensão.

Inconcebível, *data venia*, permitir que uma lei de significativa importância deixe de ser aplicada para empreendimentos que efetivamente causem impactos negativos na vizinhança, em razão de uma fixação de parâmetros ilegítimos e que não refletem a realidade da cidade, circunstância que evidencia a ilegalidade e inconstitucionalidade por omissão, sendo a exigência do EIV medida extremamente necessária para a questão urbanística e o ordenamento da cidade, mormente com a demonstração dos impactos negativos sentidos pela população interessada.

Por outro lado, o *periculum in mora* decorre da própria necessidade de se manter a sadia qualidade de vida da população, permitindo que seja colocado cobro à violenta ação de mercado no bairro, submetido à empreendimentos imobiliários semanais, quando constatada a falta e/ou o ineficiente planejamento urbano com a específica lei do EIV, colocando em risco a política urbana da região, que somente poderá ser recomposta no futuro por pesados investimentos públicos.

Observe-se a questão viária, por exemplo. A se permitir o prosseguimento das obras e mais obras no bairro, com os afastamentos, recuos e gabaritos existentes, amanhã deverão ser gastos investimentos públicos de elevada monta para a correção desse erro, como construção de metrô, pontes e viadutos extremamente caros, quando poderia ser previsto um recuo um pouco maior e permitir a duplicação da via!!!!!!



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

Não se olvida da necessidade do crescimento da cidade e dos benefícios econômicos que possam advir, mas eles devem ser realizados de forma sustentável, sob pena de servirem apenas para favorecer os empreendedores e construtores e eventualmente políticos inescrupulosos e preocupados apenas com os rumos de suas campanhas políticas e de seus interesses pessoais.

Sobre a concessão de liminares em ação civil pública, felizes as expressões do Prof. Mancuso:

*“(...) Escusado lembrar que o cumprimento específico da obrigação é fundamental no campo dos interesses metaindividuais, onde a tradicional “conversão em perdas e danos” jamais poderá suprir a eficácia da prestação não adimplida **in concreto** (pense-se, por exemplo, numa condenação ao replantio de área devastada, ou à limpeza das águas contaminadas por derramamento de óleo).*

Nesse sentido, avulta em importância a concessão de liminares e cautelares na ação civil pública, por seu poder de impedir a concretização do dano temido.(...)” (Rodolfo de Camargo Mancuso, em Ação Civil Pública, Ed. RT, 6ª ed., págs. 172/173).

Além disso, nenhum prejuízo direto acarretará a medida, inclusive ao ponto de causar instabilidade às empresas e a economia da cidade, primeiro porque é restrita ao bairro impactado, segundo porque permite o prosseguimento dos empreendimentos já aprovados, terceiro porque podem ser feitos empreendimentos de outros padrões, quarto porque as construtoras atuam em vários municípios e quinto que o empreendimento poderá ser licenciado desde que aprovado o EIV. E mais, não haverá reflexos insuportáveis na oferta de emprego na cidade, porque os empregos atendem também e principalmente aos Municípios vizinhos, que podem aquecer sua economia, além, é claro, de ser possível o direcionamento da mão-de-obra para outras áreas ainda não impactadas.

Ademais, a medida destina-se a adequar as construções no bairro em conformidade com o EIV aprovado, de forma a contemplá-las à realidade local e atendendo aos anseios da sociedade, e proporcionando a correção dos erros evidenciados com o planejamento anteriormente efetuado.

Para o Município não haverá espaço sequer para alegar prejuízo com a decisão, uma vez que apenas deverá processar e apreciar o EIV, sendo medida que não lhe afeta diretamente e nem indiretamente, apenas cria





**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

um pouco mais de trabalho no âmbito das Secretarias Municipais de Urbanismo e de Meio Ambiente.

Não será aceitável a alegação de terceiros interessados de que haverá prejuízo com a realização de estudos, considerando o montante dos empreendimentos que serão afetados, de grande porte e extremamente rentáveis, conforme se vê do mercado, que facilmente suportarão a medida.

Desta forma, entende o Ministério Público ser cabível, viável e necessária a concessão parcial e antecipada da tutela pretendida tendente a não permitir a aprovação de empreendimentos e construções de grande porte no bairro referido acima, restabelecendo o mínimo de tranquilidade para a população niteroiense.

DOS PEDIDOS

Requer assim o Ministério Público, do que foi exposto:

1) a **distribuição** da presente ação;

2) **LIMINARMENTE, inaudita altera pars**, seja concedida a **ANTECIPAÇÃO PARCIAL DA TUTELA** conforme item "C" acima, visando a **determinar ao réu a prévia a aprovação do competente Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, ou seja, residenciais multifamíliares e comerciais, ambos com mais de 06 pavimentos (art. 61 do PUR) o bairro de ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14, como condição para a licença de construção, a partir do ajuizamento desta ação e até o seu julgamento final, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento;**

3) a **citação** do réu para, querendo, contestar a presente ação;

4) **ao final**, seja julgado procedente o pedido para:

4.1) **confirmar a antecipação da tutela requerida**, visando a **determinar ao réu a prévia a aprovação do competente Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, ou seja, residenciais multifamíliares e comerciais, ambos com mais de 06 pavimentos (art. 61 do PUR) o bairro de ICARAÍ, integrante da sub-**



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE NITERÓI
MEIO AMBIENTE – URBANISMO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14 a partir do ajuizamento desta ação e até o seu julgamento final, decretando a nulidade dos atos praticados a partir do ajuizamento desta ação, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento;

4.2) **condenar o réu a indenizar os prejuízos morais e materiais** sofridos pela coletividade em razão da sua omissão, em valor pecuniário a ser arbitrado pelo Juízo, conforme item “V” acima, para ser revertido ao Fundo Municipal de Urbanismo e Habitação a ser indicado oportunamente e visando aplicação em projetos urbanísticos voltados para o bairro objeto desta ação;

5) a **condenação do réu nos ônus da sucumbência**, a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público do RJ, nos termos da Lei Estadual nº 2.819/97, artigo 4º, inciso XII, e regulamentação pela Resolução GPGJ nº 801/98.

Protesta por todos os meios de prova em direito admitidos, a serem especificados oportunamente, apresentando com a presente a prova documental relativa ao **inquérito civil nº 2008.00110968 (antigo IC nº 130/08)** desta Promotoria de Justiça.

Por fim, esclarece que receberá intimações em seu Gabinete, situado à Rua Visconde de Sepetiba, nº 935, 7º andar (sala 723), Centro, Niterói.

Dá à causa o valor R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), meramente para efeito do artigo 258 do CPC, uma vez que o correto valor da causa somente será conhecido em liquidação de sentença ou durante a instrução processual.

P. Deferimento.

Niterói, 31 de janeiro de 2013.

AUGUSTO VIANNA LOPES
Promotor de Justiça