



**AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 0027198-80.2018.8.19.0000**  
**AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AGRAVADO1: MUNICÍPIO DE MACAÉ**  
**AGRAVADO2: COLÉGIO ATLÂNTICO MACAÉ LTDA ME**  
**RELATOR: DES. PLINIO PINTO COELHO FILHO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. FILIAL DE COLÉGIO PARTICULAR INSTALADO EM LOCAL PROIBIDO PELA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL. *FUMUS BONI IURIS* CONFIGURADO. COLÉGIO EM ATIVIDADE HÁ MAIS DE DOIS ANOS JÁ ESTÁ CAUSANDO IMPACTOS NEGATIVOS QUE A LEI QUIS EVITAR. NECESSIDADE DE IMEDIATA TRANSFERÊNCIA DOS ALUNOS PARA OUTRAS UNIDADES DE ENSINO. *PERICULUM IN MORA*. AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento n° 0027198-80.2018.8.19.0000 em que figura como agravante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e como agravados MUNICÍPIO DE MACAÉ e COLÉGIO ATLÂNTICO MACAÉ LTDA ME.



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

Acordam os Desembargadores da Décima Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em dar parcial provimento ao agravo de instrumento interposto.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto em face da decisão do D. Juízo de 1º grau da 1ª Vara Cível da Comarca de Macaé, que indeferiu pedido de tutela provisória de urgência.

O Ministério Público, ora agravante, ajuizou ação civil pública com pedido de tutela de urgência em face do Município de Macaé e Colégio Atlântico Ltda. com vistas a impedir o funcionamento da unidade de ensino do segundo réu no bairro da Praia do Pecado, sob a alegação de que tal atividade foi implantada sem o devido Alvará de Funcionamento e em desacordo com a legislação urbanística municipal.

Requer a agravante, portanto, a reforma da r. decisão, com pedido de antecipação de tutela recursal, a fim de que seja concedida tutela provisória de urgência, de forma a suspender as atividades do Colégio Atlântico na Praia do Pecado, até que regular processo administrativo para emissão de Alvará de Funcionamento seja realizado.

Alega a agravante que a unidade de ensino se instalou em bairro incompatível com a sua atividade, visto que a Praia do Pecado está em zona residencial, e a instalação do colégio é classificada como atividade de grande porte, tanto pelo tipo de atividade como pela área de construção, e que, em zonas residenciais, só podem ser instaladas atividades de pequeno porte e em setores viários predeterminados. Afirma ainda que o Colégio Atlântico iniciou suas atividades em 2016 sem alvará de funcionamento, que apenas foi emitido pelo Município de Macaé em setembro de 2017 de forma provisória até o fim deste ano, e que, diante do indeferimento da tutela provisória, o colégio continua funcionando normalmente. Aduz que a escola conseguiu se instalar sem a observância aos ditames legais em razão da estreita relação entre o Secretário Municipal de Educação à época, Guto Garcia, e o Colégio Atlântico, que já figurou em seu quadro societário. Por fim, alega que o *fumus boni iuris* está caracterizado pela demonstração da proibição de empreendimento comercial no local por lei, que considera a atividade desenvolvida pelo segundo demandado como sendo de grande impacto e que é nítida a





**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

configuração de fundado receito de lesão grave ou de difícil reparação, uma vez que o Colégio Atlântico já funciona no local há quase dois anos.

Decisão que indeferiu o pedido de antecipação de tutela recursal às fls. 19.

Informações prestadas pelo Juízo *a quo* às fls. 25/29.

Contrarrrazões ofertadas pelo Município de Macaé, às fls. 30/34, em que sustenta, em síntese, que as atividades do colégio estão de fato inseridas no grupo de atividades de grande porte, contudo, de acordo com a Lei Complementar 141/2010, os casos envolvendo tais atividades devem ser analisados, de forma multidisciplinar, por uma Comissão Especial e que o Município de Macaé seguiu o devido processo legal descrito na lei e, com base em análise da Comissão Especial, expediu alvará de funcionamento, que, como ato administrativo, possui presunção de legitimidade. Afirma ainda que não está presente o perigo de dano e o risco ao resultado útil do processo, uma vez que não há nenhuma evidência da possibilidade de dano capaz de afetar a qualidade de vida dos moradores do bairro a justificar a suspensão das atividades escolares em sede de cognição sumária e que no local do empreendimento ora questionado já funcionava a Escola Americana, a qual desenvolvia atividade com mesmo fim comercial, qual seja, atividade de ensino.

Contrarrrazões do Colégio Atlântico Macaé Ltda, às fls. 35/40, em que alega que juntou cópia da Certidão de Consulta Prévia, Certificado de Aprovação do Corpo de Bombeiros e Requerimento de Habite-se do imóvel, demonstrando que todos os procedimentos legais foram adotados a fim de regularizar as atividades da filial. Afirma que o empreendimento pode ser, no máximo, enquadrado como médio porte, inexistindo o aludido “alto impacto” afirmado pelo *Parquet* e já consta na própria Certidão de Consulta Prévia a impossibilidade de expandir o porte da atividade. Sustenta a ausência de *periculum in mora* visto que no mesmo local já funcionava a Escola Americana do Rio de Janeiro, que atendia a determinado quantitativo de alunos que será mantido pelo novo colégio, de modo que sua atividade não é capaz de afetar ou alterar de forma aguda a qualidade de vida dos moradores do bairro. Juntou alvará de funcionamento definitivo emitido em 30/11/2017 e alega que, pelo princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos, ele deve ser reputado como válido. Por fim, afirma que suspensão das atividades escolares, de forma liminar,



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**



somente iria causar mais prejuízos aos pais e alunos que atualmente frequentam tal unidade.

Parecer do Ministério Público, às fls. 51/55, como fiscal da lei, em que opinou no sentido do conhecimento e provimento do recurso.

É o sucinto relatório.

**VOTO**

Conhece-se do recurso, pois tempestivo, encontrando-se presentes os demais requisitos de admissibilidade recursal.

Inicialmente, deve ser observado que não há controvérsias acerca do fato de a unidade do Colégio Atlântico da Praia do Pecado estar situada em zona residencial, mais especificamente entre os bairros do Vivendas da Lagoa e Morada das Graças, conforme consta na própria certidão de consulta prévia juntada pelo segundo demandado às fls. 153 do processo originário.

Verifica-se ainda que referida área situa-se, mais especificamente, dentro da Zona Residencial 3, de acordo com o quadro do Anexo V da Lei Complementar nº 141/2010, que dispõe sobre o Código de Urbanismo do Município de Macaé.

O art. 86 da referida lei, no capítulo que trata sobre o zoneamento urbano, assim dispõe:

*“Art. 86. As Zonas Residenciais são áreas com predominância do uso residencial, onde as vias de circulação estão destinadas ao tráfego leve e local em que os níveis de ruído são compatíveis ao uso residencial e onde as atividades comerciais e de serviços, preferencialmente de pequeno porte, somente podem estar instaladas em setores viários.”*

Da leitura desta norma não é possível aferir que atividades comerciais e de serviços de médio ou grande porte estejam proibidas de se instalarem em zonas residenciais, visto que o dispositivo





**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

não fala exclusivamente, mas sim preferencialmente atividades de pequeno porte. Por outro lado, a lei foi clara ao prever que tais atividades, sejam de qual porte forem, somente podem ser instaladas em setores viários.

Assim, de início, já é possível verificar que a instalação do colégio se deu em local não permitido, visto que se situa em vias que não são consideradas setores viários.

Observa-se que o Colégio Atlântico está nas seguintes vias de acesso: rua camboriú e rua paranagua (fls. 498 processo originário). Os setores viários, por sua vez, estão expressamente previstos na Lei Complementar nº 141/2010 e não consta no rol do Art. 105 as referidas ruas em que se encontra a unidade de ensino. Ademais, o inciso VIII do art. 105 prevê especificamente quais vias são consideradas setores viários de serviços nos bairros Morada das Graças e Mirante da Lagoa, sem incluir as vias de acesso ao colégio.

Ao lado disso, existe uma definição clara no sentido de que as atividades educacionais de qualquer tipo (pré-escolar, fundamental, médio ou superior) estão enquadradas como sendo de grande porte (Grupo IV), conforme previsto no art. 117, inciso IV, § 1º c/c Anexo II da LC nº 141/2010, mais especificamente como *“atividades específicas, incluindo os empreendimentos de impacto urbanoambiental, que possam causar alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente e impacto ou alteração no seu entorno ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura, ou ainda, aquelas instaladas nos bens arquitetônicos e sítios notáveis inseridos no Setor Especial de Preservação Histórico-Cultural.”*

Ainda que as atividades de grande porte não sejam totalmente proibidas nas zonas residenciais, embora não recomendadas, também é possível observar que a definição das atividades do Grupo 4 é incompatível com a definição das zonas residenciais, que devem ter o tráfego leve e níveis de ruído compatíveis ao uso residencial, sendo certo que a atividade referente ao colégio é de uso não residencial, conforme art. 117, *caput*, da LC nº 141/2010.

Além disso, pela regra de experiência, sabe-se que os horários de entrada e saída de alunos no colégio tornam o tráfego mais intenso, bem como nos horários de recreio se altera os níveis de ruído. De toda forma, desnecessário imiscuir-se em tal questão, visto que a própria lei





**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

já proibiu a instalação da atividade de ensino em via que não seja considerada setor viário em se tratando de zona residencial, presumindo sua inadequação, como é o caso.

Como apontado pelos agravados, de acordo com o art. 117, § 2º da referida LC: *“as atividades inseridas no grupo 4, assim como os casos omissos, deverão ter seus projetos analisados e aprovados previamente por uma comissão especial a ser instituída por ato do Executivo e emitido parecer técnico favorável pelo órgão municipal de planejamento urbano.”*

Afirma o Município de Macaé que realizou o devido procedimento exigido pela lei, por meio de análise disciplinar, e com base em análise da Comissão Especial expediu alvará de funcionamento, e que esse deve ser considerado presumidamente válido, e ainda que, se tratando de mérito administrativo, não poderia o Judiciário intervir na decisão final do Município.

Entretanto, deve se ter em vista que a Administração Pública deve obediência ao princípio da legalidade, de modo que só pode agir de acordo com o ordenamento jurídico. E, no caso em tela, a própria legislação já presumiu que o impacto ambiental causado pela atividade de ensino é grande e não se adequa à zona urbana em questão.

A Comissão Especial prevista na LC que rege a urbanização de Macaé deve analisar e aprovar os projetos das atividades de grande porte do Grupo 4, sem deixar de observar o que está previsto em lei, ou seja, atentando aos locais em que é permitida sua instalação. Isto é, à Administração Pública, além de observar as regras jurídicas, soma-se a necessidade da realização desta comissão.

Assim, não há autorização para que a Comissão Especial tome decisões contrárias ao previsto na própria lei que a instituiu. A comissão serve para resolver se, mesmo no local permitido pela lei para a instalação da atividade, essa se mostra adequada diante dos impactos que pode causar, e apenas nessa parte identifica-se o mérito administrativo no qual o Judiciário não pode se imiscuir. E, como visto, a lei em questão proíbe a instalação de empreendimentos comerciais e de serviços em vias que não sejam setores viários em zonas residenciais, de modo que o Judiciário não só pode como deve controlar o cumprimento da lei.



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

Ao lado disso, também é possível verificar que, de fato, o Colégio Atlântico iniciou suas atividades sem o devido alvará de funcionamento, visto que começou a funcionar em agosto de 2016 (fls. 95/96 do processo originário) e o alvará provisório foi emitido apenas em setembro de 2017, com validade até o fim deste ano (fls. 501 do processo originário). E, em novembro de 2017, foi emitido o alvará definitivo, conforme juntado pelo Colégio Atlântico, em suas contrarrazões, às fls. 38/39.

Quanto ao fato de o Colégio Atlântico ter funcionado por um ano na filial da Praia do Pecado sem a devida autorização em razão da relação do secretário municipal à época com o corpo societário do colégio, e em relação à falsidade das informações contidas nas defesas das partes rés que alegaram que o colégio não estava em atividade quando, na verdade, já estava em pleno funcionamento, são questões que devem ser devidamente analisadas no decorrer do processo ordinário, por meio de cognição exauriente.

De todo modo, é certo que mesmo o alvará definitivo que foi emitido ao longo do presente processo não pode ser considerado válido, visto que, como já demonstrado, violou o que estava previsto em lei. Assim, a presunção de legitimidade e legalidade alegada pelas partes agravadas não é absoluta e fora devidamente afastada pela agravante, ao demonstrar que a licença fora concedida pela Administração sem observar proibição legal.

Desse modo, configurado o *fumus boni iuris*, no sentido de que o colégio foi instalado em desacordo com a legislação urbanística municipal, conforme demonstrado.

Também está configurado o *periculum in mora*, visto que o colégio funciona há mais de dois anos em local em que é vedada sua instalação, e já vem causando os impactos que a lei tentou evitar, de modo que não dá para esperar o término do processo.

Quanto ao fato de já existir uma escola no mesmo local anteriormente, isso não muda a questão em tela, porque, para a realização de uma nova atividade, deve ser concedido novo licenciamento, que deve, por sua vez, observar a legislação vigente no momento de sua concessão. E, ainda, se em momento anterior fora concedido um alvará de funcionamento



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

em desacordo com a lei, isso não quer dizer que o equívoco deva se repetir ou se manter.

Vale comentar ainda que, em sede de contrarrazões, o Colégio Atlântico alegou que iria manter o mesmo numerário de alunos que existia na Escola Americana, em torno de 80 a 100 alunos, todavia, no juízo de primeiro grau, afirmou que possuía 234 alunos matriculados (fls. 596 do processo originário).

Ressalta-se que o objeto da presente demanda é uma questão ambiental, sendo certo que meio ambiente não diz respeito apenas a recursos naturais, e compreende também em seu conceito o meio ambiente do trabalho, cultural e artificial, formado pelos bens criados pelo homem.

Nesse contexto, insere-se a política urbana de ocupação, utilização e parcelamento do solo urbano, que é regulada pelas legislações municipais, e que objetiva o crescimento urbano de forma consciente, ordenada e sustentável, a fim de garantir, ou ao menos tentar, o direito de todos ao meio ambiente sadio.

Sendo uma questão de direito ambiental, observa-se que não existe direito adquirido à poluição em todas as suas espécies, e nem mesmo deve se aplicar a teoria do fato consumado, de acordo com a recente Súmula nº 613 do STJ.

Isto é, ainda que determinada situação violadora da legislação ambiental se perpetue por longo período de tempo, mesmo com o consentimento da Administração, ela não terá direito a ser mantida. Nesse caso, não é possível afirmar que sua extinção será mais prejudicial que sua manutenção, pois, em se tratando de matéria ambiental, os impactos negativos podem se estender e sempre devem ser evitados ou paralisados.

Quanto aos alunos já matriculados na escola, melhor que desde já sejam transferidos a outras unidades de ensino, para que logo se adaptem novamente, principalmente em se tratando de início de ano letivo, visto que, em razão do *fumus boni iuris*, provável que as atividades sejam paralisadas a qualquer momento.

Assim, as atividades do Colégio Atlântico devem ser suspensas, porém deve ser observado o tempo necessário à realização da



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL**

transferência dos alunos a outras unidades do colégio ou para se matriculem em outras escolas.

Por fim, não se mostra presente qualquer risco de irreversibilidade da medida, haja vista que, ao final, se o Colégio Atlântico se sagrar vencedor poderá retomar suas atividades, sendo certo que o risco da atividade comercial pertence à sociedade empresária.

Face todo exposto, voto no sentido de se **DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO**, para reformar a decisão agravada, e conceder tutela provisória de urgência, para suspender as atividades do Colégio Atlântico em funcionamento na Praia do Pecado-Macaé, com prazo máximo fixado de 6 meses; ou seja, até o dia 31 de julho de 2019, sob pena de multa diária que se impõe no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), até o máximo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Determino que o Colégio Atlântico comunique, de forma imediata, aos responsáveis dos alunos a presente decisão. Determino ainda que as atividades só sejam efetivamente paralisadas até que todos os alunos já estejam instalados em outras filiais ou outras unidades de ensino, como preferirem os responsáveis, sendo certo que essa transferência deve ser feita com o apoio do colégio.

Rio de Janeiro,                      de                      de 2018.

Des. Plínio Pinto Coelho Filho  
Relator

vb