



PP 112/2021

MPRJ nº 2021.00742263 - Niterói

RECOMENDAÇÃO N.º 01/2022

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, no exercício de suas atribuições institucionais, com fulcro nos art. 127 e 129, incisos II e III, ambos da CRFB/88, e no art. 27 da lei nº 8.625/93,

CONSIDERANDO o Procedimento Preparatório nº 112/2021 (MPRJ 2021.00742263), instaurado com o objetivo de apurar eventuais inconsistências e/ou irregularidades no processo de revisão da Lei Urbanística de Niterói;

CONSIDERANDO o ofício SMU/MP nº 073/2021, de 04/08/2021, mediante o qual a Secretaria de Urbanismo e Mobilidade de Niterói (SMU) realizou convite a esta Promotoria de Justiça para participar das Audiências Públicas referentes à revisão da Lei Urbanística de Niterói, nos dias 10 e 19 de agosto de 2021, realizadas no formato presencial no Auditório da Câmara de Dirigentes Lojistas de Niterói (CDL), no Centro de Niterói, sendo que as audiências seriam também transmitidas de forma online no endereço eletrônico da SMU;

CONSIDERANDO o ofício PJDMAN nº 416/21-D Niterói, de 13/10/2021, que solicitou à SMU cópias das atas de Audiências Públicas realizadas em 03/08/2021, 10/08/2021, e 19/08/2021, bem como esclarecimentos quanto à realização de mais audiências públicas;

CONSIDERANDO a reunião realizada pela plataforma *Teams* em 18/10/2021, em que o Sr. Secretário Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói informou o seguinte: *“o Plano Diretor de Niterói foi concluído em janeiro/2019; por meio de emenda legislativa, foi trazido o prazo de 180 dias para que houvesse a edição de lei regulamentadora; que este prazo não foi observado em virtude da complexidade do tema, então, no final de 2020, a Procuradoria-Geral de Justiça ajuizou representação de inconstitucionalidade por omissão para que fosse promovida essa regulamentação; que, então, o Município passou a atuar nesse sentido, havendo a pretensão de que,*



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

em curto prazo, haja a conclusão das análises pelo Poder Executivo, encaminhando o projeto de lei para a apreciação do Poder Legislativo; que foram promovidas audiências públicas em caráter híbrido, havendo a ocupação física restrita em função da pandemia; que em todos os dias de eventos realizados houve a participação de pessoas em ambiente presencial; que há a participação do COMPUR na análise do tema; que o COMPUR é composto por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da sociedade civil; que a SMU trouxe uma etapa de entrevistas isoladamente com cada representante da sociedade civil, visando a ampliar o tempo de fala, pois o tema é complexo, de modo que cada representante poderia ter mais tempo para expor as suas considerações dessa forma individualizada; que não tinha sentido haver essas entrevistas com os próprios representantes do Poder Executivo, tampouco com os do Poder Legislativo, ao passo que será necessária a realização de audiências públicas também no âmbito da Câmara Municipal; que as audiências públicas realizadas foram veiculadas no canal do Youtube da Prefeitura, estando gravadas; que houve a possibilidade de participação da sociedade por meio de manifestação no chat; que as devolutivas foram lidas e, além disso, houve um processo de consulta pública no site da Prefeitura, sendo uma das que mais contaram com participação da sociedade; que os representantes do CAU, IAB e OAB no COMPUR abriram mão do interesse de participar dessas entrevistas; que seria realizada, nessa semana, provavelmente quinta-feira (dia 21/10/2021), reunião com o COMPUR para a análise do projeto de lei; que, aproveitando a oportunidade de regulamentação do uso e ocupação do solo, a SMU irá consolidar diversas leis urbanísticas, tendo em vista que há uma gama de atos normativos vigentes que dificulta o entendimento do que, de fato, é permitido no Município, sendo oportuno o momento para esta consolidação e ajustes com o novo Plano Diretor”.

CONSIDERANDO que, na mesma reunião, a Promotora de Justiça designada nesta PJTC-MA Niterói expôs o entendimento de que “o uso da plataforma YOUTUBE pela PMN era impróprio, ao passo que os comentários são limitados, tendo sido questionado o motivo pelo qual não houve a criação de uma sala virtual no Google Meet, Zoom ou plataformas análogas. Além disso, mencionaram a ausência de realização do diagnóstico por parte da PMN, de modo que as audiências públicas não possuíam essa etapa como norte, o que prejudicava a possibilidade de efetiva participação popular. No mesmo sentido, consideravam que a atuação do COMPUR estaria prejudicada, ao passo que essencial a definição do cenário e diagnóstico para que o conselho



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

pudesse atuar no âmbito de suas atribuições - inclusive, foi mencionado que o COMPUR não conta com reuniões regulares, tendo ocorrido poucos encontros”;

CONSIDERANDO que, em consulta realizada na página da SMU em 18/10/2021, foi possível constatar que, logo na página inicial, havia a chamada e breves esclarecimentos quanto ao processo de revisão da Lei Urbanística de Niterói, seguido de *link* do Youtube com a gravação das 3 audiências públicas realizadas em 03, 10 e 19 de agosto de 2021;

CONSIDERANDO que no *chat* do Youtube, foi possível verificar o anseio da população em participar e ser ouvida;

CONSIDERANDO a reunião realizada presencialmente na sede da PJTC-MA de Niterói em 08/11/2021 com a presença do Sr. Secretário Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói, convocada em razão do encaminhamento da Mensagem Executiva de revisão da Lei Urbanística de Niterói à Câmara Municipal, oportunidade em que a Promotora de Justiça designada nesta PJTC-MA expôs o desconhecimento quanto ao encaminhamento da Mensagem à Câmara, principalmente no momento em que se buscava com a SMU o aprimoramento da participação popular na etapa de audiências públicas no âmbito do Poder Executivo e do funcionamento do COMPUR enquanto órgão deliberativo;

CONSIDERANDO que o Sr. Secretário Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói informou que a Câmara Municipal pretendia convocar Audiências Públicas para debate sobre o tema;

CONSIDERANDO a instauração do Projeto de Lei nº 416/2021 a partir da Mensagem Executiva nº 40/2021, que “DISPÕE SOBRE A LEI URBANÍSTICA DE NITERÓI, SEU ZONEAMENTO, A APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E AS REGRAS GERAIS DE LICENCIAMENTO DA ATIVIDADE EDILÍCIA E DE FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS”;

CONSIDERANDO o ofício/nº 121/2021/SMDCP, de 27/12/2021, pelo qual a Câmara Municipal de Niterói esclarece que a Mensagem Executiva nº 40/2021 “foi encaminhada ao



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

Legislativo em 12/11/2021. Em 17/11/2021 foi devolvida em razão de problemas técnicos nos arquivos digitais para lançamento no sistema legislativo (tamanho dos arquivos e ordem). Após o desenlace a mensagem foi reencaminhada em 23/11/2021 para sua regular tramitação legislativa. Na sessão plenária do dia 24/11/2021 foi feita a Leitura da Mensagem, iniciando seu trâmite legislativo. Em 26/11/2021 foi publicado no Jornal “A Tribuna” Edital de Audiência Pública marcada para o dia 15/12/2021, sendo ENCAMINHADO OF/CIRCULAR/Nº 107/2021 EM 01/12/2021, CONVIDANDO O PREFEITO SR. AXEL GRAEL; A SECRETÁRIA DA SECONSER – SRA. DAYSE MONASSA, O SECRETÁRIO DA SMU – SR. RENATO BARANDIER; O SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – BETO DA PIPA; O SECRETÁRIO DO CLIMA – LUCIANO GALIARDI PAEZ; O SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE – RAFAEL FIGUEIREDO; A PROMOTORA DO MEIO AMBIENTE – DRA. ANNA BROCHINI, PARA AUDIÊNCIA. Em 11/01/2022 a Comissão de Urbanismo apresentou o cronograma das demais Audiências Públicas, sendo publicado no D.O. do Legislativo e enviado por e-mail às autoridades supra mencionadas reiterando o convite”.

CONSIDERANDO que o OF/CIRCULAR/Nº 107/2021 convidando esta PJTC-MA Niterói para a 1ª Audiência Pública Legislativa, realizada em 11/01/2022 não foi recepcionado nesta Promotoria;

CONSIDERANDO o OFÍCIO/CIRCULAR/Nº 001/2022/S.M.D.C.P., de 10/01/2022, mediante o qual a Câmara Municipal de Niterói realizou convite ao Promotor de Justiça designado nesta PJTC-MA Niterói para participar da 2ª Audiência Pública Legislativa presencial para discutir o Projeto de Lei nº 416/2021 – Mensagem Executiva nº 040/2021, realizada em 24/01/2022 no auditório da Câmara de Dirigentes Lojistas de Niterói (CDL), da qual este Promotor de Justiça subscritor teve a oportunidade de participar presencialmente;

CONSIDERANDO o cronograma das Audiências Públicas Legislativas para discutir o PL nº 416/2021 publicizado pela Câmara Municipal de Niterói:



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

24/01 - CDL Auditório (Rua Andrade Neves, 31, Centro), publicada no jornal A Tribuna do dia 08/01/2022;
31/01 - Clube Fonseca (Alameda São Boaventura, 1042 - Fonseca);
07/02 - CIEP 307 D. Djanira (Av. Central Ewerton Xavier, Nº 417 - Várzea das Moças);
14/02 - CIEP 450 Di Cavalcanti (Estr. Caetano Monteiro, s/n - Badu);
21/02 - Escola Municipal Francisco Portugal Neves (Rua Quatorze, s/n - Piratininga);
07/03 - Câmara Municipal de Niterói (Av. Ernani do Amaral Peixoto, 625 - Centro).

CONSIDERANDO que a Audiência Pública Legislativa para discutir o PL nº 416/2021 de 21/02/2022 foi realizada no formato híbrido, da qual este Promotor de Justiça subscritor participou remotamente;

CONSIDERANDO que, pela participação do subscritor em ambas as audiências, foi possível notar algumas deficiências que restringem a participação popular, quais sejam:

- a) ausência de publicidade minimamente equiparável à institucional, não havendo nenhuma menção à audiência pública sequer nas redes sociais da Prefeitura de Niterói, sendo certo que o Município movimenta tais redes intensamente para realizar propaganda institucional;
- b) dificuldades inescusáveis quanto à participação no formato *online*, pois, ainda que se tenha utilizado uma sala na plataforma *google meets*, há limite de usuários e, como ocorreu na última audiência, não se abrem novas salas à medida em que há novos pedidos de ingresso;
- c) não se informa de que maneira os cidadãos podem pedir a fala *online*, pois a ferramenta de pedido de intervenção na plataforma *google meets* (“mão levantada”), quando utilizada pelos participantes *online*, é ignorada pela organização – muitos dos que pediram a palavra pela ferramenta foram ignorados;
- d) tampouco se consideram as falas dos participantes nas mensagens por escrito no *google meets*, nem na página do *Facebook* da Câmara Municipal que timidamente divulga o evento.

CONSIDERANDO que, no curso das audiências, foram verificados os seguintes fatos:



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

- a) a fala inicial do Poder Executivo é genérica, pois não apresenta detalhes dos projetos nem divulga diagnósticos ou estudos prévios que fundamentem as mudanças que se pretende promover na cidade e, mesmo quando se apresentam mapas, não são detalhados nem datados;
- b) as informações técnicas não foram percorridas de forma acessível à população;
- c) as participações de cidadãos e vereadores nas audiências públicas não apresentam resultado concreto, pois as autoridades do Poder Executivo e do Poder Legislativo se limitam a colher as falas e não respondem a todas publicamente no ato.

CONSIDERANDO a escassa divulgação do link da sala virtual, sendo localizada apenas após busca na página da Câmara Municipal:

Últimas Notícias

21/02/2022

Audiência Pública do Plano Urbanístico.

A audiência pública referente ao Plano Urbanístico Regional ocorrerá hoje, 21/02, às 18h. A população poderá assistir à audiência presencialmente, no endereço abaixo, ou através das transmissões pelo site e facebook da Câmara Municipal de Niterói.

Endereço: Escola Municipal Francisco Portugal Neves (Rua Quatorze, s/n - Piratininga).

Também será aberta participação popular em modelo híbrido (presencial e remoto) através do Google Meet, no link abaixo: <https://meet.google.com/bsx-qqvs-gqm>

14/02/2022

Audiência Pública do Plano Urbanístico.

A audiência pública referente ao Plano Urbanístico Regional ocorrerá hoje, 14/02, às 18h. A população poderá assistir à audiência presencialmente, no endereço abaixo, ou através das transmissões pelo site e facebook da Câmara Municipal de Niterói.

Endereço: CIEP 450 Di Cavalcanti (Estrada Caetano Monteiro, nº 0 - Badu).

Também será aberta participação popular em modelo híbrido (presencial e remoto) através do Google Meet, no link abaixo: <https://meet.google.com/cpi-wqoq-bwp>

07/02/2022

AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO URBANÍSTICO.

Audiência Pública do Plano Urbanístico Regional ocorrerá hoje, 07/02, às 18h. A população poderá assistir à audiência presencialmente, no endereço abaixo, ou através das transmissões pelo site e facebook da Câmara Municipal de Niterói.

Endereço: CIEP 307 D. Djanira (Av. Central Ewerton Xavier, nº 417 – Várzea das Moças).

Também será aberta participação popular em modelo híbrido (presencial e remoto) através do Google Meet, no link abaixo:

CONSIDERANDO a inexistência de regimento ou normativa sobre as audiências públicas previamente divulgadas à população;

CONDIDERANDO que o acesso à informação é a etapa pretérita para qualquer discussão



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

democrática;

CONSIDERANDO que a Audiência Pública do dia 21/02/2022, com início às 18 horas, estendeu-se até depois das 23 horas, sendo encerrada de forma abrupta, sem resposta às perguntas dos que conseguiram se manifestar e sem apresentar nenhum resultado quanto à exposição do Projeto de Lei;

CONSIDERANDO que a intensa participação popular nessa audiência foi fruto de mobilização autônoma de entidades sociais, a despeito da baixa publicidade prévia por parte da municipalidade e que, mesmo assim, foi esvaziada ao longo de sua realização, devido ao adiantado da hora, não permitindo maior participação popular;

CONSIDERANDO que, para que se alcance alto grau de participação popular, é necessária a formulação de metodologia participativa que supere os meros graus de 'informação' e 'consulta' da população¹;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 51 a 61 da Resolução GPGJ nº 2.227 de 12 de julho de 2018

RESOLVE:

RECOMENDAR ao Ilmo. Presidente da Câmara Municipal de Niterói, Sr. Milton Carlos da Silva Lopes; ao Ilmo. Presidente da Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte, Sr. Atratino; ao Ilmo. Prefeito do Município de Niterói, Sr. Axel Grael; ao Ilmo. Secretário de Urbanismo e Mobilidade de Niterói, Sr. Renato Barandier;

- 1) seja agendada nova audiência pública na Região Oceânica de Niterói, ou tantas quantas forem necessárias, possibilitando a ampla participação, a possibilidade de fala e intervenção, com respostas e devolutivas conclusivas a cada pergunta/intervenção

¹ ARNSTEIN, S. R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Institute of Planners, v. 35, p. 216-224, jul. 1969.



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

realizada;

- 2) criar/adotar/executar metodologia participativa apropriada à realidade do Município de Niterói, que possibilite o nível elevado de participação popular na construção de Políticas Públicas Municipais (no caso do Poder Executivo) e na elaboração e discussão de Projetos de Leis Municipais (no caso do Poder Legislativo);
- 3) realizar divulgação de todas as próximas audiências públicas de forma ampla e com antecedência mínima de 30 (trinta) dias à realização de cada ato, por meio **de todas** as plataformas de *internet* e redes sociais do Poder Legislativo e do Poder Executivo, de modo a permitir conhecimento e participação da população;
- 4) que, ao longo das audiências públicas, as colocações e perguntas de cidadãos e da população, seja por solicitação de fala, seja por meio escrito nas plataformas, sejam respondidas pelas autoridades do Executivo e do Legislativo presentes à mesa;
- 5) que, em caso de lotação da sala de conferências *online*, que sejam abertas tantas salas quantas forem suficientes para permitir o ingresso dos cidadãos;
- 6) que todos os diagnósticos e estudos prévios que fundamentem as mudanças urbanísticas sejam amplamente divulgados;

REQUISITA, ainda, resposta por escrito no prazo de prazo de 05 (cinco) dias úteis para manifestação quanto às providências adotadas em virtude desta **RECOMENDAÇÃO**.

Niterói, 24 de fevereiro de 2021.

LEONARDO CUÑA DE SOUZA
Promotor de Justiça - Mat. 2485