Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
87
Carimbado Eletronicamente

RECLAMAÇÃO Nº 0038551-83.2019.8.19.0000
RECLAMANTE: MUNICÍPIO DE NITERÓI
RECLAMADO: EGRÉGIA 17ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DES. CELSO FERREIRA FILHO

RECLAMAÇÃO proposta com fundamento no inciso I do art. 988 do CPC, contra Acórdão proferido pela e. 17ª Câmara Cível, por ocasião do julgamento de recurso de apelação nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Niterói, objetivando a condenação do Réu à realização de prévia aprovação do competente **Estudo de Impacto de Vizinhança** (EIV) para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte (residenciais multifamiliares e comerciais) com mais de 06 (seis) pavimentos, no bairro de Icaraí, integrante da sub-região Icaraí, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-8, IC-12 e IC14, além de indenização pelos prejuízos morais e materiais sofridos pela coletividade em razão da omissão apontada. Sentença proferida de parcial procedência pela 10ª Vara Cível da Comarca de Niterói (processo 0006455-57.2013.8.19.0002), confirmando a antecipação de tutela deferida e condenando o Réu à prévia aprovação do EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte. Recurso interposto pela Edilidade desprovido pela c. 17ª Câmara Cível desta Corte que culminou na presente Reclamação ao Órgão Especial. Argumentou o município que o Acórdão reclamado afrontou a competência deste Colegiado, usurpando-a frontalmente, na medida em que realizou Controle Concentrado de Constitucionalidade, nos termos do art. 162,§2º da Constituição Estadual e, simultaneamente, avançou no mérito, afastando implicitamente a aplicação da lei municipal, sem observar o princípio da reserva legal, insculpido na súmula vinculante 10 c/c art. 97 da CFRB/88. Peliteou, em sede de liminar, a suspensão dos efeitos do V.Acórdão, afastando a aplicação da Lei 2051/03, a qual passou a exigir o EIV sem qualquer respaldo normativo, ao argumento de que haverá nítido impacto econômico, onerando os empreendimentos imobiliários a serem edificados nas citadas sub-regiões da cidade de Niterói. Por

CELSO FERREIRA FILHO:7287 Assinado em 11/02/2021 17:45:39
Local: GAB. DES CELSO FERREIRA FILHO

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
88
Carimbado Eletronicamente

fim, requereu a procedência da presente reclamação, cassando-se a decisão proferida na Ação Originária em razão da inobservância da competência do Órgão Especial. Contestação Ministerial com preliminar de carência da ação, requerendo a extinção do presente processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, que não merece acolhimento. O Cerne da presente Reclamação é ver discutida a ocorrência de infração ao Princípio Constitucional de Reserva de Plenário, situação essa, que, na visão desta Relatoria, se amolda perfeitamente na previsão contida no inciso I, do art. 988 do Código de Processo Civil. Se assim não pensarmos, a norma insculpida no art. 97 da Constituição da República (Princípio da Reserva de Plenário), tornar-se-ia letra morta, pois a toda ingerência de um Órgão fracionário de determinado Tribunal em matéria reservada ao conhecimento cogente de seu OE, restaria sem um meio eficaz de recondicionamento das competências atribuídas pelo Ordenamento Jurídico vigente. No mérito, requer o *Parquet*, em sua peça de bloqueio seja julgado improcedente o pedido deduzido na presente reclamação, mantendo-se na íntegra a decisão impugnada. **SEM RAZÃO O RECLAMANTE.** O *decisum* relcamado muito bem observou que a ação originária, julgada em grau de recurso pela e. 17ª Câmara Cível, não objetivou suscitar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2051/03. Mas sim, deu efetivo cumprimento às normas urbanísticas e ambientais para obrigar o Município a exigir Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, para aprovação dos empreendimentos de grande porte, medida indispensável para a redução de riscos urbanos e tendente a garantir a sustentabilidade de grandes cidades como Niterói. Ressaltou que o conjunto probatório produzido nos autos demonstra que houve a concessão de licenças para empreendimentos imobiliários de grande porte sem prévia realização de **Estudos de Impacto de vizinhança** - EIV, acarretando extremo adensamento urbano e populacional na cidade de Niterói e consequente impacto negativo no seu sistema viário e em toda a vizinhança. Reconheceu ser razoável a aplicação de critério hermenêutico, ou seja, interpretação extensiva da norma legal, para conferir maior eficácia à Lei Municipal n. 2051/03, em consonância ao estabelecido no próprio Estatuto da Cidade, impondo-se a manutenção da sentença que confirmou a tutela antecipada e condenou a parte ré à prévia aprovação do competente **Estudo de Impacto de Vizinhança** - EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, residenciais multifamiliares ou comerciais, com mais de seis pavimentos,

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

no bairro de Icaraí. Positivamente, o Acórdão reclamado não reconheceu qualquer incompatibilidade entre a Lei Municipal n. 2051/03 e a Constituição, sequer mencionou qualquer argumento implícito ou explicito de incompatibiliade da mencionada lei com a Constituição. Ao contrário, entendeu pela necessidade de adequação do **Estudo de Impacto de Vizinhança** - EIV em consonância ao próprio Plano Diretor Municipal - Lei Municipal n. 1157/92 -, tendo em vista, dentre outros, o "Princípio da Proibição da Proteção Deficiente" e o "Princípio da Adaptação", por existir relevente interesse social na questão suscitada pelo Ministério Público, autor na Ação Civil Pública em tela. Cabe ressaltar, assim, que o julgado reclamado amparou-se em normas constitucionais sobre a proteção ao meio ambiente, planejamento urbano, função social da propriedade com especial destaque ao Plano Diretor que rege a política urbana, como atividade tipicamente municipal e, também no Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257/01, que estabeleceu as diretrizes a serem seguidas na tomada das decisões relativas à política urbana. Salientou que o Plano Diretor do Município de Niterói foi concebido por meio da Lei Municipal n. 1.157/1992, tendo sido atualizado pela Lei Municipal n. 2123/2004, visando à adequação aos termos do Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal n. 10.257/01. Verifica-se que o Acórdão entendeu pela integração das normas mediante a aplicação dos parâmetros estabelecidos no art. 61 do PRU das Praias da Baía - Lei Municipal n. 1967/02, ou seja, aplicou uma outra norma jurídica municipal, igualmente compatível com as normas posta na Constituição Federal, inexistindo qualquer contrariedade à Súmula Vinculante nº 10 do e. Supremo Tribunal Federal. O Acórdão reclamado limitou-se, repita-se, a dar efetivo cumprimento às normas urbanísticas e ambientais para obrigar o Município a exigir **Estudo de Impacto de Vizinhança** (EIV), na aprovação dos empreendimentos de grande porte. Essa é uma tutela que não extrapola, de forma alguma, os limites do controle jurisdicional de cada Estado-membro e município. **IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Reclamação Criminal nº **0038551-83.2019.19.0000**, em que é Reclamante o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** e Reclamado a **EGRÉGIA 17ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade**, em **JULGAR IMPROCEDENTE** a Reclamação na forma do voto do Desembargador Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de reclamação proposta pelo Município de Niterói em face da 17ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com fulcro no art. 988, I do CPC, em razão de decisão proferida nos autos do Processo n. 0006155-57.2013.8.19.0002, sob alegação de suposta usurpação de competência deste Órgão Especial.

A questão subjacente versa sobre Ação Civil Pública, manejada originariamente pelo Ministério Público em desfavor do Município de Niterói, a qual buscava sujeitar o réu, ora Reclamado, à realização e prévia aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para outorga de licenças para construção de prédios residenciais e comerciais para construção de prédios residenciais e comerciais de “grande porte”, com mais de 06 (seis) pavimentos, no bairro de Icaraí, município de Niterói, assim como a condenação desse último a indenizar os danos materiais e morais suportados pela coletividade.

Nos termos da inicial, a aplicação unicamente da Lei Municipal nº 2.051/03 constitui verdadeira falha urbanística, deixando de incluir os empreendimentos efetivamente impactantes sob o ponto de vista viário e de vizinhança, adotados os critérios do artigo 61 da Lei Municipal nº 1.967/02 (indexador 295 – Anexo 1), sendo fato público e notório o excessivo número de construções na região de Icaraí, o que demonstra o total

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
91
Carimbado Eletronicamente

descaso da Municipalidade com ações, que buscam melhorar a qualidade de vida da população.

A sentença proferida foi de parcial procedência do pedido, para confirmar a antecipação de tutela deferida e condenação do Réu à prévia aprovação do EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, residenciais multifamiliares ou comerciais, com mais de seis pavimentos, no bairro de Icaraí, integrante da região sub-região Icaraí, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14, sob pena de multa no valor de R$ 250.000,00 (indexador 64 – Anexo 1).

A sentença fora objeto de recurso de apelação por parte da Edilidade (cf. indexador 75 – Anexo 1), desprovido por Acórdão da C. 17ª Câmara Cível deste E. Tribunal (cf. indexador 148 – Anexo 1), contra a qual, ora, se insurge o Reclamante.

Aduz o Reclamante que a Lei Municipal 1967/02 não apresenta qualquer disposição sobre a necessidade de realização do citado estudo. Sendo que seu art. 61 prescreve apenas condições nas quais se permite o embasamento em edificações com mais de seis pavimentos.

Ressalta que o acórdão reclamado afrontou a competência deste Colegiado, usurpando-a frontalmente, na medida em que realizou Controle Concentrado de Constitucionalidade, nos termos do art. 162,§2º da Constituição Estadual e, simultaneamente, avançou no mérito, afastando implicitamente a aplicação da lei municipal, sem observar o princípio da reserva legal, insculpido na súmula vinculante 10 c/c art. 97 da CFRB/88.

Pleiteia, assim, em sede de liminar, a suspensão dos efeitos do v. Acórdão, afastando a aplicação da Lei 2051/03, a qual passou a exigir o EIV

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

sem qualquer respaldo normativo, ao argumento de que haverá nítido impacto econômico, já que a apresentação do EIV irá onerar os empreendimentos. Por fim, requer que seja julgada procedente a presente reclamação, cassando-se a decisão proferida na Ação Originária em razão da inobservância da competência do Órgão Especial.

Informações prestadas às fls. 26/33, pelo Presidente da e. 17ª Câmara Criminal, aduzindo que o recurso de apelação fora julgado em 29/05/2019, que, por maioria de votos o Acórdão preservou a sentença que julgou procedente em parte o pedido, confirmando, assim a tutela antecipada anteriormente concedida.

Prosseguiu narrando que o acórdão objeto da presente reclamação destacou que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado inserto no art. 225 da Constituição Federal inclui o planejamento urbanístico como fator de integração e o direito a cidades sustentáveis, que é classificado como direito fundamental. Ressaltou que o texto constitucional, no capítulo que dispõe sobre Política Urbana, em seu artigo 182, consagrou os princípios norteadores do desenvolvimento das cidades, bem como o texto constitucional fixara como competência comum dos entes federativos a proteção do meio ambiente - art. 23, VI. Mencionou, ainda, que o planejamento urbano e as próprias regras que compõem o direito urbanístico, denominado de meio ambiente artificial, possuem matriz constitucional, incumbindo ao Poder Público em geral assegurar a proteção do meio ambiente urbano, assim como o bem-estar, a segurança e a saúde da população - arts. 24, I; 182e 196 da Constituição Federal. Apontou que, considerando 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. Assim, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), estabeleceu as diretrizes a serem

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
93
Carimbado Eletronicamente

seguidas na tomada das decisões relativas à política urbana, destacando-se o disposto nos arts. 2º e 4º.

Salientou, também, que 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 - arts. 4º, VI, 37 do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01, sendo este um instrumento necessário à ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social. Ressaltou que a exigência prévia do EIV, portanto, busca a preservação do meio ambiente natural e artificial e do planejamento urbanístico, além de evitar que os munícipes e demais cidadãos que precisam transitar pela região experimentem um ambiente caótico do ponto de vista de circulação e de distribuição de serviços.

Mencionou, ainda, que o art. 36 do Estatuto da Cidade remeteu à lei municipal a definição de empreendimentos sujeitos à elaboração do estudo prévio para efeito de aprovação pelo Poder Público Municipal. Assim, o Município de Niterói aprovou a Lei Municipal n. 2.050/03, que definiu os empreendimentos sujeitos ao EIV, posteriormente retificada a numeração para Lei n. 2051/03.

Acrescentou ainda o acórdão que os termos concebidos pela lei municipal em referência praticamente inviabilizam a aplicação do instrumento, à medida que limitam a incidência do EIV a empreendimentos com dimensões tais que o torna de aplicação extraordinária e ficcional, deixando de atender concretamente aos fins aos quais se destina.

Destacou que o STF já se posicionou, reconhecendo a possibilidade de o Poder Judiciário examinar a omissão estatal que afeta a garantia dos direitos fundamentais, afastando a alegação de violação ao

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

princípio da separação dos poderes, reconhecendo, o cabimento de imposição de medidas de intervenção urbanística, conforme os precedentes indicados.

Notou o julgado que é evidente a pertinência do caráter bidimensional do princípio da proporcionalidade, que é dirigido tanto ao legislador quanto ao juiz. Sublinhou que, a par da proibição da proteção deficiente, merece destaque o “princípio da adaptação”.

Evidenciou que o princípio da adaptação, do qual deriva o dever de adaptação dirigido a todos, do indivíduo ao próprio Estado, obriga a redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos, no caso o das cidades, frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima que já se fazem sentir.

Realçou que a integração do princípio da proibição de proteção deficiente e do princípio da adaptação permite reconhecer o cabimento da postulação do Ministério Público quanto à necessidade de dar efetividade ao EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) diante da realidade urbanística do Município de Niterói, a exemplo do critério já adotado pelo Plano Urbanístico das Praias da Baía - art. 61 da Lei Municipal n. 1967/02 - para empreendimentos com mais de 06 (seis) pavimentos, então considerados de grande porte.

Indeferimento do pleito liminar às fls. 36/37.

Contrarrazões apresentadas pela d. Procuradoria de Justiça, às fls 43/50, alegando, em preliminar, a necessidade da intimação do Reclamante para atribuição do devido valor à causa, tendo em vista que novo Código de Processo Civil conferiu o status de ação à Reclamação. Alega também, estarem ausentes na espécie qualquer um dos fundamentos elencados no art. 988 do CPC, caracterizando-se, assim, a carência de ação, devendo o

processo ser imediatamente julgado extinto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

No mérito, requer o Ministério Público seja julgado improcedente o pedido deduzido na presente reclamação, mantendo-se na íntegra a decisão impugnada.

Devidamente intimado para emedar a inicial, fls. 58, a parte reclamante, fls. 61/62, atribuiu valor à causa.

Manifestação Ministerial às fls. 66/67, concordando com o valor atribuído à causa, reafirmando os termos aduzidos em sua peça de bloqueio.

VOTO

A preliminar de não cabimento da presente reclamação não merece ser acolhida.

O mérito da presente Reclamação é a verificação da ocorrência de usurpação de competência Constitucional atribuída ao Órgão Especial desta Corte de Justiça.

A Constituição da República é explícita em seu art. 97 que: "***Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo Órgão Especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público***".

O Cerne da presente Reclamação é ver discutida a ocorrência de infração ao Princípio Constitucional de Reserva de Plenário.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Situação esta, que, na visão desta Relatoria, se amolda perfeitamente na previsão contida no inciso I, do art. 988 do Código de Processo Civil, que assim preconiza, *verbis*:

> Art. 988. CPP - Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:
>
> I - preservar a competência do tribunal.

Se assim não pensarmos, a norma insculpida no art. 97 da Constituição da República (Princípio da Reserva de Plenário), tornar-se-ia letra morta, pois a toda ingerência de um Órgão fracionário de determinado Tribunal em matéria reservada ao conhecimento cogente de seu OE, restaria sem um meio eficaz de recondicionamento das competências atribuídas pelo Ordenamento Jurídico vigente.

Não merece, assim, acolhimento da Preliminar suscitada pelo Ministério Público, devendo-se, assim, adentrarmos o mérito da presente ação.

Porém, no mérito, não assiste razão ao reclamante.

Aduz o reclamante que a lei Municipal 1967/02 não apresenta qualquer disposição sobre a necessidade de realização do citado estudo, sendo que seu art. 61 prescreve apenas condições nas quais se permite o embasamento em edificações coma mais de seis pavimentos.

Relatou que o acórdão reclamado afrontou competência do Órgão Especial desta Corte de Justiça, usurpando-a frontalmente, na medida em que realizou controle concentrado de constitucionalidade, nos termos do art. 162, §2º da Constituição Estadual e, simultaneamente, avançou no mérito, afastando implicitamente a aplicação da lei municipal sem observar o princípio da reserva legal, insculpido na Súmula Vinculante 10 c/c art. 97 da CFRB/88.

Requereu, em sede liminar, a suspensão dos efeitos do v. Acórdão, afastando a aplicação da Lei 2051/03, a qual passou a exigir o EIV

sem qualquer respaldo normativo, ao argumento de que haverá nítido impacto econômico, já que a apresentação do EIV onerará os empreendimentos. Ademais, prosseguiu, particulares poderão demandar o Município, visto que a apresentação do citado estudo não está previsto em lei.

Por fim, no mérito, pleiteou a cassação da decisão proferida na ação originária em razão da inobservância da competência do Órgão Especial.

O Acórdão da Colenda 17ª Câmara Cível, contra o qual se insurge o reclamante, foi elucidativo da questão judicializada, valendo transcrever partes do aresto que melhor sintetizam a questão aventada, *verbis*:

> (...) No mérito, o Ministério Público alega na inicial que o bairro de Icaraí é aquele que mais se verticalizou entre os anos de 2007 e 2011, sendo a área mais adensada de Niterói, o que gera reflexos e impactos urbanísticos evidentes. E a despeito do adensamento já verificado na região, cujo conhecimento é notório, o Município de Niterói vem concedendo novas licenças para construção sem que nenhum estudo prévio seja exigido, o que demonstra que a aplicação apenas da Lei Municipal nº 2.051/03 não se mostra suficiente para conferir a proteção necessária e efetiva à ordem urbanística, já que não incluiu entre aqueles que necessitam de prévio Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV os empreendimentos efetivamente impactantes sob o ponto de vista viário e de vizinhança.
>
> Inconformado com a procedência da pretensão autoral, argumenta o Município que, tanto o Estatuto da Cidade (art. 36) como o Plano Diretor consagram normas gerais e principiológicas que devem ser observadas como guias para o planejamento urbano. Nessa ordem, cabe à legislação municipal ordinária densificar os seus comandos, dando-lhes concretude e especificando-os ao máximo para ditar as regras a serem cumpridas pelo Poder Público e pelos particulares nos procedimentos ligados à aprovação de empreendimentos imobiliários e, notadamente, à realização de estudo de impacto de vizinhança. Assevera em seu apelo que a Lei Municipal nº 2.051/2003 e a Portaria SMU nº 4/2011, que trata de estudo de impacto no sistema viário já disciplinam especificamente a matéria.
>
> O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado inserto no art. 225 da Constituição Federal inclui o planejamento urbanístico como fator de integração e o direito às cidades sustentáveis, que é classificado como direito

fundamental. O texto constitucional, no capítulo que dispõe sobre a Política Urbana, em seu artigo 182, consagra os princípios norteadores do desenvolvimento das cidades, ao dispor:

> Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nessa linha, a Constituição Federal fixou como competência comum dos entes federativos a proteção do meio ambiente (art. 23, VI), impondo-lhes o dever de combate à poluição em todas as suas formas. E mais, atribuiu expressamente aos municípios a competência no tocante à promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII).

O planejamento urbano e as próprias regras que compõem o direito urbanístico, denominado de meio ambiente artificial, possuem matriz constitucional, incumbindo ao Poder Público em geral assegurar a proteção do meio ambiente urbano, assim como o bem-estar, a segurança e a saúde da população (arts. 24, I, 182 e 196, da Constituição Federal).

Estabeleceu a Constituição Federal, 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 atende a sua função social quando cumpre as regras de ordenamento da cidade contidas no plano diretor (artigo 182, § 2º).

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 habitantes.

(...)

O Plano Diretor do Município de Niterói foi concebido por meio da Lei Municipal nº 1.157/1992, tendo sido atualizado pela Lei Municipal n° 2.123/2004, 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 estabelecida pelo Plano Diretor de Niterói abrange Planos Urbanísticos Regionais que visam o detalhamento das regras locais, sempre em obediência aos seus comandos e suas diretrizes, que foram traçadas no macroplanejamento. Elegeu-se então a necessidade de elaboração de cinco Planos Urbanísticos Regionais – PUR, para as respectivas sub-regiões, a saber, Praias da Baía, Pendotiba e Regiões Oceânica, Norte e Leste.

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 - arts. 4º, VI, 37 do Estatuto da Cidade – Lei n° 10.257/01, sendo este um instrumento necessário à ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social.

A exigência prévia do EIV, portanto, busca a preservação do meio ambiente natural e artificial e do planejamento urbanístico, além de evitar que os munícipes e demais cidadãos que precisam transitar pela região experimentem um ambiente caótico do ponto de vista de circulação e de distribuição de serviços.

O art. 36 do Estatuto da Cidade remeteu à lei municipal a definição de empreendimentos sujeitos à elaboração do estudo prévio para efeito de aprovação pelo Poder Público Municipal. Assim, o Município de Niterói aprovou a Lei Municipal nº 2.050/03, que definiu os empreendimentos sujeitos ao EIV, posteriormente retificada a numeração para Lei nº 2.051/03, a seguir:

> Lei nº 2.051/03 - Define os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV/RIV) e dispõe sobre sua elaboração e análise, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

(...)

Todavia, os termos concebidos pela lei municipal em referência praticamente inviabilizam a aplicação do instrumento, à medida que limitam a incidência do EIV a

empreendimentos com dimensões tais que o torna de aplicação extraordinária e ficcional, deixando de atender concretamente aos fins aos quais se destina.

No caso, não se trata de pretender o judiciário usurpar a função legislativa e ditar regras ao arrepio da lei, a substituir a soberana vontade de casa legislativa legitimamente eleita. Trata a hipótese de reconhecer a inocuidade de lei editada exclusivamente para atender a comando legislativo geral de proteção urbanística, mas que na prática passou ao largo da proteção efetiva e eficaz do bem jurídico em questão, ostentando função meramente ornamental.

(...)

Nesse sentido já se posicionou o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a possibilidade de o Poder Judiciário examinar a omissão estatal que afeta a garantia dos direitos fundamentais, afastando a alegação de violação ao princípio da separação dos poderes, reconhecendo, o cabimento de imposição de medidas de intervenção urbanística, como no ARE 1013143 AgR, da Relatoria do Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 29/09/2017, DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC em 27-10-2017; e no RE 957214, da relatoria do Ministro LUIZ FUX, julgado em 18/04/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20/04/2018 PUBLIC 23/04/2018.

No caso, é evidente a pertinência do caráter bidimensional do princípio da proporcionalidade, que é dirigido tanto ao legislador quanto ao juiz: proíbe de um lado o excesso e do outro a insuficiência da ação estatal. Daí extrai-se o princípio da Proibição da Proteção Deficiente, que tanto impede a eliminação de normas cujo conteúdo seja indispensável ao cumprimento das disposições constitucionais, proibindo assim o retrocesso; de outro, obriga a um atuar comissivo para conferir efetividade aos deveres impostos pela Carta Magna, em relação aos quais não há margem de discricionariedade.

(...)

A par da proibição da proteção deficiente, merece destaque o “princípio da adaptação”. No âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Acordo de Paris, ratificado em Nova York no início de 2016, pelo amplo consenso obtido, fez emergir, definitivamente, ao universo jurídico internacional, a realidade climática sob a influência do homem, estabelecendo, dentre outras obrigações, a de adaptação, nomeadamente, visando reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos, aí

incluído o ambiente urbano das grandes cidades, frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima. Diante de sua repercussão no sistema normativo de países signatários, dentre eles o Brasil, é possível afirmar que hoje há, além do "dever de mitigação", que se extrai do princípio-irmão da mitigação, o "dever de adaptação".

(...)

Observe-se que a presente ação não objetiva suscitar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.051/03, muito menos reproduz ação anteriormente ajuizada, sendo formulado pedido no sentido de dar efetivo cumprimento às normas urbanísticas e ambientais para obrigar o Município a exigir Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para aprovação dos empreendimentos de grande porte, medida indispensável para a redução de riscos urbanos e tendente à garantir a sustentabilidade de grandes cidades como Niterói.

Isso porque o Estudo de Impacto de Vizinhança concretiza algumas das diretrizes previstas no estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I), a gestão democrática da cidade (art. 2º, II) e o desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º, caput). Contribui, assim, efetivamente, para a defesa da própria sociedade e atende à obrigação de adaptação, não podendo ficar à mercê de proteção legal insuficiente.

Ressalte-se que o conjunto probatório produzido nos autos demonstra que houve a concessão de licenças para empreendimentos imobiliários de grande porte sem prévia realização de Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV, acarretando extremo adensamento urbano e populacional na cidade de Niterói e consequente impacto negativo no seu sistema viário e em toda a vizinhança.

Por isso propõe o Ministério Público a adoção dos critérios elencados no art. 61 do PRU das Praias da Baía (Lei Municipal nº 1.967/02) – nas quais também se insere a região urbana objeto da lide – que considera de grande porte empreendimentos com mais de seis pavimentos, a saber:

> Art. 61 - Para edificações com mais de seis pavimentos de unidades habitacionais é permitido embasamento nas seguintes condições:
> a) semi-enterrado que deverá ter no máximo 2,00 (dois metros) de altura acima do nível do meio-fio até o piso do pavimento térreo, para não ser computado nos gabaritos máximos indicados por esta Lei (Redação dada pela Lei nº 2581/2008).

b) pavimento térreo, cujo fechamento e cobertura em laje somente é permitido fora da projeção da lâmina, obedecendo a um afastamento mínimo de quinze metros contados do alinhamento frontal do terreno, exceto no caso de embasamento comercial, em que poderá ser coberto fora da projeção da lâmina, obedecido o alinhamento frontal da fachada;
c) pavimento de uso comum, destinado ao lazer e recreação, que será obrigatório, e situado imediatamente abaixo do primeiro pavimento de unidades habitacionais, com área igual ou superior a área do pavimento tipo;
d) pavimento adicional de garagem, acima do pavimento térreo, nas mesmas condições deste, que somente será permitido nos casos em que for construída garagem no subsolo e no semienterrado.
§ 1º - O piso da cobertura do pavimento térreo ou do pavimento adicional de garagem, quando construído, poderá ser utilizado para atividades de lazer descobertas, integradas às do pavimento de uso comum.
§ 2º - Toda a área do terreno no pavimento térreo, inclusive fora da projeção da lâmina, poderá ser utilizada para vagas de estacionamento, resguardada a circulação de pedestres que deverão ser separadas por muretas, ou similares, com altura mínima de sessenta centímetros.
§ 3º - Somente será permitido o pavimento de garagem previsto na alínea "d" deste artigo, quando existir subsolo e semi-enterrado ambos com a ocupação mínima de 70% (setenta porcento) da área do terreno ou o aproveitamento máximo permitido do terreno, respeitados os afastamentos previstos para o local. (Redação dada pela Lei nº 2581/2008)
§ 4º - No pavimento semi-enterrado, somente poderá ser utilizada a altura de dois metros acima do nível do meio-fio, quando existir subsolo com área mínima correspondente a 70% (setenta por cento) da área do terreno ou aproveitamento máximo permitido do terreno, respeitados os afastamentos previstos para o local, caso contrário à altura máxima será de um metro e trinta centímetros. (Redação dada pela Lei nº 2581/2008).

Note-se que, conforme definição no art. 2º, inciso XXIV, da Lei nº 1.967/02: "*embasamento corresponde aos pavimentos inferiores de uma edificação, de uso comum, onde são proibidas unidades habitacionais*".

Ressalte-se ainda, como salientado na douta sentença, que a presente demanda baseou-se "(...) *no Inquérito Civil em apenso, no qual ficou comprovado que a região de Icaraí sofre significativa influência com a construção de prédios residenciais, que de forma repentina tomam conta do espaço urbano, aumentando em demasia a densidade populacional provocando reflexos negativos para população do Município, causando inquestionável impacto no sistema*

viário do município, com evidente prejuízo a qualidade de vida de seus moradores. O crescimento desordenado é um problema atual em todas as grandes cidades, com consequências nefastas para a qualidade de vida dos moradores. (...) não se pode descuidar de que o Estatuto da Cidade, ao traçar instrumentos de proteção ao meio ambiente, está vinculado ao sistema coletivo de direitos difusos, consoante arts. 53 e 54 da Lei no 10.257/2001, art. 1º da Lei nº 7.347/85 e art. 129, III, da Constituição Federal. Por tudo já exposto, embora as licenças e autorizações sejam atos da Administração Pública, não se pode negar a discussão da matéria na via judicial, em razão da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF), não podendo o Poder Público dispensar os estudos de impactos ambientais por mera discricionariedade administrativa".

Concluiu ainda, com inegável acerto, a sentença que "(...) *jamais as deficiências do procedimento do Município poderá servir de pretexto para relativizar as normas protetivas ao meio ambiente, sobretudo em vista do caráter difuso constitucional da matéria ambiental. Assim, não há qualquer óbice legal na exigência de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança. Ao contrário, é a medida de justiça que se impõe*".

O legislador municipal não levou em conta que já naquela época ocorriam mudanças da dinâmica de apropriação do solo, com significativas transformações tipológicas e morfológicas e o processo de adensamento da região como vetor de expansão do bairro de Icaraí, o chamado "boom Imobiliário".

É razoável a aplicação de critério hermenêutico, ou seja, nterpretação extensiva da norma legal, para conferir maior eficácia a Lei Municipal nº 2.051/03, em consonância ao estabelecido no próprio Estatuto da Cidade, impondo-se a manutenção da sentença que confirmou a tutela antecipada e condenou a parte ré a prévia aprovação do competente Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, residenciais multifamiliares ou comerciais, com mais de seis pavimentos, no bairro de Icaraí.

Observa-se a possibilidade de aplicação de sanção para o caso de descumprimento da ordem judicial, com base no art. 11, da Lei nº 7.347/85 e no art. 536, § 1º, do CPC, sendo esta medida de apoio, objetivando conferir efetividade ao comando judicial.

O valor fixado a título de multa deve considerar o bem jurídico tutelado, de forma que funcione como meio de coação legal hábil a deflagrar, com maior brevidade possível, o cumprimento da decisão.

Ademais, afigura-se proporcional ao resultado inibidor legitimamente almejado, consubstanciadas na exigência de prévia aprovação de estudo de impacto de vizinhança, tendo em vista que os atos de gestão administrativa devem servir para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atrelados.

Assim, com relação ao valor da multa fixada para o caso de descumprimento da ordem judicial, não merece reparo a sentença, porquanto fixada em valor proporcional e razoável ao alcance de sua finalidade, não havendo nenhum excesso.

Em remessa necessária, não merece reparo a sentença no ponto em que rejeitou o pedido de dano material, eis que não há qualquer comprovação da ocorrência destes.

De igual modo, verifica-se que, não obstante ser possível a condenação à indenização por dano extrapatrimonial ou dano moral coletivo, a teor do art. 1º da Lei nº 7.347/85, no caso dos autos não foi demonstrado de forma clara e irrefutável o efetivo dano moral causado à coletividade alegado na inicial.

A concessão de licença para construção de empreendimentos imobiliários de grande porte sem Estudo de Impacto de Vizinhança, embora indesejável, não pode ensejar a caracterização do dano moral coletivo, porquanto no caso concreto não se constatou que a conduta da administração tenha representado grave sofrimento ou abalo à coletividade a ponto de ensejar a pretendida condenação em danos morais coletivos.

Por outro lado, tendo em conta que a sentença foi proferida em 11/04/2016, não cabe a aplicação da regra de sucumbência recíproca, com a compensação dos honorários advocatícios, impondo-se a reforma parcial de ofício da sentença neste ponto.

Por fim, verificada a ocorrência de sucumbência parcial, as despesas devem ser proporcionalmente distribuídas entre as partes.

Ressalta-se que o Município é isento do pagamento das custas, nos termos do art. 17, inciso IX da Lei nº 3.350/99, uma vez que não se configura a hipótese de reembolso.

(...)

> Por todo o exposto, voto no sentido de negar provimento ao recurso, corrigindo-se, entretanto, a sentença de ofício para estabelecer a sucumbência proporcional, observando-se a isenção do Município quanto às custas judiciais, cabendo a este arcar com 50% da taxa judiciária, de acordo com a Súmula 145 deste Tribunal.

Nesse sentido, observou o *decisum* reclamado que a ação originária, julgada em grau de recurso pela e. 17ª Câmara Cível, não objetivou suscitar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2051/03, tampouco reproduziu ação anteriormente ajuizada, sendo formulado pedido no sentido de dar efetivo cumprimento às normas urbanísticas e ambientais para obrigar o Município a exigir Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, para aprovação dos empreendimentos de grande porte, medida indispensável para a redução de riscos urbanos e tendente a garantir a sustentabilidade de grandes cidades como Niterói.

O Estudo de Impacto de Vizinhança concretiza algumas das diretrizes previstas no estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, como a garantia do direito a cidades sustentáveis - art. 2º, I, a gestão democrática da cidade - art. 2º, II e o desenvolvimento das funções sociais da cidade - art. 2º, *caput*. Contribui, assim, efetivamente, para a defesa da própria sociedade e atende à obrigação de adaptação, não podendo ficar à mercê de proteção legal insuficiente.

Pontuou, todavia, o acórdão que os termos concebidos pela lei municipal em referência praticamente inviabilizam a aplicação do instrumento, à medida que limitam a incidência do EIV a empreendimentos com dimensões tais que o torna de aplicação extraordinária e ficcional, deixando de atender concretamente aos fins aos quais se destina.

Entendeu que no caso, não se trata de pretender que o judiciário usurpe função legislativa e ditar regras ao arrepio da lei, a substituir a soberana vontade de casa legislativa legitimamente eleita. Trata a hipótese de

reconhecer a inocuidade de lei editada exclusivamente para atender a comando legislativo geral de proteção urbanística, mas que na prática passou ao largo da proteção efetiva e eficaz do bem jurídico em questão, ostentando função meramente ornamental.

Ressaltou que o conjunto probatório produzido nos autos demonstrou que houve a concessão de licenças para empreendimentos imobiliários de grande porte sem prévia realização de Estudos de Impacto de vizinhança - EIV, acarretando extremo adensamento urbano e populacional na cidade de Niterói e consequente impacto negativo no seu sistema viário e em toda a vizinhança.

Pontuou que o legislador municipal não levou em conta que já naquela época ocorriam mudanças da dinâmica de apropriação do solo, com significativas transformações tipológicas e morfológicas e o processo de adensamento da região como vetor de expansão do bairro de Icaraí, o chamado “boom imobiliário”.

Por fim, reconheceu que é razoável a aplicação de critério hermenêutico, ou seja, interpretação extensiva da norma legal, para conferir maior eficácia à Lei Municipal n. 2051/03, em consonância ao estabelecido no próprio Estatuto da Cidade, impondo-se a manutenção da sentença que confirmou a tutela antecipada e condenou a parte ré a prévia aprovação do competente Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, residenciais multifamiliares ou comerciais, com mais de seis pavimentos, no bairro de Icaraí.

Observe-se que o Acórdão reclamado não reconheceu qualquer incompatibilidade entre a Lei Municipal n. 2051/03 e a Constituição, sequer mencionou qualquer argumento implícito ou explicito de incompatibilidade da mencionada lei com a Constituição.

Ao contrário, entendeu pela necessidade de adequação do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV em consonância com o próprio Plano Diretor Municipal - Lei Municipal n. 1157/92 -, tendo em vista, dentre outros, o

"Princípio da Proibição da Proteção Deficiente" e o "Princípio da Adaptação", por existir relevante interesse social na questão suscitada pelo Ministério Público, autor na Ação Civil Pública em tela.

Cabe ressaltar, assim, que o Acórdão reclamado se amparou em normas constitucionais sobre a proteção ao meio ambiente, planejamento urbano, função social da propriedade com especial destaque ao Plano Diretor que rege a política urbana. Extrai-se daí que constituem atividades tipicamente municipais e, também previstas no Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257/01, onde se estabelecem as diretrizes a serem seguidas para a implementação de uma política urbana. O referido Aresto salientou, com acerto, que o Plano Diretor do Município de Niterói foi concebido por meio da Lei Municipal n. 1.157/1992, tendo sido atualizado pela Lei Municipal n. 2123/2004, visando à adequação rigorosa ao que estabelece o Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal n. 10.257/01.

Ressalte-se que o acórdão entendeu pela integração das normas mediante a aplicação dos parâmetros estabelecidos no art. 61 do PRU das Praias da Baía - Lei Municipal n. 1967/02, ou seja, aplicou uma outra norma jurídica municipal, igualmente compatível com as normas posta na Constituição Federal, inexistindo qualquer contrariedade à Súmula Vinculante nº 10 do e. Supremo Tribunal Federal. Positivamente, não há como se vislumbrar qualquer vulneração à Cláusula de Reserva de Plenário para cuja observância deveria estar presente uma intromissão do Órgão Fracionário declarando a inconstitucionalidade da questionada Lei Municipal.

O Acórdão reclamado limitou-se, repita-se, a dar efetivo cumprimento às normas urbanísticas e ambientais para obrigar o Município a exigir **Estudo de Impacto de Vizinhança** (EIV), na aprovação dos empreendimentos de grande porte. Essa é uma tutela que não extrapola, de forma alguma, os limites do controle jurisdicional de cada Estado-membro e município.

Por tais fundamentos**, rejeita-se a preliminar suscitada pelo Ministério Público, conhecendo-se, em consequência da presente Reclamação e, no mérito, JULGA-SE IMPROCEDENTE O PEDIDO, com a condenação do município reclamante nas custas e honorários advocatícios que se arbitram em R$10.000,00 (dez mil reais).**

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2021.

DES. CELSO FERREIRA FILHO

Relator