



**MPRJ**

**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE  
NITERÓI - RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da Promotoria de Justiça em epígrafe, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 37, “*caput*”, inciso II e XXI, e parágrafos 2º e 127, “*caput*” e 129, inciso III da Constituição Federal, bem como, com fundamento nas disposições contidas na Lei nº 7.347/85, vem, perante Vossa Excelência, oferecer a presente

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

em face do **MUNICÍPIO DE NITERÓI**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 28.521.748/0001-59, representado por seu representante legal, o sr. Prefeito Axel Grael, com domicílio na Rua Visconde de Sepetiba, nº 987, 6º andar, Centro, Niterói/RJ, CEP 24.020-206, pelos fatos e fundamentos que se seguem.



## I. DOS FATOS

---

A presente Ação Civil Pública possui lastro no procedimento administrativo MPRJ 2021.00821931, ora anexado, instaurado para acompanhar a realização das políticas públicas do Município de Niterói com relação ao *déficit* habitacional de pessoas vulneráveis.

Com efeito, no curso do inquérito, a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, informou, em 23 de dezembro de 2021, que 11.803 (onze mil oitocentos e três) famílias estavam inscritas na base cadastral para o Programa Casa Verde e Amarela, antigo Programa Minha Casa Minha Vida (index 14).

Ao apresentar os dados acerca das unidades habitacionais (UHs) entregues no período de 2010 a 2018, o referido órgão exibiu o seguinte cenário:

Localidade	Quantidade (UH)
Caramujo	600
Bento Pestana	500
Zilda Arns	374
Vivendas do Fonseca	200
Venda da Cruz (cedidas pelo Município de São Gonçalo)	110
Residencial Várzea das Moças (cedidos pelo Estado)	93
Viçoso Jardim (cedidos pelo Estado)	180
<b>TOTAL</b>	<b>2.057</b>

Deixando de contabilizar as unidades cedidas por outros entes – Município de São Gonçalo e Estado do Rio de Janeiro - a bem da verdade, tem-se que o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** foi responsável pela entrega de apenas 1.674 (mil seiscentas e setenta e quatro) unidades, sendo as demais cedidas por outros entes, num período de 8 (oito) anos, representando uma média de 209 unidades habitacionais por ano.



**Cotejando-se a quantidade de famílias inscritas com o ritmo até então empregado, seriam necessários assombrosos 56 (cinquenta e seis) anos para que todas as famílias cadastradas até dezembro de 2021 fossem integralmente contempladas.**

E ainda que tivesse ingerência sobre a totalidade das unidades supracitadas, a média de entrega seria de 257 (duzentas e cinquenta e sete) unidades por ano, levando mais de quatro décadas para que todas as famílias fossem devidamente amparadas.

Não é minimamente razoável que um cidadão em situação de vulnerabilidade habitacional permaneça por décadas esperando a devida assistência pelo Poder Público.

Há de se destacar que os balancetes de despesas e receitas demonstram queda brusca na arrecadação e uma monumental disparidade entre o valor estimado e aquele efetivamente arrecadado para o Fundo de Habitação, que é a fonte de custeio para os projetos habitacionais:

ANO	VALOR PREVISTO	VALOR ARRECADADO
2017	R\$ 4.800.000,00	R\$ 3.743.096,84
2018	R\$ 2.500.000,00	R\$ 1.137.289,29
2019	R\$ 4.450.000,00	R\$ 782.558,08
2020	R\$ 172.149,30	R\$ 339.466,63
2021	R\$ 998.747,00	R\$ 419.029,70

Já dos relatórios de atividades e projetos, de 2018 a 2021, não se observa emprego de verba para aquisição ou construção de unidades habitacionais.

Causa espécie as **metas financeiras** apresentadas para o **período 2022-2025**, pois **não se observa** o aporte de recursos mínimos capazes quiçá de financiar a construção de uma unidade habitacional sequer:



META PREVISTA PARA 2022-2025 - FUHAB					
	DESCRIÇÃO DE AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	META FINANCEIRA 2022	META FINANCEIRA 2023	META FINANCEIRA 2024	META FINANCEIRA 2025
1	Entregar títulos de Regularização Fundiária em diversas comunidades de Niterói	R\$ 1.115.955,08	R\$ 2.163.000,00	R\$ 1.787.508,00	R\$ 1.787.508,00
2	Implementar ações de melhorias habitacionais em diversas comunidades de Niterói	R\$ 1.221.551,42	R\$ 1.400.000,00	R\$ 350.000,00	-
3	Viabilizar melhoria dos acessos no entorno dos empreendimentos habitacionais	R\$ 2.200.000,00	-	-	-
4	Urbanizar e construir Unidades Habitacionais na Zona Especial de Interesse Social do Caramujo	R\$ 287.021,00	-	-	-
5	Implantação do Jardim Sensorial, com o objetivo de estimular os sentidos de crianças, adultos e pessoas com deficiência, por meio de plantas e outros materiais presentes no local	R\$ 30.000,00	-	-	-
Valor por ano 2022-2025		R\$ 4.854.527,50	R\$ 3.563.000,00	R\$ 2.137.508,00	R\$ 1.787.508,00
Valor Total Previstos para 2022-2025		R\$ 12.342.543,50			

Figura 1. Documento extraído do PA 030/0018657/2021 - Anexo ao Ofício SMHRF 337/2021

5403   URBANIZAÇÃO DE ZEIS COM CONSTRUÇÃO DE UNIDADE HABITACIONAL						
Órgão Responsável: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO						
TIPOLOGIA	PROJETO	FUNÇÃO	HABITAÇÃO			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO	SUBFUNÇÃO	HABITAÇÃO URBANA			
METAS FÍSICO-FINANCEIRAS DA AÇÃO						
PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	ANO	META FÍSICA	META FINANCEIRA	ORIGEM DO RECURSO	
					TESOURO	OUTRAS FONTES
Unidade construída	Unidade	2022	32	R\$ 2.870.010,00	R\$ 0,00	R\$ 2.870.010,00
		2023	60	R\$ 6.600.000,00	R\$ 0,00	R\$ 6.600.000,00
		2024	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		2025	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total				R\$ 9.470.010,00	R\$ 0,00	R\$ 9.470.010,00
5404   REALIZAÇÃO DE COMPRO ASSISTIDA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL						
TIPOLOGIA	PROJETO	FUNÇÃO	HABITAÇÃO			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNDO M. DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FUHAB	SUBFUNÇÃO	HABITAÇÃO URBANA			
METAS FÍSICO-FINANCEIRAS DA AÇÃO						
PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	ANO	META FÍSICA	META FINANCEIRA	ORIGEM DO RECURSO	
					TESOURO	OUTRAS FONTES
Unidade construída	Unidade	2022	32	R\$ 287.021,00	R\$ 287.021,00	R\$ 0,00
		2023	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		2024	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		2025	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total				R\$ 287.021,00	R\$ 287.021,00	R\$ 0,00

Figura 2. PPA 2022-2025 - Página 231

Cumpra-se mencionar que a construção de empreendimento de moradia popular não é a única forma de se contemplar as famílias em situação de vulnerabilidade habitacional. No espaço urbano são vistos inúmeros imóveis que há tempos deixaram de cumprir sua função social, sendo facilmente observado pelos logradouros desta cidade imóveis ociosos, deteriorados e/ou inacabados que podem sofrer, então, limitações em prol do adequado aproveitamento do solo urbano.



Nessa senda, instrumentos como a desapropriação, a desafetação e a requalificação edilícia (retrofit<sup>1</sup>) podem ser alternativas para reaproveitamento dos imóveis em áreas consolidadas.

Em junho de 2022, foi feita pelo próprio Poder Público Municipal apresentação sobre projetos e ações voltados à estruturação da política pública habitacional, chamando atenção o fato de que **mais da metade das famílias cadastradas em razão da calamidade ocorrida no ano de 2010, a “tragédia do Bumba” (há mais de 13 anos, frise-se) sequer haviam sido selecionadas** e que há mais de 30.000 (trinta mil) cadastros na Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, mas apenas 11.888 (onze mil oitocentos e oitenta e oito) seriam válidos.

Em 19 de dezembro de 2022, findado o prazo de vigência da lei autorizativa anterior e às vésperas do recesso regimental da Câmara Municipal de Niterói, o Chefe do Poder Executivo Municipal encaminhou três projetos de lei com numeração sequencial ao Poder Legislativo para tratar da concessão de benefícios sociais (aluguel social) de moradores de três regiões que tiveram que deixar as moradias precárias que viviam, a saber: (i) Jurujuba/Preventório; (ii) Boa Esperança e (iii) Galpão do Extra.

O investimento decorrente apenas desses três projetos de lei alcança aproximadamente R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) ao ano, contemplando apenas 258 (duzentos e cinquenta e oito famílias). Insta salientar que tais programas tiveram seu início em 2018.

Ao responder o quantitativo de famílias atendidas pelo benefício do aluguel social, a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária respondeu que atualmente 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) famílias, sendo estas as acima citadas mais a população do “*Prédio da Caixa*” e do Casarão do Ingá, perfazendo **um custo aos cofres públicos de R\$ 5.852.438,52 (cinco**

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.uol.com.br/nossa/reportagens-especiais/predios-abandonados-do-centro-de-sp-sao-reformados-e-atraem-novos-publicos/#page5>



**milhões oitocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e trinta e oito reais e cinquenta e dois centavos) ao ano.**

Em momento posterior, a SMHRF complementou a informação, apresentando a relação dos beneficiários do Programa Aluguel Social, custeado pelo Estado do Rio de Janeiro, computando 610 (seiscentos e dez) famílias atingidas pelas chuvas ocorridas em 2010.

Não se pode deixar de mencionar a discrepância existente entre o número de famílias cadastradas, aquelas com cadastros considerados válidos e as poucas atendidas pelo aluguel social:

Situação	Número de famílias
<b>Cadastradas</b>	30.025
<b>Cadastros válidos</b>	11.888
<b>Atendidas pelo Programa Aluguel Social</b>	1.066

Nem ao menos 10% (dez por cento) das famílias com cadastros válidos são contempladas pelo aluguel social, levando a crer que são pessoas que continuam a viver em situação de risco e desamparadas pelo Poder Público.

É diante desse cenário da (des)assistência aos cidadãos em situação de vulnerabilidade habitacional no Município de Niterói que, em condição diametralmente oposta, recentemente o noticiário local foi inundado de notícias sobre as diversas intervenções que serão realizadas na cidade tendo como objetivo primordial a reurbanização de ruas e bairros com vultosos investimentos de recursos públicos.

O Portal Niterói 450 anos<sup>2</sup> anuncia investimentos em sete principais vertentes, a saber: (i) saúde, (ii) educação; (iii) Centro 450, (iv) Região Norte; (v) Sustentabilidade; (vi) Clima e resiliência e (vii) comunidades.

<sup>2</sup> Disponível em <https://axelgrael.blogspot.com/2023/01/novo-centro-de-niteroi-assinada-ordem.html>



O pacote denominado “Centro 450 anos”, nas palavras lançadas no blog do Sr. Prefeito Axel Graef<sup>3</sup>, *reúne recursos da ordem de R\$ 400 milhões em intervenções que trazem ações urbanísticas, soluções para a mobilidade, incentivam a ocupação habitacional e valorizam o patrimônio arquitetônico.*

À guisa de exemplo citam-se os seguintes produtos: Amaral Peixoto verde; Nova Avenida Rio Branco, Integração do Caminho Niemeyer, Entorno da Concha Acústica e Nova Orla do Centro. Traduzindo em números, estima-se o seguinte:



Note-se: a *meta* é que sejam **LANÇADAS 3.000** (três mil) unidades habitacionais sem menção direta a perspectiva de quando serão entregues.

Em contrapartida, no próprio *Blog do Axel* observa-se que as obras de revitalização na orla do Centro de Niterói vão começar e que o Prefeito já teria assinado a ordem de início de três intervenções no valor de aproximadamente R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), contemplando:



o entorno do Mercado São Pedro até a Praça Araribóia; o entorno da área do Parque Esportivo da Concha Acústica, assim como São Domingos e Gragoatá, esses com previsão de entrega.

Destaca-se trecho da publicação:

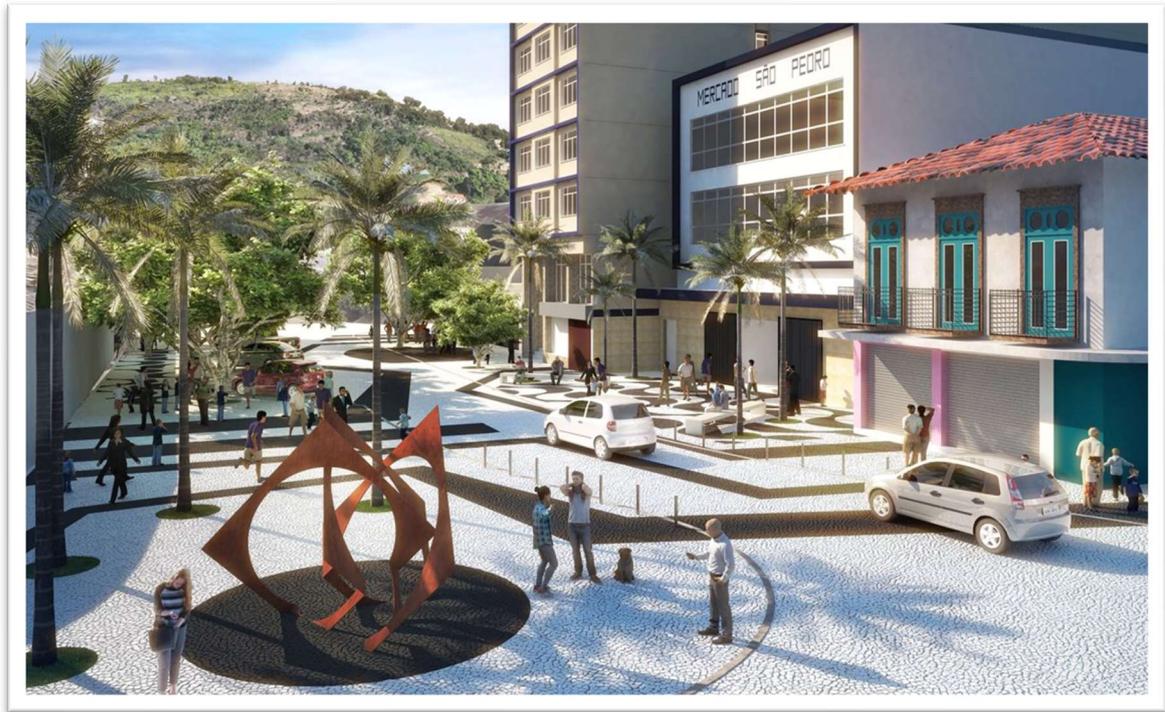
***Nossa meta é que os trabalhos na orla do Centro, região histórica onde a nossa cidade começou, estejam totalmente concluídos no primeiro semestre de 2024, sendo que teremos entregas parciais antecipadas de alguns trechos cujo cronograma de conclusão será antes. A Avenida Visconde do Rio Branco ganhará nova infraestrutura com acessibilidade, ciclovia em toda a extensão e áreas de convivência. Toda a área terá iluminação em LED e nova sinalização. A Avenida Visconde do Rio Branco também terá novo calçamento com corredor viário nos moldes da TransOceânica, seguindo da Ponta D´Areia até a Concha Acústica, com uma faixa exclusiva para transporte. A via também receberá novo paisagismo assinado pelo escritório de arquitetura Burle Marx.***

(...)

*Além da melhoria da pavimentação, drenagem, calçadas, arborização, iluminação pública, e enterramento da fiação, o redesenho e ampliação das praças permitirá o crescimento das áreas verdes e áreas para pedestres, além de otimizar as áreas destinadas a um melhor serviço de transporte coletivo e ciclovias (vide figura acima). Importante destacar que as praças Arariboia e Leone Ramos serão reformadas.*

*Será mais uma obra estruturante para a cidade e que, em comparação com outras intervenções que estamos fazendo, como a da Alameda São Boaventura, em princípio tem menor complexidade, mas certamente terá um grande benefício para a cidade. E o melhor: é uma obra com resultados rápidos para a população.” (grifos postos)*

Vale aqui trazer as projeções das intervenções acima citadas:



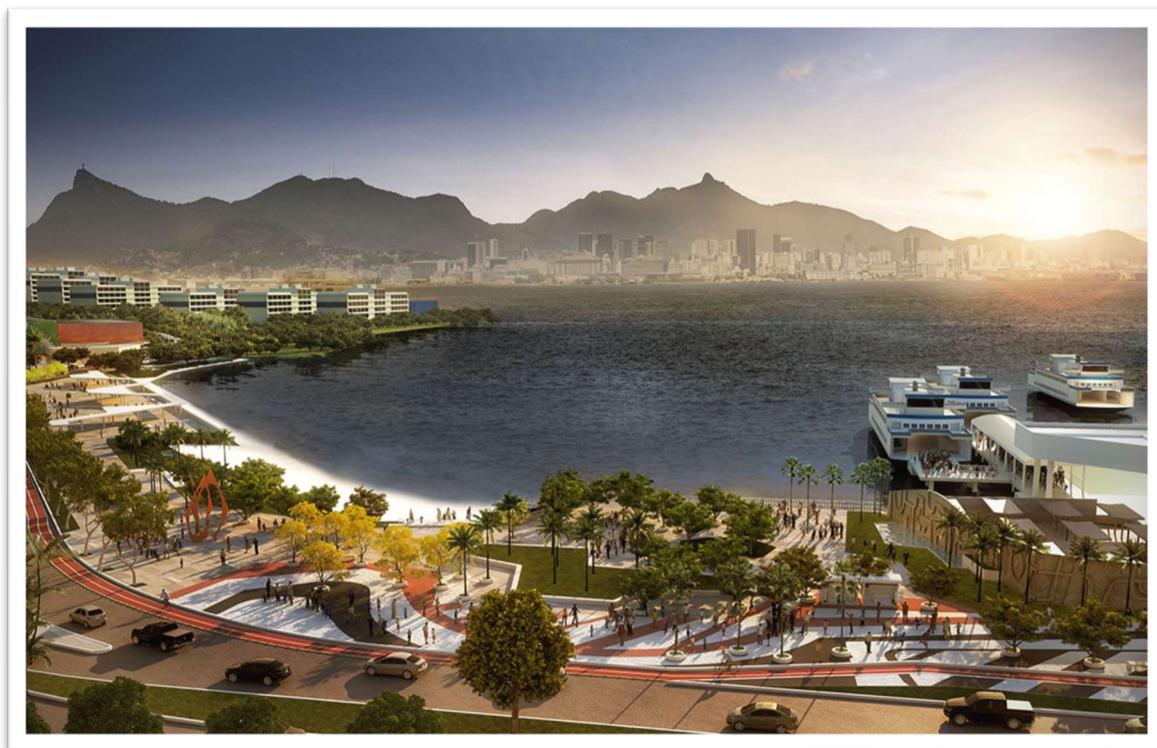
*Figura 3. Entorno do Mercado São Pedro*



*Figura 4. Nova Avenida Rio Branco*



*Figura 5. Entorno da Concha Acústica*



*Figura 6. Nova orla do Centro*

Em 07 de fevereiro de 2023 foram publicados os extratos dos contratos, a saber:



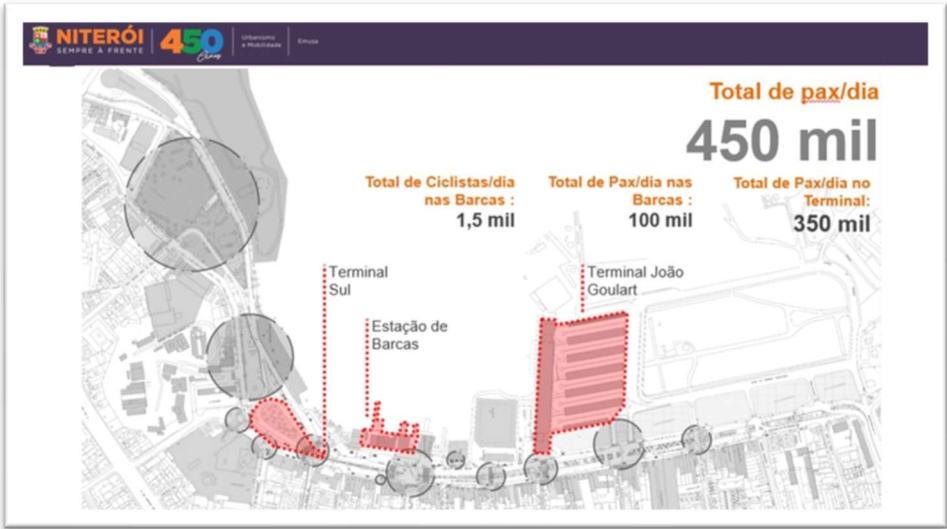
**EXTRATO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL**  
INSTRUMENTO: Contrato nº 04/2023, PARTES: EMUSA e SANERIO CONSTRUÇÕES LTDA, OBJETO: contratação de empresa para Obras de Revitalização da Av. Visconde do Rio Branco, Centro de Niterói., VALOR GLOBAL: R\$64.401.898,97 (sessenta e quatro milhões quatrocentos e um mil oitocentos e noventa e oito reais e sete centavos).PRAZO: 12 (doze) meses. DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA: PT:5351.15.451.0010.5566, ND:4.4.90.51.00 e FT: 704, Nota de Empenho nº 22/2023  
FUNDAMENTAÇÃO: CP Nº 30/2022.DATA DO CONTRATO: 02/02/2023.Processo Nº 510003931/2022

**EXTRATO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL**  
INSTRUMENTO: Contrato nº 05/2023, PARTES: EMUSA e SANERIO CONSTRUÇÕES LTDA, OBJETO: contratação de empresa para execução das obras de revitalização da Rua Alexandre Moura e Coronel Tamarindo, no bairro Gragoatá, no município de Niterói. VALOR GLOBAL: R\$14.255.523,30 (quatorze milhões duzentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e vinte e três reais e trinta centavos). PRAZO: 08 (oito) meses. DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA: PT: 5351.15.451.0010.5566, ND: 4.4.90.51.00, FT 704, empenho Nº 21/2023, FUNDAMENTAÇÃO: CP Nº 31/2022. DATA DO CONTRATO: 02/02/2023.Processo Nº 510004060/2022

**EXTRATO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL**  
INSTRUMENTO: Contrato nº 06/2023, PARTES: EMUSA e SANERIO CONSTRUÇÕES LTDA, OBJETO: contratação de empresa para execução das obras de revitalização do entorno do Parque Esportivo da Concha Acústica, no bairro de São Domingos, no município de Niterói., VALOR GLOBAL: R\$10.707.214,68 (dez milhões setecentos e sete mil duzentos e quatorze reais e sessenta e oito centavos).PRAZO: 06 (seis) meses. DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA: PT: 5351.15.451.0010.5566, ND: 4.4.90.51.00, FT 704, empenho Nº 20/2023, FUNDAMENTAÇÃO: CP Nº 29/2022. DATA DO CONTRATO: 02/02/2023. Processo Nº 510004171/2022

**Da leitura das obras previstas para o Centro da cidade não se tem grande dificuldade de depreender que sua finalidade precípua é o embelezamento dos logradouros. Expressivos recursos para parques resultados.**

Ressalte-se que as notícias publicadas pelo próprio Chefe do Poder Executivo Municipal indicam que a cidade se tornará um gigantesco canteiro de obras, haja vista o anúncio de assinatura da ordem de início de obras de grande proporção em importantes vias da cidade (Alameda São Boaventura, Avenida Feliciano Sodré [entorno do Mercado de Peixe], Praça Araribóia [Final da Avenida Amaral Peixoto], Avenida Visconde de Rio Branco [atingida pelas intervenções no Parque Esportivo da Concha Acústica, Orla que liga o Centro da Cidade ao bairro Gragoatá e a integração do Caminho Niemeyer]):





O que se observa é a realização de um robusto pacote de obras com melhoramento estético da região central da cidade preparando-a para a especulação imobiliária a ser instalada em oito quarteirões. É o que se extrai do anúncio feito pelo Chefe do Poder Executivo:

*No dia 24, anunciei uma Parceria Público-Privada (PPP) para a realização de obras que vão integrar o Caminho Niemeyer com o Centro. A obra será custeada pela iniciativa privada e permitirá um acesso mais fácil ao Caminho Niemeyer, urbanizando um grande espaço vazio (terrenos baldios) entre esta grande atração turística e cultural à Avenida Visconde do Rio Branco. O projeto prevê o prolongamento das ruas Marquês de Caxias, Saldanha Marinho e Doutor Fróes da Cruz, no Centro, até o Caminho Niemeyer. **A área de 65 mil metros quadrados será ocupada por oito quarteirões que, no futuro, vão receber empreendimentos imobiliários residenciais com estabelecimentos comerciais nos térreos dos prédios.***

Uma das imagens localizadas no *blog* sobre a projeção do local após a supracitada obra:



Não é demais lembrar que a área em questão, no passado, foi palco do projeto do pomposo empreendimento “Complexo Oscar Niemeyer



*Monumental*”, composto por duas torres de 28 (vinte e oito) pavimentos a serem ocupados por salas comerciais, quartos de hotel e restaurantes<sup>4</sup>:



Figura 7. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/torres-de-oscar-niemeyer-em-niteroi-comecam-ser-vendidas-12099835>

Aqui vale chamar atenção para o termo utilizado: “**empreendimentos imobiliários**” que, somado ao histórico dos projetos já cogitados pelo Poder Público para a localidade, deixa claro que o público-alvo a ser atingido é distinto do grupo que ocupa as “**unidades habitacionais/moradias populares**”.

Mister salientar ainda que na vertente “COMUNIDADES”, o *site* indica investimentos em obras de contenção de encostas; áreas de lazer e convivência implantadas e revitalizadas em bairros e comunidades; intervenções de urbanização, drenagem, pavimentação e contenção nas comunidades São José e Igreja Nova e aporte de recursos para conclusão dos conjuntos habitacionais Poço Largo e Jardim das Paineiras, totalizando 820 unidades.

<sup>4</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/11/acao-impede-lancamento-de-torres-assinadas-por-niemeyer-em-niteroi.html>



Frise-se que a única menção concreta às unidades habitacionais são àquelas já iniciadas e que o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** aportou recursos para concluir:



**MAIS UNIDADES HABITACIONAIS  
R\$ 30 MILHÕES**

Aporte de recursos para conclusão de conjuntos habitacionais que atenderão moradores de comunidades.

Poço Largo, no Sapê: **280 unidades**  
Jardim das Paineiras: **540 unidades**  
**TOTAL: 820 unidades**

**O extenso descritivo aqui lançado se presta a comprovar o vilipêndio dos cofres públicos para obras de embelezamento em detrimento de políticas públicas habitacionais e execução de obras destinadas à garantia da dignidade e segurança dos cidadãos. Depreende-se a intensa preocupação do MUNICÍPIO DE NITERÓI com o aspecto estético da cidade sem que igual atenção ou investimento seja destinado à garantia de direitos fundamentais.**

Apesar da ideia ventilada no pacote “Niterói 450” e do *marketing* empregado, certo é que há nítida inversão das prioridades, havendo maior empenho – seja de esforços, seja de recursos, para realização de obras voluptuárias.

Ressalte-se que a Administração Pública possui ciência inequívoca acerca do quantitativo de famílias cadastradas com carência de moradia e que obviamente vivem em situação precária. E apesar disso, permite que se construa/disponibilize unidades habitacionais no ritmo que vem sendo empregado nos últimos anos, em total negativa do acesso aos cidadãos vulneráveis seus direitos e garantias fundamentais. Foge de qualquer razoabilidade que uma família aguarde décadas para conseguir se instalar em



uma moradia digna, enquanto as ruas da cidade vão ficando esteticamente mais arrumadas ou, quem sabe, sendo tratadas para futura especulação imobiliária.

**A mera previsão de LANÇAMENTO de 3.000 (três mil) unidades habitacionais até 2024 contempla apenas 10% (dez por cento) do total de famílias cadastradas e atinge 25% (vinte e cinco por cento) das famílias com cadastros formalmente válidos, cuja renda da maior parcela é da faixa de 0 a 3 salários-mínimos e que praticamente a metade delas aguardam uma moradia digna desde a tragédia de 2010. É essa a parcela de população que o MUNICÍPIO DE NITERÓI ainda deixará aguardando por sabe-se lá por quanto tempo até que possam finalmente serem imitidas na posse de um teto seguro.**

Forçoso salientar que as condições vivenciadas pela população em situação de vulnerabilidade não serão melhoradas de forma imediata pela concretização do suntuoso projeto “Niterói 450 anos”, ao revés, visto que sequer são elencadas como prioridade na formulação da política pública.

Faz-se mister mencionar ainda que o Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável de Niterói mapeou 204 (duzentos e quatro) assentamentos precários e irregulares que, por definição, são as áreas de *ocupação sem qualquer plano ou projeto que a preceda, de organização espacial espontânea, geralmente muito adensada, formada por construções precárias, sem definição espacial de áreas públicas ou provadas, que ocorrem em terrenos públicos ou privados*. Portanto, para além das casas existentes em áreas de risco e em condições precárias, temos também os assentamentos precários.

Tamanha omissão por parte da Administração Pública Municipal levou o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, pela **Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente**, a propor mais de 40 (quarenta) ações em razão de deslizamentos ocorridos nesta cidade, no período de 2010 a 2018, nas quais foram requeridos, dentre outras providências, a remoção e reassentamento dos moradores atingidos ou que tiveram suas casas colocadas em situação de risco com a movimentação de terra.



Por outro turno, pela mesma Promotoria de Justiça com atribuição ambiental, oito ações foram ajuizadas, no período de 2012 a 2016, tendo como causa de pedir a ocupação irregular em áreas *non edificandi*. São residências que foram construídas com a aquiescência ou conivência do Poder Público, situação na qual se tolerou a construção em local irregular, surgindo, assim, a responsabilidade advinda da falta de fiscalização.

As medidas pleiteadas pelo *Parquet* têm como ponto focal a proteção da vida, da integridade física, da vida digna e do direito à moradia. A atuação visa retirar pessoas de áreas suscetíveis a tragédias, à exemplo do que ocorreu nesta cidade em 2010, em Teresópolis, Petrópolis, Nova Friburgo, recentemente em São Sebastião/SP e tantos outros locais que, por anos a fio, o Poder Público permitiu o adensamento desordenado; a construção em locais de aclave, em solo em processo de erosão sem o devido tratamento de estabilização, em franca segregação espacial urbana e tantas outras condições de risco.

O Poder Judiciário há tempos se posiciona pela proteção dos direitos supracitados. A tutela que se persegue nesta ação, em última *ratio*, promove o direito de forma coletiva e previamente à ocorrência de novos desastres. **Pretende-se a preservação da vida e a consecução da habitação em atendimento ao preceito do mínimo existencial, minimizando, ainda, a enxurrada de processos judiciais individuais que se observa após a ocorrência dessas tragédias.**

De tudo o que fora elencado até aqui, observa-se que a matéria tratada nesta ação não é demanda recente, sendo abordada em diversas ações ajuizadas ao longo da última década. Em que pese as decisões judiciais enaltecendo a obrigação do Poder Público para com seus munícipes, especialmente no que tange à obrigação de resguardar a vida e o mínimo existencial, o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** vem diuturnamente atuando com desdém em relação àqueles que mais precisam das políticas habitacionais.



Em 2021 foi encaminhado ao Poder Legislativo Municipal Projeto de Lei versando sobre a nova lei urbanística. Dada a ausência de efetiva participação popular e outros vícios, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** recomendou que o tal projeto fosse devolvido ao Poder Executivo para adoção de providências que resguardassem a participação democrática da população e o real exercício da cidadania em importante legislação urbanística.

Apesar do aparente atendimento à recomendação ministerial, às vésperas do recesso de final do ano de 2022, a população foi surpreendida com a reapresentação do malgrado projeto sem grandes alterações e com a designação de audiência pública às pressas com a ilegal ausência de prévia publicidade, sendo obstada por força de decisão judicial proferida nos autos do processo 082179-85.2022.8.19.0002.

Da leitura do famigerado Projeto de Lei se observa preocupação do subscritor quanto à localização do polo cervejeiro (art. 114) por exemplo, mas igual cuidado não foi dispensado àqueles que necessitam de uma moradia digna. A habitação precária não é pauta, tampouco prioridade para o Poder Executivo e seus agentes. Contudo, questões afetas aos interesses de entidades privadas, como clube de lazer, é de salutar importância que servidor que sequer está lotado no órgão competente se dispõe a atender o representante da pessoa jurídica e “*abrir o artigo*”, como se denota da atenta análise da ata da 11ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Políticas Urbanas – COMPUR<sup>5</sup>.

Em data próxima à reapresentação do Projeto de Lei retromencionado, o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** divulgou em seu site notícia de que daria início à operação de novo sistema para cadastro em programas de moradia popular<sup>6</sup>.

“A Prefeitura de Niterói passou a contar com um novo sistema para cadastro dos interessados no Programa Casa Verde e Amarela. O Módulo de Habitação no

<sup>5</sup> Disponível em <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/compur.html>

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.niteroi.rj.gov.br/2022/11/21/prefeitura-de-niteroi-comeca-a-operar-com-novo-sistema-para-cadastro-em-programas-de-moradia-popular/>



Sistema de Gestão da Geoinformação (SiGeo) é um sistema completo para cadastramento dos munícipes no sistema de habitação popular, principalmente os que vão tentar entrar no Faixa 1 do programa, com renda familiar de até R\$ 2 mil. (...) O objetivo é facilitar o acesso ao programa habitacional do Governo Federal.”

A despeito do verniz de inclusão e celeridade que a notícia possa vir a passar, o que se verifica é a criação de um sistema que afasta ainda mais a população que mais necessita da atenção do Poder Público, obstaculizando o acesso à moradia digna. Estamos falando de uma população cuja faixa de renda familiar é de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pessoas que dificilmente tem habilidades tecnológicas e acesso fácil acesso à internet.

Estamos diante de um mecanismo que restringe o acesso da população vulnerável, eis que lamentavelmente a realidade de parcela dos munícipes é o analfabetismo, o que não dizer quanto aos conhecimentos tecnológicos. Ressalte-se ainda que o novo sistema está atrelado apenas ao Programa Federal “Casa Verde e Amarela”, não havendo qualquer menção à programas integralmente custeados pelos cofres estaduais e/ou municipais.

É ainda mais curioso o fato de que tal ferramenta tenha sido anunciada por gestor que há poucos meses reportou ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** o fato de que o pedido de recursos ao Estado do Rio de Janeiro não havia sido formulado ante a necessidade de tramitação do pedido através da plataforma digital SEI-RJ (ofício constante no IC que instrui a presente). Ora, se agentes públicos integrantes do alto escalão da Administração Pública tem dificuldades em sistemas institucionais, o que se pode dizer da população que integra a primeira faixa de acesso aos programas habitacionais?

Por fim, Excelência, é de se ressaltar o expressivo orçamento do **MUNICÍPIO DE NITERÓI**, atualmente na monta dos R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais). Uma cidade com pouco mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e vultosos recursos públicos deve traçar metas e planejamentos capazes de sustentar uma política pública habitacional própria, especialmente



diante da queda de investimentos do Governo Federal neste setor, nos últimos anos, e das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado do Rio de Janeiro.

Não se revela razoável que a Administração Pública direcione recursos públicos para análise de projeto sobre *watertaxi*<sup>7</sup>, *verbi gratia*, enquanto parte da população não tem onde repousar sua cabeça de forma tranquila e realizar atividades da higiene básica diariamente.

**Esse é o contexto fático que torna obrigatório o acionamento do Poder Judiciário, com vistas a impedir a malversação dos recursos públicos pelo MUNICÍPIO DE NITERÓI e garantir a concretização dos direitos e garantias fundamentais relacionadas à habitação.**

## II. DA LEGITIMIDADE DE AGIR E DO INTERESSE PROCESSUAL

---

No que concernem à legitimidade ativa *ad causam* e ao interesse de agir, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, como Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, age na presente demanda em defesa de interesse indisponível da sociedade, nos limites da lei.

De efeito, como é sabido e ressabido, o legislador constituinte de 1988 preocupado com o patrimônio público e a moralidade administrativa na expressão da própria sobrevivência do Estado, outorgou uma legitimação extraordinária (um poder-dever) para que sempre venha a ser perseguida a respectiva proteção em juízo.

Reza a nossa Carta Magna:

“Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.guiadeniteroi.com/niteroi-pode-ter-servico-de-watertaxi-como-alternativa-para-o-transporte-na-baia-de-guanabara/>



Indiscutível, assim, a pertinência subjetiva da ação, no objetivo maior de aplicação plena das disposições legais e constitucionais que vedam a prática de atos que causam prejuízo ao patrimônio público e asseguram ao cidadão direitos difusos e coletivos.

### III. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

---

A Constituição Federal prevê em seu art. 23, inciso IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** para promover *programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*.

O artigo 30, por sua vez, dispõe expressamente que compete aos Municípios, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, sendo certo que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, *ex vi* art. 182.

Corroborando a previsão da Carta Magna, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 8º, preconiza o direito de todos de viver com dignidade e que **é dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana**, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a **habitação**, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer, as atividades econômicas, a acessibilidade e a conectividade para garantir a cidadania.

Estampa ainda, no art. 229, que **a política urbana a ser formulada pelos municípios** e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e que funções sociais da cidade são



compreendidas como o direito de todo o cidadão, dentre outros, o **acesso a moradia**.

Prevê também que cabe aos Estados e aos Municípios a *promoção e execução de programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana*.

Internalizando a Carga Magna e a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município de Niterói reforça sua competência para promover programas de construção de moradias (art. 13, inciso IX) e ainda elenca instrumentos para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, citando os *subsídios à construção habitacional para população de baixa renda* (art. 311, inciso IV, alínea a).

Note-se, portanto, que cabe ao Poder Executivo das três esferas a elaboração de políticas públicas voltadas a assegurar o direito à moradia. Nessa senda, não se revela minimamente razoável que o **MUNICÍPIO DE NITERÓI**, dotado de pomposo orçamento e anunciando tantas obras de revitalização, deixe de agir *per si* e se apoie exclusivamente nas políticas formuladas pela União.

Urge compelir a Administração Pública Municipal à adoção das medidas voltadas a garantia do mínimo existencial de sua população, assegurando-lhes habitação digna. Não pode o Poder Judiciário deixar de intervir para cessar a ilegalidade da conduta municipal que insiste em agir como *longa manus* que do Poder Executivo Federal, limitando-se a gerenciar cadastros e sistemas para inclusão em programas federais. É necessário que o Judiciário restaure a legalidade, obrigando o ente municipal a agir, cumprindo seus deveres para com a sociedade, tal como previsto na Carta Magna.

Por todo o exposto, é estreme de dúvida a legitimidade do **MUNICÍPIO DE NITERÓI** para figurar no polo passivo desta ação.



## IV. DO DIREITO

### IV.1. DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

---

A Constituição da República elenca, em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e, em seu art. 3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos da República.

Desses dois princípios, decorre a noção de “*mínimo existencial*”, que engloba um conjunto de fatores e direitos que são condições para uma existência digna, cujo conteúdo, estampado no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, abrange o direito à saúde, moradia, segurança, lazer, alimentação, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

O direito à moradia não está relacionado apenas a mera ocupação de uma casa ou apartamento, mas sim a habitação de um local de dimensões adequadas, condições de higiene e conforto, preservando, então, outros direitos sociais. Portanto, **há de se falar em direito à moradia digna.**

Assim, em sendo um direito fundamental componente do grupo de *mínimo existencial*, tal norma é dotada de eficácia plena e imediata, não estando condicionada a previsões legislativas infraconstitucionais posteriores. Nesta hipótese, a norma constitucional é autossuficiente, gozando de plena autonomia.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento do ilustre José Afonso da Silva<sup>8</sup> que, ao tratar das condições de eficácia do direito à moradia, leciona:

*“Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma negativa e uma positiva. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de*

---

<sup>8</sup> In Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª edição rev. e atual. Malheiros Editores – São Paulo.



*conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia. E ela está prevista em vários dispositivos na nossa Constituição, entre os quais se destaca o art. 3º, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – e não há marginalização maior do que não se ter um teto para si e para sua família –, e promover o bem de todos, o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente. Além dessas normas e princípios gerais, há ainda o disposto no art. 23, X, que dá competência comum a todas as entidades públicas da Federação para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o que importa, só por si, criar condições de habitualidade adequada para todos. Mas há, ainda, norma específica determinando ação positiva no sentido da efetiva realização do direito à moradia, quando, no mesmo art. 23, IX, se estabelece a competência comum para ‘promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.’*

Internalizando a garantia dos direitos sociais, para além da previsão na Lei Orgânica, como já dito alhures, o arcabouço legislativo do Município de Niterói é dotado de relevantes normas de proteção ao direito fundamental aqui tratado, especialmente na Lei nº 3.385/2019.

A lei retromencionada aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e institui o Plano Diretor. Esse é um importante instrumento da política urbana, previsto no art. 4º, inciso III, alínea “a” do Estatuto das Cidades, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal (art. 40, §1º) e que deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Insta elencar alguns dispositivos de pertinência temática constante do aludido instrumento.



Dentre as diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor de Niterói, elencado no art. 9º, destaca-se:

*X - incentivo à produção de Habitação de Interesse Social e de equipamentos sociais e culturais, e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes;*

*XIII - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, de modo a permitir a regularidade nos processos de produção e de transformação do espaço urbano, a redução dos custos e o aumento da oferta das unidades habitacionais, bem como sua compreensão pela população;*

Conforme se depreende do art. 10, são objetivos estratégicos do Plano Diretor:

*I - compatibilizar o uso e a ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, reprimindo a retenção especulativa e propiciando melhores condições de acesso à terra, habitação, trabalho, transportes, equipamentos públicos e serviços urbanos para o conjunto da população, evitando-se a ociosidade ou a saturação dos investimentos coletivos em infraestrutura e equipamentos instalados;*

(...)

*XVII - reduzir as desigualdades socio territoriais para garantir, em todos os bairros da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos, garantindo reserva suficiente de terras públicas municipais, adequadas para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, de áreas verdes e de programas habitacionais;*

*XVIII - reservar glebas e terrenos vazios e subutilizados em quantidade suficiente para atender às necessidades de habitação social, delimitando como zonas especiais de interesse social, preferencialmente em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos; (grifos postos)*

Já ao tratar dos objetivos a serem observados pelos eixos de estruturação da qualificação urbana, o comando inserto no art. 31 estabelece:

Art. 31. São objetivos a serem observados pelos Eixos de Estruturação da Qualificação Urbana os seguintes:



I - promover o desenvolvimento urbano de forma sustentável, com melhor aproveitamento do solo nas proximidades dos eixos de estruturação da mobilidade por meio do aumento na densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas na sua faixa de influência;

II - qualificar as centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades incrementando a oferta de comércio, serviços e emprego, em especial nas macro áreas de Qualificação Urbana e de Promoção da Equidade e Recuperação Ambiental;

**III - ampliar a oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo;**

IX - orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar:

a) diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes;

b) maior fruição pública das fachadas nos pavimentos térreos dos empreendimentos e edifícios;

c) ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e permeáveis nos lotes;

d) convivência entre os espaços públicos e privados e entre usos residenciais e não residenciais;

**e) ampliação da produção de Habitação de Interesse Social.**

Da leitura atenta dos dispositivos supracitados, denota-se a conformação da legislação municipal ao texto constitucional. Contudo, as ações do **MUNICÍPIO DE NITERÓI** estão caminhando em sentido contrário e, por isso, se justifica a propositura desta ação civil pública.

No caso vertente, a Administração Pública Municipal tem deixado de tratar a população em situação de vulnerabilidade habitacional da forma como determina a Carta Magna, atropelando os direitos e garantias fundamentais ao alocar recursos e esforços para ações não prioritárias.



Mister destacar, Excelência, que não pretende o *Parquet* se imiscuir nas decisões do Poder Executivo. Entretanto, ao se deparar com a situação de robustos investimentos em obras de caráter predominantemente paisagístico e igual tratamento não ter sido dispensado àqueles a quem a lei assegura tratamento prioritário, para o **MINISTÉRIO PÚBLICO** surge o dever de atuar.

#### **IV. 2. DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO**

---

Esta ação civil pública tem como principal pilar a omissão do Poder Público em promover as políticas públicas indispensáveis à garantia dos direitos fundamentais. Tivesse o gestor público conferido eficácia às normas constantes na Carta Magna, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na Lei Orgânica do Município de Niterói e demais normas, seria despicienda a atuação do **MINISTÉRIO PÚBLICO**.

A omissão aqui se configura pelo descumprimento legal, deixando que a população em situação de vulnerabilidade habitacional assim permaneça.

Estreme de dúvida que a ausência de dotação orçamentária não é argumento hábil a justificar o não agir da Administração Pública, visto que tem competência para fazer prever em seus orçamentos as verbas necessárias a suprir de imediato as demandas urgentes da população quando expostas aos riscos. É de longa data que o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** vem negligenciando essa parcela da população. Assim, a gestão temerária dos recursos não pode servir de óbice à concretização dos deveres e direitos previstos na Constituição Federal.

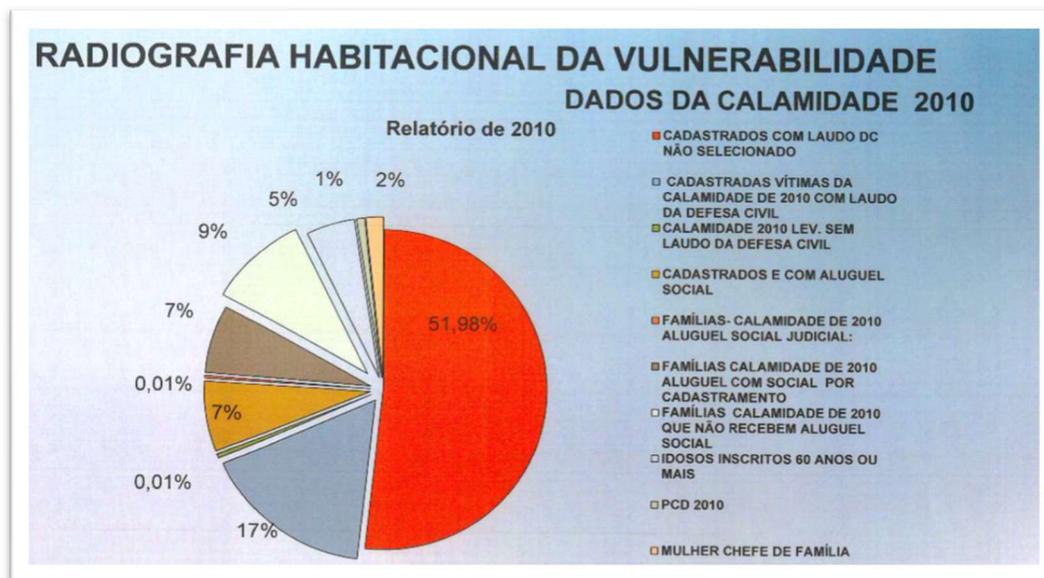
A opção pela malversação dos recursos públicos causa incontáveis prejuízos à população. A ideia de mínimo existencial e dignidade humana se relaciona ao tema da efetividade dos direitos sociais, como outrora pontuado, configurando-se como os parâmetros mínimos a serem prioritariamente atendidos pelo Poder Público.



Ante a finitude dos recursos, faz-se necessário priorizar programas e ações voltados à consecução dos direitos mínimos. Decerto que seu gasto não está inserido integralmente no âmbito da discricionariedade política, devendo antes atender à demanda do mínimo existencial – uma espécie de condição prévia indispensável ao real funcionamento do processo e quando não o faz, cabe buscar o socorro do Poder Judiciário.

### IV.3. DA NECESSIDADE DE ATENDIMENTO HABITACIONAL DEFINITIVO ÀS FAMÍLIAS CADASTRADAS

A última atualização das necessidades habitacionais do Município de Niterói indica que a precariedade abrange cerca de 30.025 (trinta mil e vinte e cinco) famílias, sendo que apenas 11.888 (onze mil oitocentos e oitenta e oito) famílias estariam com o cadastro válido, e a maior parcela com renda de até três salários-mínimos, público prioritário da política pública de habitação de interesse social. São as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária:



Do gráfico acima reproduzido só há duas deduções lógicas a serem feitas: ou o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** vem efetuando pagamento de aluguel social à parcela da população desde 2010, ou tem deixado essas famílias



à margem dos direitos fundamentais. Qualquer que seja a conclusão, essas não estão em consonância com o ordenamento jurídico.

Recentes dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária apontam que apenas 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) famílias são atendidas pelo programa aluguel social, configurando menos de 10% (dez por cento) do total de famílias com cadastros válidos para os programas habitacionais, configurando um impacto financeiro de aproximadamente **R\$ 5.852.438,52 (cinco milhões oitocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e trinta e oito reais e cinquenta e dois centavos) ao ano.**

Por outro turno, 610 (seiscentas e dez) famílias são atendidas pelo Programa Aluguel Social financiado pelo Estado do Rio de Janeiro desde os eventos danosos ocorridos em 2010.

O pagamento do aluguel social é uma espécie de atendimento habitacional provisório com objetivo de custear locação de imóveis residenciais por tempo determinado até que a situação de emergência/calamidade seja exaurida ou que medida definitiva seja adotada pelo Poder Público, *ex vi* do disposto na literalidade do art. 114 da Lei Municipal nº 3.385/2019:

*Art. 114. O atendimento habitacional em programas de apoio habitacional, tais como bolsa-aluguel, parceria social, ou por intermédio de indenização por benfeitorias, dentre outros, será realizado por período determinado e vinculado ao atendimento definitivo em programa de produção de Habitação de Interesse Social.*

Nessa senda, em que pese ser um relevante instrumento para concretização do direito à moradia, a concessão do benefício nos moldes como vem ocorrendo se traduz em clara distorção da sua finalidade.

Com risco de se tornar enfadonho, é de se repisar que não se revela compatível com o instituto a renovação reiterada do benefício socioassistencial, especialmente aqueles que vem sendo renovados ano após



ano por desídia do Poder Público em formular políticas públicas voltadas para a população que vive em situação de vulnerabilidade habitacional.

O atendimento provisório, mediante pagamento do auxílio-aluguel, da forma como vem sendo tratada pelo **MUNICÍPIO DE NITERÓI**, retira qualquer ar de dignidade, gerando um mar de incerteza às famílias necessitadas, não se tendo garantias de por quanto tempo a população será atendida.

É de se ver, portanto, que a inserção da moradia digna no rol de direitos sociais fundamentais consiste numa aspiração legítima de todo o indivíduo, sendo dever do Estado implantar políticas públicas efetivas, com vasto empenho orçamentário e ações concretas, inteiramente voltadas à população vulnerável.

Ainda que a construção de melhorias de cunho urbanístico sejam desejáveis em regiões da cidade, é certo que ela deve estar em consonância com a lógica de desenvolvimento urbano, alinhando-se com os marcos legais que preveem o desenvolvimento da cidade em todas as suas vertentes. **Nesse diapasão, não tem qualquer respaldo constitucional ou legal a sobreposição de obras de finalidade paisagística àquelas de interesse social.**

A falta de formalização do atendimento habitacional definitivo está em desacordo com o Plano Diretor deste Município. Não pode ser aceito sob nenhuma hipótese. Destaque-se trecho das diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor, previstos no art. 9º da Lei nº 3.385/2019:

***I - garantia do direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;***

(...)



***X - incentivo à produção de Habitação de Interesse Social e de equipamentos sociais e culturais, e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes;***

Embora não caiba ao Ministério Público e ao Poder Judiciário dizer de que forma esse atendimento será ofertado, é dever desta Instituição e do Poder Judiciário evitar que famílias pobres e vulneráveis continuem sendo ludibriadas com anúncios de *marketing* sem provisionamento de recursos ou perspectiva de concretização, que desconsideram comandos legais e permitem que a insegurança e o passar do tempo façam da lei “letra morta”, solidificando o sofrimento daqueles que tinham no ordenamento jurídico a possibilidade de uma vida mais digna no território onde vivem.

Não é demais reforçar que, uma vez formalizado o atendimento habitacional definitivo, os cofres públicos deixariam de se desfalcar daqueles recursos e as famílias afetadas seriam colocadas em condições dignas de moradia. A falta de formalização da política a ser implementada parece atender, portanto, a interesses pouco cristalinos e nada republicanos, como se as famílias cadastradas fossem “massa de manobra” à espera de um milagre, situação que não pode ser chancelada pelo Poder Judiciário.

#### **IV.4. INOPOBILIDADE DA TESE DA RESERVA DO POSSÍVEL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**

---

Como já exaustivamente ventilado, por força do que dispõe a Constituição Federal, as políticas voltadas à promoção dos direitos que compõem a noção de mínimo existencial são de caráter obrigatório, sendo vedado ao Estado se furtar de sua obrigação, mesmo diante da alegação da “reserva do possível”.

O Pretório Excelso, em *leading case* sobre o tema, firmou-se o entendimento de que não é lícita a oponibilidade da discricionariedade estatal no que tange à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. É o que ficou determinado na decisão monocrática da lavra do Ministro Celso de Mello na



Arguição de Preceito Fundamental nº 45, cuja ementa se pede a *venia* de transcrever:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45. Relator: Ministro Celso de Mello)

Em seu voto, o Ministro ressaltou não ser possível a mera alegação arbitrária e genérica do Estado de escassez orçamentária para exonerar-se de suas responsabilidades constitucionais. Veja-se:

“Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. **Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais**, notadamente quando, dessa conduta



governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, **aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.**” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45. Relator: Ministro Celso de Mello, grifo posto)

Sem prejuízo, destaque-se que o Ministro do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin, ao relatar o REsp 1.389.952-MT10, julgado em 3/6/2014, consignou “*que não se pode invocar a teoria da reserva do possível, importada do Direito alemão, como escudo para o Estado se escusar do cumprimento de suas obrigações prioritárias. Com efeito, as limitações orçamentárias são um entrave para a efetivação dos direitos sociais. No entanto, é preciso ter em mente que o princípio da reserva do possível não pode ser utilizado de forma indiscriminada*”.

É de se ressaltar ainda que, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário interposto pelo **MUNICÍPIO DE NITERÓI** em ação que tratava de aluguel social, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

“Acerca da teoria da reserva do possível, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal entende inaplicável por injusto inadimplemento de deveres constitucionais imputáveis ao Estado. Nesse sentido, a intervenção judicial torna-se possível, pois não se trata de inovação na ordem jurídica, mas apenas determinação de que o Executivo cumpra políticas públicas previamente estabelecidas.

Ademais, a jurisprudência desta Corte também abona a possibilidade de controle jurisdicional na espécie, tendo em vista a necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais na implementação de políticas públicas.” (ARE 855.762 AgR/RJ. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJe 01/05/2015)

Antecipando-se às teses defensivas, já se esgota aqui a tentativa de atrair a aplicação do princípio da reserva do possível, visto que não pode ser oposto a um outro princípio, conhecido como princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá



discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir.

A situação em análise revela clara violação do direito à moradia e dos postulados da dignidade da pessoa humana, do mínimo existencial e do não retrocesso social. **Verba pública de grande monta está sendo direcionada para realização de obras voluptuárias, enquanto parcela carente da população fica à mercê da própria sorte, muito possivelmente residindo em áreas com risco de deslizamento de terra, sem saber se resistirá à próxima chuva.**

Como é cediço, quando o não desenvolvimento de políticas públicas acarretar grave vulneração a direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição, é cabível a intervenção do Poder Judiciário com vistas a efetivar os valores constitucionais. Nesses casos não é possível que o Poder Público invoque a discricionariedade administrativa. Em suma, tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Superior Tribunal de Justiça reconhecem que, em casos excepcionais, é possível o controle judicial de políticas públicas.

**Ademais, a julgar pelas diversas intervenções de cunho estético que estão sendo anunciadas e deflagradas concomitantemente pela Administração Pública, com empregos de vultosos recursos públicos não há qualquer espaço para arguição de reserva do possível.**

Por esse motivo, não havendo comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Poder Judiciário determine a inclusão de determinada política.

Portanto, Nobre Julgador, estando o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** obrigado à promover o direito e garantia fundamental de acesso à moradia, por força de previsão Constitucional, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** recorre ao Poder Judiciário buscando tutelar o direito da população em situação de vulnerabilidade habitacional e, assim, compelir a Administração Pública Municipal a incluir na previsão orçamentária a construção/aquisição de unidades habitacionais a



serem entregues à quem de direito, em tempo mínimo razoável, haja vista a situação de abandono já vivenciada na última década.

#### **IV.5. DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

---

A Lei 11.124/05 estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, em seu artigo 12, prevê que os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio de Estados, Distrito Federal e Municípios que deverão, dentre outras obrigações, *apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda.*

A Lei Municipal nº 3.385/2019 que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano do Município de Niterói e instituiu o Plano Diretor, por sua vez, preconiza no artigo 246 que o Plano Municipal de Habitação Social, a ser aprovado por Lei, deverá ser orientado pelos objetivos e diretrizes da política de promoção da habitação digna e deverá contemplar os requisitos elencados nos arts. 243 e 244 do referido Plano. No parágrafo único do art. 246 estão previstos importantes parâmetros:

Parágrafo único. A revisão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social deverá contemplar:

I - a atualização dos dados de:

a) diferentes tipos de necessidades habitacionais atuais e futuras;

b) definição do montante de recursos financeiros necessários para a produção de novas habitações de interesse social, incluindo custo da terra;

c) custos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais para dimensionamento do montante de recursos financeiros necessários para a realização desta ação;

II - dimensionamento da quantidade de terras urbanas adequadas e bem localizadas para a produção de novas habitações de interesse social, necessárias para a eliminação do déficit habitacional, bem como definição de estratégias para aquisição desses recursos fundiários;



III - definição de programas e estratégias adequadas para o atendimento das diferentes necessidades habitacionais com suas respectivas metas parciais e totais, que considerará:

a) propostas para a gestão condominial dos conjuntos habitacionais de interesse social de promoção pública, que poderá ser realizada através da autogestão e com o acompanhamento do Poder Público Municipal, com avaliações anuais;

b) propostas para a realização da locação social e de serviço de moradia, para o atendimento da população de vulnerabilidade ou risco social, incluindo pessoas que ocupam logradouros e praças públicas;

c) propostas para viabilizar a autogestão na produção habitacional de interesse social;

d) propostas para a implantação de programa de assistência técnica pública e gratuita para HIS;

e) realização de parcerias com outros órgãos dos governos Estadual e Federal, bem como com a iniciativa privada e entidades da sociedade civil;

f) o reassentamento de moradores das áreas degradadas e de risco, preferencialmente no mesmo bairro ou região, com a participação das famílias no processo de decisão.

IV - definição de mecanismos de gestão democrática e controle social na formulação e implementação da política e da produção habitacional de interesse social do Município;

V - definição de mecanismos de articulação entre o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, planos plurianuais, Leis de diretrizes orçamentárias e Leis orçamentárias anuais;

VI - realização de processos participativos que viabilizem o levantamento de propostas e contribuições da sociedade.

Destarte, como se vê, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais e é justamente a partir de sua elaboração que o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** deverá pautar e desenvolver as políticas habitacionais. Portanto,



estamos diante de documento imprescindível para o planejamento e posteriormente concretização das políticas públicas habitacionais.

Como se espera de toda e qualquer administração responsável, o estudo minucioso, o conhecimento das reais carências da população e o devido planejamento são etapas prévias ao anúncio de qualquer política pública e, assim não fazendo, fica a atuação do Poder Público sujeita ao risco de malversação dos recursos públicos; lançamentos de pacotes/medidas dissociados da real necessidade da população e, ainda, priorização de público que porventura traga mais benefícios eleitoreiros ao gestor público do que a parcela que eventualmente se configure como mais carente.

É de se concluir que a legislação impõe a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social com requisitos mínimos a serem observados tendo como finalidade universalizar o acesso à moradia digna, estimulando uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais, direcionando os recursos existentes da melhor forma possível, sendo esse um dos pedidos desta ação.

#### **IV.6. DA NECESSÁRIA INCLUSÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL**

---

Para além das questões aqui já colocadas, é salutar dizer que a habitação de interesse social deve ser incluída no planejamento urbano municipal, sob o risco de se tornar ineficaz.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, tratado em tópico anterior, é uma análise da situação de vulnerabilidade habitacional existente no território municipal, definição de programas, estratégias e custos. Não constitui um dos seus elementos menção à localização dessas unidades.

Como também mencionado em momento anterior, está em tramitação na Câmara Municipal de Niterói o Projeto de Lei nº 161/2022 *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.* Os empreendimentos habitacionais de interesse social não tiveram a devida atenção quando da elaboração do referido projeto de lei, tendo sido dispensados apenas dois dispositivos para tratar da questão de forma perfunctória, *ex vi* arts. 94 e 95, além de algumas poucas menções ao longo do texto.

*Cediço que a Lei Urbanística disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo em todo território do Município de Niterói e tem por finalidade promover a estruturação urbana do território municipal, objetivando equilibrar os processos de produção e transformação do espaço urbano com o meio ambiente e mobilidade urbana sustentável, além de unificar e simplificar a legislação de parcelamento, uso, ocupação do solo e de licenciamento da atividade edilícia.*

Partindo desses conceitos, denota-se que a referida lei deve contemplar de forma efetiva a habitação popular, submetendo à participação popular e gestão democrática não só critérios vagos, mas sim a previsão dos locais onde serão erguidas. É direito dos munícipes participar ativamente do ordenamento urbano e das escolhas que afetam diretamente suas vidas, tendo pleno conhecimento de onde serão alocados.

Aqui cabe tecer um breve comentário. A mera previsão de Zona de Especial Interesse Social na legislação urbanística não é suficiente para solucionar a questão, uma vez que seu objetivo é estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária; ampliar a oferta de terra para a produção de habitação de interesse social e estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de sua implementação. Não aponta de forma objetiva a localização dos empreendimentos em si.

A ausência de previsão de localização física dos empreendimentos em legislação urbanística reduz a política pública à letra morta, trazendo graves consequências.

Primeiro porque o cadastramento no programa, a adesão, a imissão na posse e, por fim, a instalação da família na unidade habitacional



depende da voluntariedade dos inscritos. Se a população que será contemplada não pode participar da gestão do solo e, em última análise, contribuir para a definição de onde serão instaladas as unidades – o que é passível de ocorrer quando abordada no Plano Urbanístico, é inquestionável a redução da adesão e, com isso, a continuidade em áreas de risco. Deslocar famílias para áreas bem afastadas daquelas onde estavam instaladas, perdendo referências e vínculos sociais, em última análise, pode levar à redução da adesão aos programas habitacionais. Há de se considerar que estamos tratando da instalação de seres humanos em moradia digna e não meras peças de xadrez a serem movidas de um lado para o outro a bel-prazer do gestor público, sem ouvir minimamente os anseios e necessidades daqueles que devem ser atendidos.

Segunda consequência cinge-se à construção de unidades/conjuntos habitacionais sem planejamento mínimo (v.g.: redimensionamento de transporte público, escolas, unidades de saúde, infraestrutura e outros), colocando famílias em áreas mais periféricas e menos adequadas à urbanização, enquanto áreas com maior infraestrutura ficam restritas às classes com maior renda.

Terceiro desdobramento está atrelado à resistência de empresários e classes sociais mais abastadas à construção de moradia popular em determinadas áreas, a exemplo do que ocorreu em São Paulo.

Após a última tragédia ocorrida no Município de São Sebastião, o Prefeito deu a seguinte declaração<sup>9</sup>:

“Nós tivemos uma reunião no chamado Clubinho de Maresias, que é um espaço onde caiçaras, a comunidade se reúne. Tinham lá mais de 500 moradores, entre moradores locais, empresários, veranistas, donos de propriedades. Foi uma reunião, aliás duas reuniões extremamente tensas e que infelizmente houve uma movimentação geral contra a construção das casas. Aí o processo acabou sendo cancelado pela Caixa, acabamos tendo uma série de problemas e não conseguimos andar

---

<sup>9</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/google/amp/jornal-nacional/noticia/2023/02/25/em-sao-sebastiao-sp-moradores-de-areas-de-risco-esperam-por-projetos-de-habitacao-que-nunca-sairam-do-papel.ghtml>



com essa construção das unidades que iam atender moradores em área de risco.”

A esmagadora maioria das pessoas afetadas pelos deslizamentos de terra, ocupações irregulares, inundações e outras eventos trágicos são pessoas de baixa renda. Jogar a escolha da localização das áreas de instalação de empreendimentos populares para momento futuro e incerto, de cunho administrativo e discricionário, expõe essa parcela da população aos desejos e pressões exercidas pelas classes altas e pelo empresariado, potencializando a segregação espacial social. Isso porque, mesmo que haja recursos públicos para a construção de unidades de habitação popular, serão encontrados obstáculos para que sejam erguidas nas áreas valorizadas da cidade.

Destaque-se que esse movimento rechaça os preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, expõe a omissão do Poder Público no controle da valorização especulativa do solo urbano e deixa de dar efetividade aos instrumentos do ordenamento do solo no que tange à habitação popular.

Por fim, forçoso mencionar a segurança jurídica. Havendo previsão legal e precisa das áreas onde tais construções possam ser feitas, quando da eventual decisão terminativa de mérito favorável aos pleitos autorais e aos interesses da sociedade, haverá delimitação territorial concreta para a execução do julgado, evitando que a decisão judicial se torne inócua e se protele ainda mais a salvaguarda do direito essencial.

Nessa senda, ao prever no instrumento de planejamento urbano a localização das unidades habitacionais de interesse social, submetida à regular participação popular e a gestão democrática, há a tendência de reduzir a segregação espacial de classe, aproximar a população-alvo das discussões que afetam diretamente suas vidas e, com isso, conferir efetividade à política pública.

Por essas razões, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pleiteia que o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** seja compelido à obrigação de fazer consistente em



adotar as medidas necessárias à inclusão de regras de ocupação das Zonas Especiais de Interesse Social com previsão expressa e exata das moradias populares na legislação urbanística municipal, assegurando ampla participação popular.

## **V. DA TUTELA DE URGÊNCIA DE NATUREZA ANTECIPADA**

---

Compete ao Juiz da causa adotar todas as medidas que julgar pertinentes para regular o processamento do feito, em especial quanto à garantia da instrução processual, como forma de exercício do poder geral de cautela, estabelecido na Lei Adjetiva Civil.

A preservação da efetividade do processo é imposição a todos os que participam da condução do feito, pois se deve evitar a ocorrência de novos danos antes do seu desfecho, cuja eliminação pode se tornar impossível de ser obtida.

Atualmente, estamos diante do chamado processo civil de resultados, em que é necessário que o Poder Judiciário preste a tutela jurisdicional devida, que deve ainda ser efetiva e célere, utilizando-se para tal dos mecanismos que o ordenamento jurídico lhe oferece, como as medidas liminares.

Vale salientar os ensinamentos do Professor DINAMARCO em relação ao fenômeno do processo civil de resultados:

*“Consiste esta postura na consciência de que o valor de todo o sistema processual reside na capacidade, que tenha, de propiciar ao sujeito que tenha razão uma situação melhor do que aquela em que se encontrava antes do processo. Não basta o belo enunciado de uma sentença bem estruturada, quando o que ela dispõe não se projetar utilmente na vida deste, eliminando a insatisfação que o levou a litigar e propiciando-lhe sensações felizes para obtenção da coisa ou situação postulada”* (DINAMARCO, Candido Rangel, Instituições de Direito Processual Civil – vol I, Malheiros, 2003, p. 108).



Sabe-se que a concessão da medida cautelar demanda fundamentalmente a conjugação de dois requisitos, quais sejam: o *fumus boni iuris*, atualmente denominado de probabilidade do direito e o *periculum in mora* - perigo ou risco na demora.

Quanto a presença da **probabilidade do direito**, esse encontra respaldo na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Município de Niterói e, ainda, no Plano Diretor desta Cidade, eis que se destinam a assegurar os direitos e garantias fundamentais, especialmente o direito à moradia digna tratada nesta ação.

As medidas pretendidas com esta ação civil pública não vão além daquelas às quais a Administração Pública Municipal já está obrigada, mas, invertendo as prioridades e relegando à oblição a população vulnerável, deixa de observar de forma deliberada.

No tocante ao ***periculum in mora***, esse é facilmente constatável na medida em que estão sendo empregados milhões de reais em obras sem a urgência e importância que tem a habitação popular, esvaziando os cofres públicos e reduzindo sobremaneira a possibilidade de redirecionamento orçamentário, medida que poderá ser necessária para garantir a aquisição e/ou construção das unidades habitacionais.

Ao ser obrigado a aguardar a regular tramitação do feito, ao ter em mãos decisão terminativa de mérito favorável às pretensões autorais, poderá a sociedade se deparar com a impossibilidade de cumprimento dessa em razão da ausência de recursos financeiros mínimos necessários à consecução do objetivo primordial: assegurar a moradia digna.

Consoante expressa doutrina, o ***periculum in mora***, requisito necessário ao manejo da tutela cautelar, consiste no risco de que, ao final da ação principal, reste perdida a possibilidade de se reparar o dano causado, sendo a tutela de urgência ora pleiteada medida eficaz a evitar tais prejuízos.



A **tutela de urgência** tem como finalidade proteger o futuro provimento jurisdicional, que se encontra na iminência de ver seus resultados práticos frustrados. Tal situação de perigo de dano iminente caracteriza o *periculum in mora*. Sobre o tema, ainda sob a égide do antigo CPC (tutela antecipada), esclarecia a doutrina, em lição que permanece válida:

*“...havendo risco de que o direito substancial que o autor quer ver protegido através do provimento jurisdicional definitivo (direito este cuja existência se afigura, ao menos até aqui, provável), sofra dano de difícil ou impossível reparação, deverá o juiz conceder a antecipação da tutela jurisdicional”* (CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2ª ed., p. 389).

Diante de todo o exposto e da relevância da fundamentação expendida, acredita o **MINISTÉRIO PÚBLICO** que a tutela ora requerida atende a todos os requisitos necessários para a sua concessão e que os requerimentos aqui formulados não apresentam riscos de irreversibilidade, uma vez que se pretende compelir o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** a observarem aquilo ao qual já está obrigado, respeitando a legislação em vigor.

Assim, em sendo demonstrado o perigo na demora pelo risco de vida a que se expõe quem não tem habitação digna e segura também a probabilidade do direito, uma vez que são obrigações às quais já estão impostas à Administração Pública, com fulcro no art. 300, §2º do Código de Processo Civil, **o MINISTÉRIO PÚBLICO requer a tutela de urgência para que o MUNICÍPIO DE NITERÓI seja compelido à:**

- a. Obrigação de fazer consistente em emitir ordem de paralisação para as intervenções urbanísticas integrantes do pacote Niterói 450, especificamente (i) a reurbanização da Alameda São Boaventura, assim como (ii) as obras de revitalização na orla do Centro de Niterói, na Avenida Visconde do Rio Branco e nas ruas Alexandre Moura e Coronel Tamarindo, contemplando o entorno do Mercado São Pedro até a Praça Araribóia, do entorno da área do Parque Esportivo da Concha Acústica e, ainda, São Domingos e Gragoatá, vez que obras voluptuárias que devem



ser feitas somente após o atendimento dos pedidos desta ação, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo;

- b. Obrigação de não fazer consistente em se abster de emitir novas ordens de início para outras obras de revitalização e/ou reurbanização previstas no pacote Niterói 450 (excetuando aquelas voltadas para saúde, educação, assistência social, saneamento, contenção de encostas e melhorias necessárias à saúde e bem estar da população) até que metade das famílias constantes na base de dados da SMRH sejam contempladas por programa habitacional de forma definitiva, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo;
- c. Obrigação de não fazer consistente em se abster de emitir novas ordens de início para as obras e/ou intervenções urbanísticas não elencadas no Plano Niterói 450 anos destinadas à revitalização, reurbanização (sem caráter de melhoria de saneamento ou drenagem) ou de cunho majoritariamente estético até que metade das famílias constantes na base de dados da sejam contempladas por programa habitacional de forma definitiva, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo;
- d. Obrigação de não fazer consistente em se abster de efetuar empenhos, liquidações ou pagamentos, sejam integrais, sejam parciais, relacionados aos contratos atingidos pelos pedidos anteriores, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo;
- e. Promover a devida adequação financeiro-orçamentária, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro atual e exercícios vindouros, para a alocação de verbas orçamentárias destinadas concretização de políticas públicas de habitação e voltadas à garantia de direitos fundamentais, especialmente a construção de empreendimentos habitacionais e/ou disponibilização de unidades mediante outros instrumentos de readequação de imóveis ociosos em áreas consolidadas que não cumprem sua função social, tais como desapropriação, desafetação e a requalificação edilícia (retrofit);
- f. Obrigação de fazer consistente em elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, nos moldes dos artigos 243, 244 e 246 da Lei Municipal nº 3.385/2019, de forma a planejar o atendimento de todas as famílias já cadastradas na base de dados da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, em tempo razoável, não superior a 5 (cinco) anos, contendo ainda o respectivo cronograma, com a indicação das áreas da cidade nas quais serão instalados os empreendimentos e/ou



indicação precisa de outros instrumentos de readequação de imóveis ociosos existentes em áreas consolidadas, plano esse cuja apresentação deverá se dar em, no máximo, 90 (noventa) dias, sob pena de multa diária ao agente público responsável pelo descumprimento da decisão;

- g. Obrigação de fazer consistente em adotar as medidas necessárias à inclusão de regras de ocupação das Zonas Especiais de Interesse Social com previsão expressa e exata das moradias populares na legislação urbanística municipal já existente e nas futuras, assegurando ampla participação popular, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a conclusão e publicação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;

## **VI. DOS PEDIDOS**

---

Em face de tudo o quanto acima foi exposto, distribuída e autuada com os documentos que a instruem, na forma dos artigos 320 do Novo Código de Processo Civil, **requer a Vossa Excelência se digne receber a presente inicial, determinando sua autuação e inserção dos autos do inquérito civil em continuidade à presente, e ainda:**

1. Conceda, *inaudita altera pars*, a tutela de urgência conforme tópico anterior;
2. Seja o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** citado para todos os termos desta ação, podendo o mesmo, no prazo legal, sob pena de confissão e revelia, oferecer a defesa que tiver, prosseguindo-se com a instrução do feito até final decisão;
3. no mérito, confirmando os pedidos formulados em sede de tutela provisória, tornando-os definitivos, julgando ainda procedentes os pedidos autorais para condenar o **MUNICÍPIO DE NITERÓI** na obrigação de fazer consistente em:
  - a. Deflagrar os procedimentos administrativos, com observância da lei de regência, tendo por objeto a disponibilização de unidades habitacionais, visando contemplar as famílias já cadastradas e aquelas que porventura ainda venham a se cadastrar, de forma a garantir à proteção social dos seus direitos à moradia digna e à preservação dos princípios da dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e do não retrocesso social, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo ao agente responsável pelo cumprimento da obrigação;



- b. obrigação de fazer consistente na entrega de unidade habitacional definitiva a cada uma das famílias cadastradas, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo ao agente responsável pelo cumprimento da obrigação;
4. Condenação do requerido ao pagamento das custas, emolumentos, encargos e demais despesas processuais, inclusive eventuais perícias requeridas no curso do processo;
5. sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, mediante remessa e vista dos autos na Promotoria de Justiça, no endereço em epígrafe, dado o disposto no art. 178º do NCPC;
6. deferir a produção de todas as provas em Direito admitidas, prova testemunhal, a juntada de novos documentos e tudo o mais que se fizer mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente inicial,
7. dispensa do pagamento de custas, emolumentos, honorários e outros encargos, desde logo, ao Ministério Público, à vista do disposto no art. 18, da Lei nº 7.347/85, e art. 87, da Lei nº 8.078/90;
8. Tendo em vista a natureza indisponível do direito pleiteado, em obediência ao disposto no artigo 319, inciso VII, do CPC/2015, informa o Ministério Público que não opta pela realização de audiência de conciliação, nem de mediação.

Dá-se a causa o valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**  
**meramente para fins de alçada, ante a impossibilidade de mensuração.**

Termos em que, pede deferimento.

Niterói, 01 de março de 2023

**RENATA SCARPA FERNANDES BORGES**

Promotora de Justiça – matrícula 2355

Titular da Promotoria de Justiça de Defesa  
da Tutela Coletiva da Cidadania de Niterói