



AO DOUTO JUÍZO DE DIREITO DA ____ VARA CÍVEL DA COMARCA DE NITERÓI

Ref. Inquérito Civil MPRJ 2018.00204632

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, através do promotor de Justiça que esta subscreve, vem, com fulcro nos artigos 1º, 5º, § 6º e 11 da Lei nº 7.347/85, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE LIMINAR

em face de

- 1) INCORPORADORA KVR SPE LTDA**, por seu representante legal, inscrita no CNPJ sob o nº 24.996.531/0001-44, com endereço na Rua José Lobo de Medeiros, nº 120, Cambinhas – Niterói/RJ;
- 2) CONSTRUTORA CÉU CONSTRUÇÕES E ENGENHARIA E URBANA S/A**, por seu representante legal, inscrita no CNPJ sob o nº 30.082.267/0001-3, com endereço na Rua Visconde do Uruguai, 214, Centro de Niterói.
- 3) MUNICÍPIO DE NITERÓI**, por seu representante legal, inscrito no CNPJ nº. 28.521.748/0001-59, com endereço na Rua Visconde de Sepetiba nº. 987, Centro, Niterói/RJ, CEP: 24.020-206,



pelos fatos e fundamentos adiante expostos.

I - DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO

A presente ação tem por objeto questões relevantes e diretamente relacionadas à defesa do patrimônio público e das regras urbanísticas. O art. 129, III da Constituição prevê o cabimento da ação civil pública em tais hipóteses, com a expressa menção a “*outros interesses difusos e coletivos*”.

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

Pretendendo-se, portanto, dar efetividade a eventual decisão tendente a determinar a proteção e preservação do patrimônio social, como também o respeito à ordem urbana, visível o cabimento da ação ora proposta.

II - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os artigos 127 e 129 da Constituição Federal, juntamente com o art. 5º da Lei 7.347/85, conferem ao Ministério Público a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.



Incontestável é a legitimidade do autor para a defesa da ordem urbana e a preservação dos institutos urbanísticos e do planejamento da cidade, fundamental para a organização dos núcleos urbanos, notadamente em questões como esta, em que se flexibilizam restrições de construção sem benefício público e social, em prejuízo à qualidade de vida da população.

III - DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A primeira e segunda ré são as responsáveis pelo empreendimento **It Camboinhas**, objeto desta ação, tendo sido a beneficiada pelas ilegalidades e nulidades que serão aqui narradas.

O terceiro réu foi responsável pela aprovação do projeto imobiliário em total desacordo com o Plano Urbanístico traçado para a região, sendo certo que ambas as condutas se traduzem em lesão aos interesses da sociedade e ao planejamento urbano municipal.

IV - DOS FATOS

O autor recebeu representação recebeu representação anônima questionando a regularidade do empreendimento multifamiliar localizado na Rua 26, Quadra 130 A, conhecida como Rua José Lobo de Medeiros, em Camboinhas, Niterói, por violação as normas municipais que estabelecem a permissão de construção na fração **ITA 2-D** apenas de residências unifamiliares.



A Prefeitura Municipal de Niterói, atendendo solicitação do Ministério Público, encaminhou cópia integral do processo administrativo 080/003357/2016 (fls. 35/36 do IC), mas que não contava ainda com licença para início de obras.

A primeira aprovação do projeto ocorreu em 25/05/2017. Em 2019 foi deferida a renovação da aprovação do projeto (licença sem direito a início de obras), não tendo sido apresentada documentação pendente para a concessão da licença com direito a início de obras (fls. 125 do IC).

Notificada pelo Ministério Público, a **primeira ré** apresentou esclarecimentos (fls. 206/210 do IC), informando que o projeto foi aprovado com base na legislação existente e assumindo expressamente que o empreendimento não se enquadraria como residencial multifamiliar.

O procedimento prosseguiu aguardando o trânsito em julgado da Representação de Inconstitucionalidade n° RI 0070191-41.2018.8.19.0000, bem como para acompanhar os desdobramentos do projeto construtivo.

Em agosto de 2021, a **primeira ré** foi notificada para informar persistia o interesse na construção do empreendimento multifamiliar no local objeto da investigação (Notificação PJDMAN n° 043/21-S- anexo parte 7 do IC), não logrando o Ministério Público êxito em obter novas informações do primeiro réu.

Após tentativas em obter informações do primeiro réu, este se quedou em sepulcral silêncio. Em face desta desmotivada inércia, o Autor recebeu a informação da Secretaria Municipal de Urbanismo, por meio do ofício SMU/MP n° 039/2022, de que a para o local teria sido aprovado um novo projeto construtivo em substituição ao aprovado em 2017 (index 38.1 do IC- anexo parte 08)



O novo projeto para a construção de um **conjunto de pequeno porte** foi aprovado em 21.03.2022. Conforme demonstra a documentação apresentada, em especial as plantas do index 047.3 do Inquérito Civil.

Consequentemente, qualquer análise feita com base no projeto anterior deve ser desconsiderada na presente ação.

Devidamente notificada (Notificação PJTMANIT n° 036/22-D), a **segunda ré** resignou-se ao silêncio e não apresentou esclarecimentos sobre seu próprio empreendimento ao órgão do MP.

Destarte, o processo administrativo 080/003357/2016, que culminou na autorização para a construção do empreendimento **It Camboinhas**, localizado na Rua José Lobo de Medeiros, n° 120, Camboinhas – Niterói/RJ, continuou contendo licenças e autorizações eivadas de irregularidades e ilegalidades mesmo após a aprovação do novo projeto.

Como se pode ver, **o empreendimento possui 18 (dezoito) unidades residenciais**, composta de 12 (doze) apartamentos tipos de 4 (quatro) quartos, 02(duas) apartamentos tipo de 4(quatro) quartos duplex e 01 (uma) cobertura, sendo divididas em 8 (oito) blocos com 4 (quatro) pavimentos cada e estacionamento para 54 (cinquenta e quatro) carros.

Conforme o Município documentalmente comprova, a primeira ré não só continua com interesse no prosseguimento do projeto, como solicitou o início das obras (fls. 117 do index 047.2).

Além disso, pode-se verificar, através do da consulta no sítio da segunda ré (ceuengenharia.com.br), o lançamento do empreendimento aqui em discussão, que inclusive já conta com a negociação das vendas das suas unidades edilícias, tanto de forma presencial com online ([It Camboinhas](#)).



Nota-se que o projeto foi aprovado com base na Lei nº 1.390/95 (denominada Lei de Vilas), como expressamente colocado na planta do index 47.5. Pelo que se vê, é notório que o empreendimento não respeita os parâmetros traçados pelo Plano Urbanístico Regional (PUR) para a região (fração **ITA 2-D**).

No entanto, jamais se pode considerar como edificação unifamiliar um empreendimento composto por 18 (dezoito) unidades autônomas. Frise-se que a primeira ré confirma documentalmente que a edificação, na verdade, é multifamiliar, (index 074.2 dos autos do inquérito).

Portanto, os empreendimentos foram aprovados com base na Lei Municipal nº 1.390/95, mas em desacordo com a Constituição Federal e Estatuto da Cidade e, principalmente, com o **PUR da Região Oceânica, Lei Municipal nº 1.968/02**, provocando prejuízos aos munícipes, na medida em que violou o planejamento urbano municipal e descaracterizou, sorrateiramente, a característica marcante de um bairro tradicional da cidade, causando negativos impactos de vizinhança, viários e outros, devendo, por esta forma, ensejar a correspondente ação preventiva e reparadora.

V - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

V.1 - AS CARACTERÍSTICAS DA FRAÇÃO URBANA ITA 2-D E OS SEUS PARÂMETROS CONSTRUTIVOS

A denominada Fração Urbana “**ITA 2-D**” constitui das áreas que compõem o bairro de Itacoatiara, situado na região oceânica de Niterói.



Camboinhas é bairro cujo valor do metro quadrado está entre os três mais altos da cidade de Niterói. O bairro é composto primordialmente de residências unifamiliares, característica que o vem marcando por décadas, protegida até mesmo da avassaladora ação do mercado imobiliário de Niterói em bairros vizinhos.

Independentemente das características tradicionais, a ideia de que aquela fração urbana deveria ser preservada do adensamento advindo dos prédios residenciais ocorreu por força de lei, no caso, o Plano Urbanístico Regional da Região Oceânica, aprovado pela Lei Municipal nº 1.968/02.

Cumpramos ressaltar o disposto no artigo 84, I, da Lei Municipal 1.968/02, em especial o seu parágrafo único, que limita o número de unidades habitacionais a serem construídas por lote, evidenciando as irregularidades do empreendimento aqui elencado:

*“Art. 84. Ficam estabelecidos os seguintes parâmetros de uso e ocupação do solo para as frações urbanas ITA 2-A, ITA 2-B, ITA 2-C, ITA 2-D, ITA 2-E e ITA 2-F:
I - residencial individual, com gabarito máximo de 02 (dois) pavimentos mais cobertura, taxa máxima de ocupação igual a 60% (sessenta por cento), taxa máxima de impermeabilização 70% (setenta por cento), afastamentos mínimos laterais e de fundos dispensados”.*

Portanto resta claro que o gabarito para a referida fração urbana é de **residências unifamiliares (individuais) com gabarito máximo de 02 (dois) pavimentos mais cobertura.**



V.2 - VIOLAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

O planejamento urbano e as próprias regras que compõem o direito urbanístico, denominado de meio ambiente artificial, decorre da Lei Maior, conforme se vê no art. 182 e seguintes.

Importante frisar que o gestor público está vinculado à disposição legal, em observar na elaboração das leis municipais todas essas diretrizes, que estão fixadas na Constituição Federal, leis federais de normas gerais, como o Estatuto das Cidades, principalmente, do Plano Diretor.

O artigo 182 da Constituição Federal determina que a política urbana deva ser ditada pelo Plano Diretor, o que vem reforçado pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001 (artigos 2º e 4º).

Na presente ação, se questiona a aprovação de empreendimento imobiliário baseado na denominada Lei de Vilas (Lei Municipal nº 1.390/95). Na referida lei foi disciplinada a construção de empreendimentos chamados de vilas e os conjuntos de pequeno porte, em desconformidade com o conceito atribuído a *vila* previsto no Plano Diretor.

V.3 - DESRESPEITO AO PLANO DIRETOR

Neste contexto, convém desde logo destacar o que dispõe os artigos do Plano Diretor do Município de Niterói (Lei nº 1.157/92) que disciplinem sobre vilas:

Art. 96 - Ficam limitadas em 2 (duas) a construção de unidades residenciais unifamiliares por lote em todo o município.



*Art. 97- **A construção de mais de 2 (duas) unidades residenciais unifamiliares por lote deverá obedecer a legislação de planos de vila, permitidos em todo o município, exceto nos centros de bairros e sub-centros urbanos, nas áreas agrícolas definidas por este Plano Diretor, nas unidades de conservação ambiental e em outros espaços naturais protegidos legalmente.** (grifos nossos)*

Da leitura inicial dos referidos dispositivos legais, pode-se nitidamente perceber que versam sobre unidades UNIFAMILIARES. Prosseguindo no exame das mencionadas normas, constata-se também que a legislação que deveria ser editada pelo Município de Niterói como a destinada a regulamentar os planos de vilas, deveria disciplinar a construção de mais de 02 (duas) unidades residenciais UNIFAMILIARES por lote.

Os mencionados dispositivos legais, considerados pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade como fundamentais para o planejamento urbano, trouxeram as diretrizes aplicáveis aos planos de vila. Tal diretriz realmente encontra raízes históricas, sendo comum a verificação das vilas nas cidades brasileiras, no Estado do Rio de Janeiro e em Niterói, conforme facilmente se vê em vários bairros, notadamente Icaraí.

Pretendia o Plano Diretor limitar a construção de duas residências por lote, limitando a ocupação espacial das propriedades no âmbito do Município de Niterói, evitando, assim, a construção de inúmeras casas no mesmo lote. Entendeu, todavia, em excepcionar o mencionado dispositivo legal, justamente com as vilas, deixando para futura lei regulamentar os planos de vilas. Nota-se que, assim, que em cada lote somente se permite a construção de **duas unidades residenciais ou várias unidades residenciais unifamiliares**, desde que observada a regulamentação de vilas. Como infelizmente vinha acontecendo em Niterói, **o legislador municipal, destoando**



completamente da **autorização** que lhe fora **concedida pelo Plano Diretor**, que é uma espécie de Constituição das Cidades, **resolveu ampliar o conceito da lei** e promulgou a Lei Municipal nº 1.390/95, nela incluindo, além das vilas, **OS CONJUNTOS DE PEQUENO PORTE**.

Não precisa ser dotado de alto nível de conhecimento em arquitetura ou mesmo em Direito Urbanístico, para se constatar que a lei permitiu mesmo foi a construção de unidades MULTIFAMILIARES.

Veja, portanto, que a lei municipal, supostamente destinada a regulamentar o plano de vilas, isto é, de unidades unifamiliares, fez “inocentemente” a inclusão dos denominados conjuntos de pequeno porte, permitindo a construção de unidades multifamiliares. Neste caso específico, **onde poderiam somente casas, verifica-se a construção de prédio residencial com vários pavimentos.**

Além de configurar **VIOLAÇÃO AO PLANEJAMENTO URBANO**, constitui também um acinte às parcelas da sociedade que participaram ativamente das discussões para elaboração dos gabaritos locais e conseguiram fazer constar expressamente que naquele local somente seria possível a construção de casas, ou seja, unidades residenciais unifamiliares.

A chamada Lei de Vilas viola o planejamento urbano advindo com o Plano Diretor e o PUR da Região Oceânica. Por fim, cabe frisar que o Novo Plano Diretor (Lei Municipal nº 3.385/2019) expressamente mantém os efeitos legais dos PUR's para ordenar a cidade.

313- Até a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ficam convalidados os efeitos legais dos Planos Urbanísticos Regionais, bem como das demais Leis que regulam parcelamento, uso e ocupação do solo em vigor no município, observados o disposto nos Arts. 315 e 317.



V.4 - AGRESSÃO AO FIXADO NO PLANO URBANÍSTICO REGIONAL

Além do conflito da referida lei com o Plano Diretor, norma de observância obrigatória, a aplicação da Lei Municipal nº 1.390/95 deve estar em consonância também com as demais leis urbanísticas, tais como Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Planos Urbanísticos Regionais, etc., sob pena de configurar verdadeiro conflito de normas.

Assim, constata-se que a referida Lei de Vilas contraria frontalmente o disciplinado por outra lei, específica para a área em questão e mais atual que ela, que é o **PUR da Região Oceânica, instituído pela Lei Municipal nº 1.968/2002, que, prevê somente a possibilidade de construção residencial individual, ou unifamiliar, para a fração ITA 2-D, e com, no máximo, 02 (dois) pavimentos mais cobertura.**

Segundo dispõe o artigo 2º, § 1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, antiga Lei de Introdução ao Código Civil, disciplina que a lei posterior revoga a anterior, quando com ela for incompatível.

Não restam dúvidas de que o **PUR da Região Oceânica**, ao disciplinar o tipo de ocupação daquela área específica – **ITA 2-D, tacitamente afastou a aplicação de qualquer outra lei geral** que disciplinasse de forma diversa (com a mesma hierarquia, o que afasta da conclusão o Plano Diretor) até porque não constou nenhuma outra exceção em seu texto, diga-se, aliás, discutido com a comunidade.

Interpretar de forma diversa configuraria verdadeira fraude à lei, uma vez que a fração **ITA 2-D**, cuja finalidade específica era a de somente ver permitida a construção de casas, certamente será invadida por diversos prédios.

Ademais, **o PUR é lei especial em relação à Lei de Vilas**, na medida em que esta disciplina genericamente a aplicação do instituto do plano de vilas em todo o



Município e aquela fixa regras específicas para a região de Itacoatiara, admitindo apenas unidades residenciais unifamiliares. Neste particular, o PUR derroga a Lei de Vilas.

O eminente Min. Fux, quando ocupava cadeira no STJ, ao apreciar o RESP 840535 – DF sobre outro conflito aparente de normas, lecionou:

"(...) 6. As leis especiais quando regulam matéria compreendida num Código ou em outra lei geral, mas contêm, sobre a mesma, disposições que não se encontram no Código ou na lei geral e que não contradizem ao novo direito, continuam em vigor, em relação a todas as disposições que devem ser consideradas como parte integrante do novo Código ou da nova lei." (Doutrina clássica de SAREDO, in Trattato Delle Leggi, 1886, pág. 505; e Abrogazione Delle Leggi, nº 111, in Digesto Italiano, Vol. 1ª parte, 1927, pág. 134).

7. É que, no caso de determinada matéria ser disciplinada por uma lei geral, havendo certas relações, atinentes à mesma espécie, reguladas por lei particular, o fato de ser publicada uma lei geral, que reja a matéria, na sua integralidade, não traz como consequência ab-rogação implícita da lei especial relativa a ela, quando se não apresenta incompatibilidade absoluta entre essa lei especial e a geral, ou quando a ab-rogação não resulte claramente da intenção legislativa, do objeto, do espírito ou do fim da lei geral. (Fiore, Delle Disposizioni Generali Sulla Pubblicazione, Applicazione Ed Interpretazione Delle Leggi, Parte 1ª de Il Diritto Civile Italiano Secondo La Dottrina e La Giurisprudenza, de Fiore, Brugi e outros, vol. 2º, 2ª ed., Rago, 1925, página 653 e nota 1 - reportando-se à monografia de Giuliani, em La Legge, 1867, pág. 289, e a decisões da Corte de Cassação de Turim (dezembro de 1866 e 1º de fevereiro de 1867) e da de Macerata (28 de fevereiro de 1867).

8. A doutrina nacional de Eduardo Espínola, in A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho, 3ª Ed., Renovar, Rio de Janeiro, 1999 leciona que: "(...) A Lei de Introdução acolheu, destarte, a fórmula do Código Civil Italiano – "Lê leggi non sono abrogate Che da leggi per dichiarazione esperssa Del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni com lê precedenti, o perche la nuova elgge l'intera matéria già regolata dalla legge anteriore" -, que se conservou, quase sem



alteração de palavras, co Código de 1939. Da combinação dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei de Introdução, resulta que uma disposição geral não se entende ter revogado a disposição geral já existente, podendo subsistir as duas, quando, não havendo entre elas incompatibilidade, a nova lei geral não disponha, inteiramente, sobre a matéria de que tratava a disposição geral anterior. Se se tratar de um Código ou de uma lei orgânica, que regule completamente a matéria em questão, a conclusão a que devemos chegar, tendo em vista a última parte do parágrafo primeiro, é que estão revogadas todas as disposições gerais e especiais que se referiam à mesma matéria.

9. Dessume-se de tudo quanto exposto que: (i) a ab-rogação da lei não se presume; (ii) no silêncio do legislador, deve presumir-se que a lei nova pode conciliar-se com a precedente; (iii) a lei especial derroga a geral, a não ser que das suas palavras, ou do seu espírito, resulte manifesta a intenção do legislador de ter querido suprimir qualquer disposição particular e dar força absoluta à lei geral: in toto jure generi per speciem derogatur et illud porissimum habetur, quod ad speciem derogatur et illud potissimum habetur, quod ad , lspeciem directum est" (L. 80, D. De reg. jur., L. 17); (iv) a disposição especial revogará a geral quando a ela ou ao seu assunto se referir, alterando-a explícita ou implicitamente, o que conforme dissemos é a regra geral; outrossim, deixando subentender que a lei especial, referindo-se à disposição da lei geral ou ao seu assunto, não revogará essa disposição, quando, em vez de alterá-la, que é o caso comum, se destina a dar força absoluta à lei geral; (v) a ab-rogação política das leis só estende a sua eficácia às que são absolutamente incompatíveis com o direito público do Estado; e (vi) um artigo de lei pode sobreviver a todo o resto de uma lei abrogada."

A interpretação contida no § 2º do artigo 2º da Lei de Introdução, dá as diretrizes para solucionar conflitos aparentes, como bem se vê da lição do eminente Ministro. Note-se que não se pode permitir que a **norma posterior especial da mesma hierarquia e destinada pelo Plano Diretor a determinar o gabarito local, discipline de um determinado jeito e a lei geral anterior seja aplicada para esvaziá-lo ou torná-lo ineficaz.** A Prof. Maria Helena Diniz ensina com propriedade:



“(...) A disposição especial não revoga a geral, nem a geral revoga a especial, senão quando a ela se referir alterando-se explícita ou implicitamente. Para que haja revogação será preciso que a disposição nova, geral ou especial, modifique expressa ou insitivamente a antiga, dispondo sobre a mesma matéria diversamente. Logo, lei nova geral revoga a geral anterior, se com ela conflitar. A norma geral não revoga a especial, nem a nova especial revoga a geral, podendo com ela coexistir (“Lex posterior generalis non derogat speciali”, “legi speciali per generalem non abrogatur”), exceto se disciplinar de modo diverso a matéria normada, ou se a revogar expressamente (Lex specialis derogat legi generali).” (Em Lei de Introdução ao Código Civil, Ed. Saraiva, 1ª ed., pág. 73, grifo deste subscritor)

A Lei Municipal nº 1.390/95 poderá ser aplicada desde que não contrarie, conforme acontece com a hipótese destes autos, a lei especial que disciplinou as normas urbanísticas de uso e ocupação do solo.

Por exemplo. Adotando-se os mesmos princípios, pode-se concluir que a lei posterior deve respeitar a anterior, porém, em caso diverso do que ocorre aqui. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 1.470/95) dita às regras gerais e básicas para uso e ocupação do solo em todo o Município, cujas regras não podem ser contrariadas pelo PUR, justamente porque a primeira tem por finalidade traçar as regras gerais e a segunda lei (PUR) as especiais, sendo ambas expressamente mencionadas no antigo Plano Diretor – artigo 82, incisos II e IV, mas cada qual com sua finalidade – artigos 89 e 107.

No caso destes autos, não. A posterior é a que deve definir os parâmetros do local e assim o fez. A anterior, genérica, disciplina um instituto que foi afastado pela lei posterior, que expressamente vedou esse tipo de construção na área objeto desta ação.



Em conclusão, **pode-se afirmar que não deve ser aplicada a Lei nº 1.390/95 na fração urbana ITA 2-D**, pelos seguintes fundamentos: **a) violação expressa dos artigos 96 e 97 do antigo Plano Diretor, que embasa a aplicação dos Plano Urbanísticos; b) o PUR da Região Oceânica ser lei mais nova e somente permitir unidades unifamiliares e com gabarito máximo de dois pavimentos, art. 2º, § 1º da Lei de Introdução e c) também porque o PUR é lei especial e derogatória da Lei de Vilas, consoante inteligência do art. 2º, § 2º da Lei de Introdução.**

V.5 - DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 2.810/2011 (ESPECIFICAMENTE ARTIGOS 9º, 10 E 11 DA LEI)

Na leitura do Processo Legislativo nº 50/2009 o Ministério Público vislumbrou a presença de vícios de ordem formal e material a macular os artigos 9º, 10 e 11 da Lei Municipal nº 2.810⁴, de 18 de janeiro de 2011, cuja **inconstitucionalidade já foi declarada** pelo Órgão Especial do Egrégio 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 maioria de votos, **julgar procedente a presente Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2810 de 2011 do Município de Niterói, nos termos do voto da Desembargadora Designada, vencido o Desembargador Relator Heleno Ribeiro Pereira Nunes.** (Proc. nº 0070191-41.2018.8.19.0000)*

Embora a lei 2.810/2011 tivesse a finalidade de preservar apenas o bairro de Itacoatiara e evitar especulação imobiliária, a referida lei alterou a Lei de Vilas. Note-se que de forma incompreensível além de alterar artigos da lei de vilas a lei



também **revogou o parágrafo único do artigo 17 da Lei de Vilas**, que proibia a constituição de cobertura como unidade habitacional independente.

Por tais ilegalidades, a mencionada lei teve sua inconstitucionalidade declarada. Mas para a surpresa do Ministério Público o poder executivo já publicou outra lei (Lei Municipal nº 3609/2021) que por se tratar basicamente da lei declarada inconstitucional, também será alvo de questionamentos pelo Ministério Público.

V.6 - DA NULIDADE DA LICENÇA EDILÍCIA

A decretação de nulidade da licença neste caso, e conseqüentemente a proibição de construções imobiliárias multifamiliares na fração **ITA 2-D**, tutela específica perseguida pelo Ministério Público, é medida necessária para evitar os impactos negativos para a coletividade.

Como é de conhecimento de todos, o bairro de **CAMBOINHAS** vem sofrendo uma pressão imobiliária muito forte, havendo grande intenção de construção de prédios residenciais em desacordo com o gabarito estabelecido para a região. Só que tal atividade de construção de prédios residenciais, que vem crescendo desenfreadamente em Niterói, colide com os interesses urbanísticos do bairro, provocando sérios e incômodos transtornos para a população residente ali, como também em todo o Município, principalmente porque viola o que foi para ali planejado.

A aceleração da construção civil no bairro deve ser adequada e estar em conformidade com o planejamento municipal, sob pena de praticamente inviabilizar a tentativa de adotar políticas públicas destinadas a suportar a atividade, causando



impactos de vizinhança, viário e de outras tantas questões que compõem a sustentabilidade urbana.

O trânsito, por exemplo, um dos principais problemas da cidade de Niterói, vem sendo absurdamente prejudicado tanto no bairro como em toda a cidade, seja pelo aumento de pessoas residentes em bairros vizinhos, muitas vezes de outros municípios, seja pela não inclusão de políticas públicas urbanísticas, como aumento de recuos, afastamentos, e outras tantas medidas, inclusive aquelas enumeradas pelo Estatuto da Cidade, que poderiam ser utilizadas para melhor compatibilização dos interesses. Como já dito, o bairro de Itacoatiara é um bairro predominantemente **de residências unifamiliares**, notório, portanto, o desrespeito ao PUR da Região Oceânica.

Ora, o Município ao permitir que a especulação imobiliária construa sem observar os limites criados pelo Plano Diretor, e ao mesmo tempo aprovando empreendimentos imobiliários como o aqui discutido, acaba por provocar sérios e gravosos danos à população.

Observe-se que o gabarito fixado para o bairro de CAMBOINHAS, fração urbana “**ITA 2-D**”, só permite a construção de gabarito com 02 pavimentos mais cobertura e **unifamiliar**. O que impede a concessão de licenças de construção para prédios residenciais, de natureza multifamiliar, para a região em questão.

Além disso, há ilegalidade pelo desrespeito da Constituição Federal e Estatuto da Cidade nas alterações promovidas na própria Lei de Vilas, permitindo indevidamente a aprovação de coberturas independentes e alterando outros parâmetros construtivos para os conjuntos de pequeno porte.



VI — DOS DANOS PRATICADOS E SUA CORRETA REPARAÇÃO

Preambularmente, pede licença esta representante do Ministério Público para realçar que modernamente o urbanismo tem caminhado autonomamente em relação ao direito ambiental.

É que o direito urbanístico tem sentido próprio, com reconhecimento doutrinário de sua autonomia, mas possui íntima ligação com o tema ambiental, dele sendo corolário. Tanto que alguns doutrinadores chamam as regras urbanísticas de "meio ambiente artificial". Segundo Celso Fiorillo:

O meio ambiente artificial não é tratado na Constituição Federal somente no art. 225. Como sabemos, a individualização de aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, revelando ao operador uma facilidade maior no manejo da matéria, facilitando a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos pelo sistema.

Com efeito, observamos outros dispositivos pertinentes ao tema. Dentre os artigos de maior importância encontramos o 182, que inicia o capítulo referente à política urbana. Outros dispositivos também encontram-se vinculados à matéria, como, por exemplo, o art. 21, XX, que dispõe sobre a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano, bem como o art. 5º, XXIII, que disciplina que a propriedade atenderá a sua função social.

Dessa constatação, torna-se correto afirmar que o meio ambiente recebe uma tutela mediata e imediata. Tutelando de forma mediata, revela-se o art. 225 da Constituição Federal, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente. Imediatamente, todavia, o meio ambiente artificial recebe tratamento jurídico no art. 182 do mesmo diploma." (Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Ed. Saraiva, 2005, 6a ed., pág. 260, grifos do próprio autor)



E independentemente de sua autonomia como ramo do direito, o urbanismo deve ser entendido como a ciência tendente a garantir o **pleno desenvolvimento social das cidades** e a garantia de qualidade de vida de seus habitantes, princípios também alcançados pelo meio ambiente propriamente dito.

Pois bem. Para a área em questão existem regras urbanas destinadas à ocupação urbana, em conformidade com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica e o Plano Diretor. Pelas referidas leis é imprescindível que o Município siga o planejamento urbano, de forma a não prejudicar o tráfego, as condições da vizinhança etc.

Ocorre que a construção do empreendimento aqui em questão violou o planejamento municipal para área, alterando os parâmetros urbanísticos, provocando impactos viários e de vizinhança, sem avaliar neste momento toda a repercussão nefasta para a Administração Pública que causou e causa a desconsideração do Plano Diretor pelos agentes envolvidos, que, ignorando o interesse público, atuaram para atender a interesses privados ilegais e ilegítimos.

As ilegalidades e irregularidades praticadas pelos réus constituem danos que devem ser devidamente reparados, independentemente de culpa em sentido amplo. Não cabe qualquer alegação de boa-fé, uma vez que o benefício constava da lei maior em termos de planejamento urbano, de conhecimento dos interessados, até porque não se pode alegar boa-fé pelo desconhecimento da lei, conhecidamente preponderante sobre outras leis municipais, principalmente quando nitidamente inferior. E, de igual forma, quando constam expressamente no Plano Diretor os critérios que devem nortear o instituto.

Ademais, em havendo violação de direitos como os aqui defendidos, o Ministério Público tem por função buscar a obtenção da tutela específica, instrumento



de extrema importância jurídica que vem grafado em dois relevantes diplomas legais: no CPC — art. 461 e no CDC — art. 84, respectivamente aplicáveis à ação civil pública por força dos artigos 19 e 21 da Lei nº 7.347/85.

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

Portanto, para cada um dos danos correspondentes é imperioso que sejam restabelecidos os direitos violados, enquanto forem possíveis, somente sendo admitida a conversão em perdas e danos em hipóteses excepcionais.

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

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

Porém, neste caso específico, realmente inviável a recomposição do dano ao estado anterior, porque equivaleria à demolição do prédio com a construção já concluída e com a ocupação de moradores por longos anos, gerando impactos sociais negativos. Concluindo-se, então, que a tutela específica seja convertida em perdas e danos, uma vez ser inviável a restauração do dano praticado.

Destarte, vislumbra o Ministério Público somente uma possibilidade de conversão em pecúnia, diante da inconstitucionalidade e ilegalidade da lei municipal



que criou e do procedimento que permitiu a construção do empreendimento com base na Lei de Vilas.

Reconhecendo-se a nulidade e ilegalidade da aprovação do projeto com base na Lei Municipal nº 1.390/95, e seus efeitos *ex-tunc*, seguindo os parâmetros ordinários, cabe ao primeiro réu o pagamento da indenização correspondente a todo acréscimo patrimonial decorrente do número de unidades construídas além daquele permitido no PUR da Região Oceânica.

Além da atualização monetária devida, deve-se considerar ainda como dano material o dano intercorrente, assim entendido o sofrido no período em que a sociedade se viu lesada com a conduta dos réus, até a efetiva reparação do dano, com o pagamento pecuniário.

O Ministério Público entende que é cabível também a indenização por danos morais à sociedade, consistente na repugnante conduta dos réus, que praticaram a ilegalidade para obter benefícios pessoais do primeiro e até mesmo ocasionais do segundo, em detrimento da sociedade e do planejamento municipal urbanístico, necessário à melhor qualidade de vida de seus habitantes. Hugo Nigro Mazzilli bem elucida:

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

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

Mesmo quando impossível restaurar diretamente o bem ou o valor atingido, será cabível condenação em pecúnia, e o produto reverterá para o fundo da



LACP. Sua adequada aplicação permitirá a conservação ou restauração de outros bens e valores compatíveis.

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

A sociedade está e estará prejudicada de várias formas, em especial pelos impactos viários e de vizinhança causados com a construção de mais unidades do que prevista, ferindo o que se planejou para a realidade local, como também para o direcionamento de toda a cidade.

É de fácil compreensão que um prédio maior provocará mais adensamento do que o previsto, causando dor e sofrimento para população, não somente aos moradores. Indiscutível que a construção de tantas unidades residenciais a mais por lote causa danos e impactos efetivos, ensejando prejuízo imensurável à coletividade.

A pretensão de condenação ao pagamento de dano moral, todavia, não está voltada somente ao empreendedor e primeiro réu, mas também para o Município de Niterói, principal responsável pela ilegalidade e lesividade praticadas, que acabaram beneficiando o empreendedor.

Frise-se que o Município também deve ser condenado em indenização ao Fundo Municipal de Urbanismo e Habitação em valores arbitrados pelo Juízo, para que as verbas públicas possam auxiliar na recomposição dos prejuízos causados aos munícipes, observando a proporcionalidade da medida.

Os valores decorrentes da condenação devem ser revertidos prioritariamente para medidas que minimizem os impactos e danos causados na região atingida pelo empreendimento, em especial com o próprio empreendimento aqui mencionado, visando permitir a melhoria de trânsito das ruas do entorno do



empreendimento, a construção de praça ou de outros equipamentos públicos ou elementos da infraestrutura urbana.

Portanto, pretende o Ministério Público a condenação dos réus tanto na obrigação de reparar os danos materiais, decorrentes da tutela específica convertida em perdas e danos, como também na de reparar os danos morais, pelo sentimento social violado, na medida em que teve vulnerado o planejamento urbano que lhe permitiria maior qualidade de vida, organização do trânsito e o próprio tratamento igualitário perante a Administração Pública.

VII - DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

A nova sistemática processual civil brasileira, estabelecida no Código de Processo Civil de 2015, alberga a possibilidade, em seu art. 300, de decisão no início do processo, garantindo a tutela provisória da urgência para resguardar, de pronto, o direito do autor – no caso da população em geral, quando houver elementos que evidenciem *“a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”*.

A Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) prevê expressamente a possibilidade de concessão de liminar, em seu art. 12, vejamos: *“Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”* Igualmente, o art. 497 do CPC autoriza o magistrado a conceder tutela específica em ação que tenha por objeto o cumprimento de fazer ou não fazer, como é o caso vertente.



Pela argumentação acima exposta, satisfeitos estão os requisitos, uma vez que o *fumus boni iuris* é demonstrado pela farta exposição e legislação transcrita, que não deixa margem de dúvida sobre a total ilegalidade e lesividade na conduta do réu, ensejando a aprovação de empreendimento em desacordo com os parâmetros urbanísticos, com impactos significativos no bairro.

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

Inconcebível, *data venia*, permitir que uma lei seja aplicada em sua inteireza em total afronta ao **Plano Urbanístico da Região da Região Oceânica**, extremamente necessário para a questão urbanística e o ordenamento da cidade, mormente com a demonstração dos impactos negativos sentidos pela população interessada, que clama pelo cumprimento da lei.

Por outro lado, o *periculum in mora* decorre da própria necessidade de se manter a sadia qualidade de vida da população, permitindo que seja colocado cobro à violenta ação de mercado no bairro, colocando em risco a política urbana da região.

Proibir o prosseguimento da construção é a forma mais efetiva para se conseguir alcançar o resultado esperado, já que com a paralisação da obra a população não sofrerá o impacto proveniente da construção do empreendimento em questão.

Além disso, preservará terceiros interessados em relação aos graves erros constantes do projeto aprovado.

Pela página virtual da segunda ré é possível verificar que a obra já se encontra em andamento ([CEU \(ceuengenharia.com.br\)](http://ceu(ceuengenharia.com.br))):



MPRJ | MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Desta forma, entende o Ministério Público ser cabível, viável e necessária a concessão da liminar pretendida, para que obra seja imediatamente paralisada ou, caso ainda não tenha sido, proibida de se iniciar, restabelecendo o mínimo de

MPRJ

Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de
Defesa do Meio Ambiente de Niterói
Meio Ambiente – Urbanismo
Patrimônio Histórico e Cultural

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Rua Coronel Gomes Machado, nº 196, 10º andar
Centro - Niterói, RJ - Brasil - CEP 24.020-109
Telefones: (21) 2718-9959/9951/9960
E-mail: secpjtc.meioambiente.niteroi@mprj.mp.br



tranquilidade para os moradores da região e o que vem determinado no planejamento da cidade.

É justamente por isso que o Ministério Público invoca a necessidade da concessão de liminar, salientando a incidência, no presente caso, dos indispensáveis requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

Assim, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos termos do artigo 12, da Lei n.º 7.347/85; e artigos 294 e ss. do CPC, e na forma do art. 2º, da Lei nº 8.437/92, requer a concessão de tutela provisória de urgência, *inaudita altera pars*, para que **IMEDIATAMENTE** a contar do mandado de intimação, seja determinado a **paralisação das obras e/ou a proibição do início das mesmas, bem como das vendas de unidades**, até o julgamento final desta ação, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cingüenta mil reais) pelo descumprimento;

VIII- DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer o Ministério Público:

- 1) **distribuição** da presente ação;
- 2) a integral **concessão da tutela provisória de urgência** requerida, nos termos do capítulo VII, supra;



- 3) a **citação** dos Réus, na forma legal, para integrarem a presente lide (artigo 238, CPC) e suas intimações, caso tenham interesse, para comparecer à audiência de conciliação (artigo 334, CPC) ou, caso optem pela não realização desta (artigo 334, §4º, inciso I, CPC), para que contestem tempestivamente o pedido inicial, sob as sanções previstas em lei (artigos 335 e 344, CPC);
- 4) a realização de audiência de conciliação ou de mediação com os demandados, em cumprimento ao artigo 319, VII, do CPC, atento ao sistema multiportas encampado pelo novo modelo cooperativo de processo, que, apesar do artigo 81, parágrafo único, inciso I do CDC fixar a indisponibilidade do direito difuso, ora tutelado, pode ser objeto de composição;
- 5) que **ao final**, seja julgado procedente o pedido para:

5.1) **confirmar a liminar**, determinando a **paralisação das obras e do início das mesmas**, até o julgamento final da ação principal, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento;

5.2) **decretar a nulidade do projeto de aprovação** e das licenças concedidas ao empreendimento imobiliário, **situado na Rua José Lobo de Medeiros, nº 120, Cambinhas – Niterói/RJ**, de responsabilidade das duas primeiras rés e aprovado pelo terceiro réu;



5.3) **condenar a primeira e segunda ré na obrigação de não fazer**, consistente em não executar as obras nem vender unidades em desacordo com os Planos Urbanísticos Regionais em toda a cidade de Niterói, em especial conjuntos de pequeno porte nas frações urbanas em que não haja autorização expressa quanto à construção de unidade residencial multifamiliar, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento;

5.4) **condenar os réus a reparar os danos materiais e morais** praticados em razão do ferimento as normas de planejamento urbano municipal, cujo valor arbitrado por este douto juízo, deve ser depositado em conta ou fundo municipal vinculado a atividades urbanísticas, de mobilidade urbana e construção de unidades habitacionais de interesse social;

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

Protesta por todos os meios de prova em direito admitidos, a serem especificados oportunamente, apresentando com a presente a prova documental relativa ao **inquérito civil nº 2018.00204632 (integralmente digitalizado)** desta Promotoria de Justiça (link de acesso das plantas impossíveis de digitalização: [PJTMANIT - 07 conteudo fl 36 \(6MB\).pdf - Todos os Documentos \(sharepoint.com\)](#) e [PJTMANIT - 09 conteudo fl 36 \(6MB\).pdf - Todos os Documentos \(sharepoint.com\)](#)).



Por fim, esclarece que receberá intimações em seu Gabinete, situado à Rua Coronel Gomes Machado, nº 196, 11º andar, Centro – Niterói/RJ.

Dá à causa o valor R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), meramente para efeito do artigo 258 do CPC, uma vez que o correto valor da causa somente será conhecido em liquidação de sentença ou durante a instrução processual.

Niterói, 29 de agosto de 2023.

LEONARDO CUÑA DE SOUZA

Promotor de Justiça - Mat. 2485