



**AO JUÍZO DE DIREITO DA 1ª VARA DA COMARCA DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS  
– RJ.**

Processo: 0801553-38.2022.8.19.0078

Autor: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO

Réus: ESTADO DO RIO DE JANEIRO;  
FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE  
ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO  
RIO DE JANEIRO - FUNDAÇÃO DER/RJ  
(REQUERIDO); MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO  
DOS BÚZIOS (REQUERIDO)

**FORMULAÇÃO DOS PEDIDOS PRINCIPAIS NO BOJO DO  
PROCEDIMENTO DE TUTELA CAUTELAR REQUERIDA EM CARÁTER  
ANTECEDENTE**

*(Art 308 do Código de Processo Civil)*

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, vem formular seus pedidos principais no bojo da presente ação de tutela cautelar antecedente, com fulcro no art. 308 do Código de Processo Civil, pelos motivos de fato e de direito que se seguem.

**1. BREVE SÍNTESE DA CAUSA DE PEDIR E DOS PEDIDOS VEICULADOS NA PRESENTE DEMANDA.**

O presente requerimento de tutela cautelar antecedente teve por objetivo a suspensão das obras de construção da nova Estrada RJ-102, no bairro Golf, zona urbana do Município de Armação dos Búzios, objeto da Licença Municipal de Instalação 124/2022,



emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Armação dos Búzios, nos autos do processo administrativo 3915/2022. A obra está sendo executada pelo DER.

O presente requerimento teve por fundamento a ausência de informações sobre o empreendimento que esclarecessem os seguintes aspectos:

- a) Motivo pelo qual a nova estrada está em desacordo com o que estabelece o Plano Diretor do Município de Armação dos Búzios, Lei n. 13, de 22 de maio de 2006, Seção II, art. 86, 87 e 88, e Anexo VIII – Mapa de Hierarquização Viária, especificamente no que se refere às vias estruturadoras continentais;
- b) Ausência de estudo de alternativas para o traçado da nova Estrada Estadual, de forma a contemplar a melhor opção de traçado do ponto de vista social, ambiental, econômico e urbanístico;
- c) Ausência de identificação, medição e valoração do impacto viário direto e indireto decorrente da construção e operação do empreendimento, considerando-se as alterações no sistema viário previstas, apesar de solicitado pela Instrução Técnica n. 02/2009, emitida pelo INEA, no item 4.1, alínea “d” (IT n. 02/2009 em anexo – Anexo I);
- d) Ausência de consulta à comunidade do entorno.

Também se postulou na presente medida a produção antecipada de provas, com fundamento no art. 381, I e II do C.P.C, pois antes de ingressar com a presente medida cautelar o MPRJ solicitou esclarecimentos aos réus, que prestaram informações parciais sobre a realização da obra, não esclarecendo o atendimento de requisitos legais necessários à execução de empreendimento desta natureza.

Após analisar os fundamentos de fato e de direito expostos em nossa petição vestibular, o Juízo deferiu o pedido de tutela cautelar antecedente, em decisão vazada nos seguintes termos:

Vistos, etc.



Trata-se de pedido de tutela cautelar de urgência antecedente, formulado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, contra o (i) Estado do Rio de Janeiro, (ii) fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro e (iii) Município de Armação dos Búzios, cuja pretensão principal é a paralisação das obras de construção da nova Estrada RJ-102, no Bairro Golf, localizado na zona urbana desta Comarca, além da produção antecipada de provas, que entende necessárias para ajuizamento da demanda principal, ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta junto aos réus.

Para tanto, o Parquet traz ao conhecimento do Juízo judiciosos argumentos, que passo a reproduzir:

1) Violação à hierarquização viária do Município, prevista no Plano Diretor

A construção da nova rodovia, que liga o continente à península, estaria supostamente em desacordo com o disposto no artigo 87, parágrafo único, da Lei Complementar 13/2006 (Plano Diretor do Município de Armação dos Búzios), que assim dispõe: “A hierarquização viária, para fins de orientação à elaboração do Plano de Circulação Viária, está indicada no Anexo VIII desta Lei Complementar.” (grifo nosso).

Como se nota, mencionado dispositivo remete ao Anexo VIII, da Lei, que ilustra com imagens aéreas o mapa de estruturação viária da cidade, reproduzido na petição inicial.

Dalí, depreende-se que a estrada que está sendo erigida pelo segundo réu não encontra correspondência com o Plano Diretor, além de, aparentemente, investir contra vegetação preservada, gerando risco de graves danos ambientais.

2) Violação ao dever de avaliação dos impactos da obra à vizinhança, ao meio ambiente, à mobilidade urbana e aos meios econômico e social.

O Ministério Público afirma que a obra não foi precedida de estudo de impacto na vizinhança ou no fluxo de tráfego, o que já havia sido convencionado quando da elaboração do estudo ambiental do empreendimento Aretê.

A exigência dos estudos mencionados decorre de disposição legal, mais precisamente do artigo 221, § 3º, da Lei Orgânica Municipal, além dos artigos 54 e 55, da Lei Complementar 13/2006 (Plano Diretor do Município de Armação dos Búzios) e do Decreto Municipal 357/2015.

3) Violação ao dever de realizar estudo de alternativa locacional em razão da lei de proteção à mata atlântica.

Neste ponto, afirma o Ministério Público que não foi atendida a solicitação de envio do estudo de alternativa locacional do traçado eleito pelo DER, de modo que, havendo risco plausível de supressão de mata-atlântica, é imperativa a realização de inventário da vegetação local, para que, a partir de então, seja observada da correta forma de manejo da mesma, mediante processo



administrativo especificamente instaurado para esse fim, que também analisará, caso haja no local vegetação primária ou secundária em avançado estado de regeneração, a inexistência de alternativa técnica e locacional mais adequada ao empreendimento.

Instado pelo Ministério Público a se manifestar, o DER permaneceu inerte e deu continuidade às obras.

Há plausibilidade substancial do direito alegado pelo Ministério Público, visto que, mesmo em se tratando de ato administrativo discricionário, foge do poder de avaliação do administrador público aspectos limitativos e condicionantes eleitos pelo legislador.

Ou seja, ainda que exista certa margem de escolha da melhor forma e tempo da prática de um ato pela administração pública, a execução de suas decisões esbarra, muitas vezes, em limites legais de ordem substantiva ou processual, como é o caso, v.g. da elaboração de estudos prévios de impacto ambiental e urbanístico, e da forma legalmente prevista de manejo e tratamento do meio-ambiente, como bem demonstrado pela exordial ministerial.

Não tendo atendido aos reclamos do MP, ganha corpo a tese da possível ilegalidade do ato, que deverá ser imediatamente censurado.

Ademais, há questões ambientais de alto relevo em jogo, de modo que a decisão judicial deverá se pautar, sempre, pelo costumeiramente invocado princípio da precaução, dado o sempre presente risco incidentes ambientais de impossível ou difícil reparação, sobretudo em se tratando de mata-atlântica, a respeito da qual, afirma o Ministério Público, avançam as máquinas do segundo réu.

Não bastasse, também é deveras claro o risco de dano ao erário público, caso, ao final, seja reconhecida a impossibilidade jurídica da obra naquele local, além de perpetração temporal dos efeitos de ato administrativo eivado de ilegalidade, tudo a atingir a moralidade da administração e a supremacia do interesse público, revelada na exigência imposta ao administrador de gerir a coisa pública de forma legal, proba e eficiente.

A medida cautelar requerida, portanto, merece acolhimento, para que sejam suspensas as obras, até que as pertinentes e loquazes dúvidas do parquet sejam aclaradas, além de expostos os motivos da modificação inoficiosa do local previamente estabelecido, de forma legal e consensuada, da rota da estrada que ligaria o à península.

Ante o exposto, acolho o pedido e concedo a tutela cautelar de urgência, para assim determinar:

- a) Ao DER, Município e Estado, a imediata suspensão das obras e dos efeitos da Licença Municipal de Instalação 124/2022, emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Armação dos Búzios, nos autos do processo administrativo 3915/2022, sob pena de desobediência e multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de descumprimento, autorizado o bloqueio parcial dos valores, a cada dez dias de descumprimento, via sistema SISBAJUD;



b) Que o Município de Armação dos Búzios apresente, no prazo de 10 dias, cópia integral do processo administrativo n. 3915/2022, incluindo os pareceres técnico e jurídico que subsidiaram a emissão da Licença Municipal de Instalação 124/2022, sobe pena de desobediência e multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) autorizado o bloqueio parcial dos valores, a cada dez dias de descumprimento, via sistema SISBAJUD;

c) Ao DER, apresentar, no prazo de 10 dias, os seguintes documentos relacionados às obras objeto da Licença Municipal de Instalação 124/2022: a) estudo de impacto de vizinhança; b) ata de audiência pública; c) estudo de alternativa de traçado; d) Justificativa pela qual o traçado diverge do traçado apontado pelo Plano Diretor do Município de Armação dos Búzios;

d) A citação e intimação dos réus, para que comparecerem à audiência especial, junto a este Juízo, a se realizar no dia 28 de setembro de 2022, às 14:30 horas, na sala de audiências da 1ª Vara de Armação dos Búzios, data a partir da qual se iniciará o computo do prazo para contestar, previsto pelo artigo 306, do CPC, dada a já manifestada possibilidade e intenção de autocomposição pelo Ministério Público.

e) Da mesma data, se iniciará o prazo para o Ministério Público cumprir o disposto no artigo 308, do CPC.

A Prefeitura de Armação dos Búzios se manifestou, bem como promoveu a juntada de cópia integral do procedimento administrativo 3915/2022, nos indexes 30730335 e 30725174.

Realizada a audiência de mediação e conciliação, não foi possível naquele momento a autocomposição entre as partes, conforme se depreende da assentada de index 31317001.

A Procuradoria do Estado e DER se manifestaram no index 31352053.

Procuradoria do Município de Armação dos Búzios se manifestou novamente no index 31441274.

A 1ª Promotoria de Justiça se manifesta sobre a resposta dos réus no index 31890480, momento em que também deduz proposta de acordo.



Consta do index 31954134 petição da Procuradoria do Município de Armação dos Búzios, recusando a proposta de acordo do *Parquet*.

Eis o breve relatório do feito. Esgotadas as tentativas de solução consensual do litígio, não resta ao Ministério Público alternativa senão formular seus requerimentos principais, eis que após a realização da audiência de conciliação e documentos acostados aos autos, restou clara a total inobservância dos requisitos legais para que a obra em questão pudesse prosseguir. Vejamos.

## **2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **2.1 DA VIOLAÇÃO À HIERARQUIZAÇÃO VIÁRIA DO MUNICÍPIO, PREVISTA NO PLANO DIRETOR.**

De acordo com o art. 182, § 2º da CRFB/88, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor<sup>1</sup>. No âmbito da cidade de Armação dos Búzios, o Plano Diretor foi materializado por meio da Lei Complementar 13/2006<sup>2</sup>, cujo arts. 86 a 88 tratam do sistema viário, estacionamentos, ciclovias e trilhas da cidade.

Nos interessa aqui o disposto no art. 87, parágrafo único, que fixa a hierarquização viária do município e optou por traçado de construção do novo acesso a cidade de armação dos búzios distinto do que está sendo executado pelo DER. Confira-se:

---

<sup>1</sup> **Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**

**§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

**§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

<sup>2</sup> <https://www.armacaodosbuzios.rj.leg.br/principais-leis/plano-diretor>



Art. 87. A classificação das vias fica assim estabelecida:

I – Vias estruturadoras continentais: são eixos viários interurbanos e entre bairros da Macrozona Continental, interligados ao Terminal Integrado, e que servem como suporte físico básico de circulação dos meios de transporte coletivo interurbanos no Município;

II – Vias estruturadoras peninsulares: são eixos viários que permitem a ligação entre o Terminal Integrado e a circulação intraurbana na Macrozona Peninsular, constituindo o suporte físico básico para os veículos de pequena capacidade do Sistema de Transporte Público do Município, possibilitando estabelecimento de equilíbrio entre acessibilidade, integração com o uso e ocupação do solo e preservação da ambiência urbana;

III – vias secundárias: são vias que servem de ligação entre as vias estruturadoras;

IV – Vias locais: demais vias, quase exclusivamente utilizadas para circulação interna no bairro, podendo ser exclusivas para pedestres;

V – Ciclovias: são vias exclusivas para a circulação de bicicletas;

VI – Trilhas: caminhos exclusivos para pedestres que proporcionam a prática do ecoturismo ou turismo de aventura, servindo também como instrumento de controle ambiental de áreas preservadas ou protegidas em lei.

**Parágrafo único A hierarquização viária, para fins de orientação à elaboração do Plano de Circulação Viária, está indicada no Anexo VIII desta Lei Complementar.**

Como se percebe, o parágrafo único do art. 87 remeteu ao anexo VIII do Plano Diretor a fixação do mapa de estruturação viária da cidade, o qual passamos a reproduzir para facilitar a compreensão do tema.



LEGENDA:

	TRÁFEGO DE PASSAGEM ATUAL (RJ-102)	01	Marina Porto Búzios	05	Ponte da Marina
	NOVA ESTRADA ESTADUAL PROPOSTA	02	Marina Porto Búzios – Expansão	06	Pórtico de Búzios
	VIA ESTRUTURADORA CONTINENTAL (PD)	03	Aeroporto	07	Praia Rasa
	VETORES DE EXPANSÃO URBANA	04	Golfe	08	Praia de Tucuns

Em suma, o traçado que está sendo executado pelo DER (verde) diverge do traçado estabelecido pelo plano diretor (laranja), e tal fato restou confirmado tanto pelo DER, quanto pelo Município de Armação dos Búzios. Contudo, alega o DER que os traçados previstos para a variante da RJ-102 estão localizados nas mesmas unidades territoriais (Bairros



Golfe e São José) e se desenvolvem através das mesmas zonas (Zona Especial 30 e Zona Residencial 30), tal como definidas no Plano Diretor municipal. Afirmam ainda que se trata de áreas com características territoriais e urbanísticas semelhantes, e que o grau de obrigatoriedade do traçado não é aquele vindicado pelo MPRJ, pois o Plano municipal conteria apenas diretrizes indicativas do traçado.

Evidentemente que o MPRJ diverge da argumentação apresentada pelo DER. Embora os traçados estejam inseridos na mesma zona urbana, é fato público e notório que as áreas a serem impactadas possuem vegetação e ocupação humana distintas, e que devem ser consideradas em estudos de avaliação para que se possa conhecer e analisar os impactos sobre a flora, fauna, fluxo de tráfego e vizinhança, a fim de definir, à luz destes impactos, o melhor traçado. Cuida-se de obrigação que decorre do dever de planejamento do desenvolvimento das cidades, conforme definida na lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) em seu art. 2º, IV.

Os estudos técnicos também são importantes para que a comunidade buziana, em audiência pública, possa opinar com clareza sobre os traçados possíveis, concretizando assim a diretriz geral de gestão democrática da cidade, conforme definida na lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) em seu art. 2º, I. Diga-se, por oportuno, que esta intervenção viária é das mais relevantes para a cidade, sendo absolutamente inquestionável o dever de que a mesma seja debatida às claras com a população.

Também divergimos profundamente do argumento de que o grau de vinculação que o órgão ministerial atribui ao traçado definido no Plano Diretor seja exagerado, na medida em que aquele consubstanciaria mera diretriz, e não indicação vinculante ao administrador.

Com efeito, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, cabendo a este instrumento fixar incontáveis diretrizes de política urbana, como sustentabilidade, moradia, saneamento básico, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer, planejamento do desenvolvimento, correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, dentre outros.



A elaboração e revisão do plano diretor é integrada por uma fase eminentemente técnica, executada por especialistas nos diversos ramos do saber relacionados ao desenvolvimento urbano. As tarefas de coleta e interpretação de dados, bem como de fixação dos objetivos, necessita da participação de profissionais especializados, para que futuramente, esse conhecimento técnico seja complementado pelas aspirações populares, seja pela participação direta do povo, seja por meio de seus representantes nos poderes executivo e legislativo.

Essa complementaridade é importante por dois motivos: por um lado, impede que as diretrizes de desenvolvimento urbano sejam exclusivamente fixadas por uma elite tecnocrática, descolada das aspirações e problemas efetivamente sentidos pela comunidade; por outro, impede a tomada de decisões levianas, impensadas, ou destinadas a atendimento de interesses outros que não o interesse público.

Essa breve digressão se faz necessária para insistir no argumento de que as decisões veiculadas em planos diretores são precedidas de análises técnicas e debates com a população, posteriormente cancelados pelos parlamentares. Não é possível afirmar que a definição de um traçado no plano diretor reflita simples diretriz indicativa, desprovida do dever de observância pelo administrador ocasional. Esse traçado reflete uma opção deliberada pelas máximas instancias municipais, devendo ser fielmente observado pelos gestores que atuam sob sua vigência, salvo na hipótese de mudança da regra legal pelo próprio parlamento, observado o devido processo legislativo. No caso vertente, o traçado eleito pelo Plano Diretor permanece vigente, e deve ser observado, sob pena de se cancelar frontal e inadmissível violação à uma opção democraticamente realizada.

## **2.2 DA VIOLAÇÃO AO DEVER DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA OBRA À VIZINHANÇA, AO MEIO AMBIENTE, À MOBILIDADE URBANA E AOS MEIOS ECONOMICO E SOCIAL.**

No caso vertente, após a manifestação do DER e da Procuradoria do Município de Armação dos Búzios, constatou-se que o início da obra em questão não foi precedido de



avaliação de estudo de impacto de vizinhança da fase de obras e de operação da rodovia, o que também representa uma ilegalidade.

O argumento de ausência de violação ao dever de avaliação de impactos à vizinhança suscitado pelo DER e Prefeitura não merece ser acolhido, em especial se considerarmos que o objeto da presente ação coletiva é a construção da principal via de acesso ao município em meio a um bairro residencial, com significativos impactos sobre a população do entorno, tráfego urbano, mobilidade da cidade, flora e fauna locais.

A avaliação de impactos nada mais é do que uma decorrência do dever de planejamento urbano, estabelecido pelo estatuto da cidade como uma das diretrizes gerais de expansão do desenvolvimento urbano (art. 2º, IV). É imposição da legislação que o crescimento urbano se dê de forma ordenada, planejada, o que pressupõe previa avaliação das intervenções que, efetiva ou potencialmente, possam causar efeitos adversos à qualidade de vida da população ou ao meio ambiente natural.

Por tal motivo, o estudo de impacto de vizinhança foi contemplado pelo estatuto da cidade, em seus arts. 36 a 38. Em suma, o referido estudo tem por objetivo contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, de questões relacionadas a adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. (art. 37 do estatuto da Cidade).

No âmbito da cidade de Armação dos Búzios, a Lei Orgânica Municipal instituiu o Estudo de Impacto de Vizinhança, determinando que o mesmo fosse exigido de qualquer projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais, contemplando as interferências da obra sobre o meio ambiente natural e construído; a infraestrutura urbana relativa à rede de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica; o sistema viário; o nível de ruído, de qualidade do ar e qualidade visual e as características socioculturais da comunidade. (art. 314)



Tal exigência é reforçada pelas disposições do Plano Diretor que também regulamentaram o **relatório de impacto de vizinhança**, instrumento de planejamento destinado a avaliar os efeitos negativos e positivos decorrentes da implantação de um determinado empreendimento ou de uma atividade econômica em um determinado local e identificar medidas para a redução, mitigação ou extinção dos seus efeitos negativos sobre o meio social, ambiental e econômico. Confira-se:

Art. 54. O Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), previsto na Lei Orgânica Municipal, é o instrumento elaborado através do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), contendo a avaliação dos efeitos negativos e positivos decorrentes da implantação de um determinado empreendimento ou de uma atividade econômica em um determinado local e a identificação de medidas para a redução, mitigação ou extinção dos efeitos negativos.

§ 1º O instrumento ao qual se refere o caput deste artigo, abrange a execução de obras e a concessão de alvarás para a instalação de usos e funcionamento de atividades, de iniciativa privada ou pública.

§ 2º A realização do Estudo de Impacto de Vizinhança não substituirá o Estudo de Impacto Ambiental nos casos exigidos pela legislação.

Art. 55. O Relatório de Impacto de Vizinhança deverá conter:

I – Definição dos limites da área impactada, em função do porte do empreendimento e/ou atividade, e das características quanto ao uso e sua localização;

II – Avaliação técnica quanto as interferências que o empreendimento ou atividade possa causar na vizinhança, na infraestrutura de saneamento básico, no sistema viário, no meio ambiente, na paisagem e nas características socioculturais da comunidade;

III – descrição das medidas mitigadoras dos impactos negativos decorrentes da implantação do empreendimento e/ou atividade, e seus procedimentos de controle;

Parágrafo único cabe ao Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, a regulamentação dos procedimentos necessários à aplicação do Relatório de Impacto de Vizinhança.



Não bastassem os dispositivos relacionados ao Estudo de Impacto de Vizinhança, lembramos aqui a existência do art. 221 da lei orgânica municipal, o qual estabeleceu que o trânsito no território do Município será planejado levando-se em conta as características locais e o plano diretor; e acrescentou que o licenciamento de obras ou de funcionamento depende de **parecer prévio sobre o impacto no volume e no fluxo de tráfego, nas áreas do entorno**. Confira-se:

**Art. 221.** O trânsito no território do Município será planejado levando-se em conta as características locais e o plano diretor, se houver.

§ 1º Para a execução do planejamento e da administração do trânsito, caberá ao Município o produto da arrecadação com multas e taxas no sistema viário de transportes.

§ 2º Considera-se integrada à obra a sinalização a ser executada durante a construção e manutenção de rodovias municipais.

§ 3º O licenciamento de obras ou de funcionamento depende de parecer prévio sobre o impacto no volume e no fluxo de tráfego, nas áreas do entorno.

Como se percebe, a legislação municipal acima citada concretiza a diretriz de planejamento da expansão urbana, exigindo que as obras e atividades que impactam adversamente a cidade sejam previamente planejadas, mediante diagnóstico da área afetada, previsão de impactos e definição de medidas que evitem, mitiguem ou compensem as interferências negativas sobre a qualidade de vida da população e sobre o meio ambiente urbano, natural e cultural.

O fato desta obra específica não estar contemplada no rol de atividades sujeitas a EIV/RIV pelo decreto municipal 357/2015 não retira a necessidade de que seja previamente avaliada, de forma que as interferências sobre os bens jurídicos acima elencados sejam reduzidas o quanto possível. A ausência de tal avaliação simplesmente impede que se conheça, em sua integralidade, os impactos decorrentes da obra sobre a comunidade local, trânsito e meio ambiente. Ademais, sem o EIV impede-se também a fixação de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos causados, tanto na fase de obras, quanto de operação da via.



Nesse contexto, é plenamente possível colher da doutrina e jurisprudência subsídios para sustentar a conclusão que ora se chega. O Desembargador federal aposentado e notável catedrático de direito ambiental e urbanístico, Dr. Vladimir Passos de Freitas, defende vigorosamente a exigibilidade de EIV/RIV para empreendimentos impactantes, ainda que ausente legislação municipal definidora do Instituto ([http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAmb\\_n.82.06.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.82.06.PDF)). Confira-se:

Após a Constituição Federal de 1988, a qual trouxe um grande elenco de direitos fundamentais, princípios e previsão de direitos coletivos, a interpretação das leis ordinárias passou a ser feita sempre de acordo com o previsto na lei suprema. Poucos Municípios brasileiros possuem a lei determinada pelo art. 36 do Estatuto da Cidade, ou alguma outra norma similar, o que torna referido dispositivo totalmente inócuo. Apesar da determinação de lei municipal, de acordo com uma interpretação conforme a Constituição, que prevê o meio ambiente ecologicamente protegido (inclusive urbano) como direito fundamental, a norma do Estatuto da Cidade que impõe a realização do EIV deve ser considerada autoaplicável para obras de grande porte, independentemente de lei municipal que preveja as atividades ou empreendimentos, privilegiando-se a qualidade de vida da população das cidades.

Também é possível colher na jurisprudência dos Tribunais brasileiros decisões nesse sentido, conforme se depreende dos julgados abaixo transcritos:

" TJSP. AgIn 334.282-5/5-00. 1.ª Câ. de Direito Público. j. 10.02.2004.  
Rel. Des. Danilo Panizza.

Agravo de instrumento - Ação civil pública - Liminar - Ação civil pública - Licitação para construção de presídio - Requisitos para concessão da cautela liminar. A construção de presídio é empreendimento de obra pública que



causa impacto ambiental e de vizinhança, enquadrando-se nas exigências da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e no art. 225, IV, da CF. É, pois, de cautela, a concessão da liminar para estas providências. Recurso provido. (...) Bem salientado ainda é o aspecto legal da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), cuja previsão de estudo de impacto de vizinhança, decorrente dos arts. 36 a 38, não está subsumido à legislação local, uma vez que a omissão desta não exclui aquela. (...) Assim, não parece comportar maiores debates sobre disposições meramente administrativas e de cunho regulamentar, quando há expressa previsão constitucional e legal federal, que exigem a cautela ora almejada pela agravante, sendo cabível a suspensão dos atos administrativos de licitação pública e de execução das obras da unidade prisional de Caiuá, para que venham a compor o respectivo procedimento a realização dos estudos prévio de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), além da consulta popular da área urbana diretamente afetada pelo empreendimento oficial, nesse complexo compreendendo-se não só o Município como a comarca, já que compõem o mesmo conglomerado urbano"

"Direito constitucional - Lei 001/1997 (Plano Diretor do Município de Florianópolis) - Arguição incidental de inconstitucionalidade frente ao disposto no art. 25 do ADCT da CE - Suspensão do alvará de licença - Ausência de estudo prévio de impacto de vizinhança e de estudo prévio de impacto ambiental - Fumus boni juris e periculum in mora presentes - Recurso parcialmente provido. Para a concessão de liminar visando à paralisação de obra, ao argumento de afronta às normas de urbanização, mister a demonstração do binômio fumus boni juris e periculum in mora. Presentes esses requisitos, prudente é que a liminar seja deferida, a fim de evitar que a continuidade da obra possa causar maiores danos às partes. (...) **Imprudente é a permissão de construção de estabelecimento comercial, do porte de um supermercado, em região que até pouco tempo era considerada exclusivamente residencial, sem a realização de estudo**



**prévio de impacto de vizinhança (EIV), como também estudo prévio de impacto ambiental (EIA)" (TJSC. AgIn 2004.022236-0, da Capital, rel. Des. Rui Fortes, DJSC 17.01.2005). Idem o TRF-4.ª Reg., em 2009, em caso de construção de presídio em Município que não dispunha de lei própria, a respeito de estudo de impacto de vizinhança. Confira-se: AgIn 2009.04.00.025328-8/PR, 4.ª T., j. 20.07.2009, rel. Des. Federal Márcio Rocha.**

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2009.04.00.0253288/PR. Justiça federal da 4ª região).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE PENITENCIÁRIA. EXIGÊNCIA DE EIA/RIMA E EIV. RESOLUÇÃO CONAMA N.º 01/1986. LEI N.º 10.257/01. A Resolução CONAMA n.º 01/1986, que trata dos critérios para a exigência do EIA/RIMA, não elenca como uma das atividades para a qual a realização do estudo de impacto ambiental e seu relatório são indispensáveis a construção de penitenciária. Embora tal rol não seja taxativo, necessário considerar que o órgão competente já analisou os efeitos ambientais da obra, exigindo a realização do Plano de Controle Ambiental. **Do ponto de vista do impacto na vizinhança, inquestionável que a construção da penitenciária causa profundas modificações naquele ambiente, tornando imperiosa a realização do EIA a fim de garantir a preservação da qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, conforme previsto no art. 37 do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01).**

“TJRS. APELAÇÃO CÍVEL. VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL Nº 70053197638 (Nº CNJ: 0044388-27.2013.8.21.7000).2



Trata-se de recursos de apelação interpostos pelo Ministério Público, pelo Município de Torres e por Ágil Construções e Incorporações Ltda. em face da sentença que decidiu nos seguintes termos:

Pelo exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO na ação civil pública promovida em face de ÁGIL CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA E O MUNICIPIO DE TORRES, para o fim de: a) DECLARAR NULO o alvará de construção nº 086/2007; no que tange à autorização para edificar acima de 21 andares; b) CONDENAR o ente público à obrigação de não fazer consistente na abstenção da concessão de alvarás para construção de novas edificações com altura superior a 21 andares, nas zonas em que não houver limitação, ou outra fixada, sem aprofundado e prévio estudo de impacto ambiental e de vizinhança.

(...) Não se trata, no caso, apenas de atacar o mérito da decisão administrativa adotada, mas, sim, de considerar nulo o ato administrativo adotado, uma vez que, fundado em lacuna municipal, deixou de motivar, de forma adequada e à luz do previsto no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal, a autorização para a construção. **Em uma cidade onde inexistente qualquer prédio com padrão construtivo de 29 andares – mas, ao máximo, alcançando 21 andares no total -, não há como se conceber que haja uma autorização para a construção (alvará) que não observe um mínimo de precaução em relação ao entorno (meio ambiente e vizinhança). Ainda que expressamente não exista uma norma positiva no sentido da criação de uma restrição para a pretensão, há, de forma geral, orientação pelo ordenamento jurídico no sentido de que se exija da municipalidade controle da discricionariedade administrativa em matéria de ocupação do espaço urbano.**

Logo, uma intervenção do porte que ora se questiona é inegavelmente apta a impactar negativamente, e de forma significativa, a qualidade de vida dos moradores da área



diretamente afetada, a mobilidade urbana da população buziana e os recursos naturais da cidade. Tal obra é muito mais impactante do que alguns empreendimentos sujeitos a EIV pelo decreto municipal, como a construção de empreendimentos comerciais tipo B em zonas residenciais. Exigir a realização de estudo de impacto de vizinhança neste caso se coaduna aos ditames da Constituição da república, estatuto da Cidade, lei orgânica e plano diretor municipais, relacionados ao planejamento urbano, qualidade de vida da população e proteção do meio ambiente, todas garantias fundamentais do cidadão.

A ausência de tal avaliação simplesmente impede que se conheça, em sua inteireza, os impactos decorrentes da obra sobre a comunidade local, trânsito e meio ambiente. Ademais, impede-se também a fixação de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos causados. No caso concreto, a obra avança sem qualquer conhecimento sobre seus impactos efetivos e potenciais ao meio ambiente natural e urbanístico, aqui compreendidos os efeitos adversos sobre a vizinhança do entorno e fluxo de veículos, tanto na fase de obras quanto de operação da estrada.

### **2.3 DA VIOLAÇÃO AO DEVER DE REALIZAR ESTUDO DE ALTERNATIVA LOCACIONAL EM RAZÃO DA LEI DE PROTEÇÃO À MATA ATLÂNTICA.**

A supressão de vegetação integrante do bioma mata atlântica deve observar os requisitos estabelecidos pela lei 11.428/2006<sup>3</sup>. Nesse contexto, importante frisar que o corte, a supressão e a exploração da vegetação far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração.<sup>4</sup> Ou seja, para verificar o regime de exploração da vegetação faz-se imprescindível a realização de inventário da área a ser suprimida, de maneira a identificar suas características.

No caso vertente, a procuradoria municipal juntou aos autos censo florístico de vegetação realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (index 30729301). A fls. 40

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm)

<sup>4</sup> Art. 8º O corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração.



do sobredito index constata-se que a equipe de meio ambiente caracterizou a vegetação da área a ser suprimida como remanescentes de mata atlântica em **estágio médio de regeneração**. Nesse caso, faz-se imprescindível que o corte de vegetação somente seja autorizado em casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, **quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto**. Confira-se na íntegra o art. 14 e parágrafos, da lei 11.428/2006:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a **vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto**, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.

No caso vertente, conforme reconhecido em audiência de conciliação pelos representantes do DER e da Prefeitura, não foi realizado estudo de alternativa locacional do



traçado escolhido, o que se revela ainda mais grave na medida que a nova estrada está sendo construída em local distinto do previsto no plano diretor do Município da cidade, conforme demonstrado na seção anterior. Logo, afigura-se patente o descumprimento à lei de proteção da mata atlântica.

#### **2.4 DA VIOLAÇÃO AO DEVER DE CONSULTAR A COMUNIDADE LOCAL, PREVISTO NA LEI ORGANICA MUNICIPAL.**

O art. 219 da lei orgânica municipal impõe a necessidade de consulta à comunidade antes da realização de obras com potencial de causar alteração significativa do trânsito. No caso vertente, tanto DER quanto Prefeitura reconheceram na audiência de conciliação que não realizaram consulta pública à comunidade. Eis a redação do art. 219:

Art. 219. O órgão responsável pelo planejamento, operação e execução do controle do trânsito consultará as entidades representativas da comunidade local, sempre que houver alteração significativa do trânsito na sua região.

No contexto desta demanda, o dispositivo tem especial relevância, na medida em que a estrada em construção é classificada pelo plano diretor (art. 87, I) como via estruturadora continental, ou seja, o tipo de via mais significativo da cidade, pois representa um eixo viário interurbano e entre bairros da Macrozona Continental, que serve como suporte físico básico de circulação dos meios de transporte coletivo interurbanos no Município. Mais ainda: a via em testilha é a principal ligação da cidade com os demais municípios, em especial com os motoristas provenientes da cidade do Rio de Janeiro. Pode ser tranquilamente classificada com a obra viária mais relevante da cidade atualmente. Logo, absolutamente nula a licença concedida, eis que deixou de observar a necessidade de consulta popular.



### **3. DOS REQUISITOS PARA MANUTENÇÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA JÁ CONCEDIDA.**

Diante de tantas ilegalidades e do risco que tal obra representa para o meio ambiente urbano e natural da cidade, evidente que permanecem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* a justificarem a manutenção da liminar já concedida.

A hipótese em julgamento versa sobre a possibilidade de danos graves e irreparáveis ao meio ambiente natural, urbano e social da comunidade afetada. Conforme demonstrado acima, há evidências substanciais de violação a dispositivos legais relacionados ao prévio planejamento da cidade, constantes do plano diretor, bem como do dever de avaliação de impactos e consulta à comunidade. Em acréscimo, as obras encontram-se em pleno andamento, causando temor e revolta em grande parcela da comunidade atingida. As fotos constantes desta ação coletiva, bem como toda a documentação anexa, comprovam sem sombra de dúvidas que a obra está em andamento.

Também não se pode perder de vista que quanto antes a obra for paralisada, menos recursos públicos serão desperdiçados, haja vista a real possibilidade de que o traçado escolhido pelo DER não seja a alternativa mais adequada de acordo com os dispositivos legais acima transcritos. Logo, quanto antes for paralisada, menos recursos serão despendidos em obra cuja continuidade pode vir a ser vedada.

É importante ressaltar que a procuradoria do Município interpôs requerimento de suspensão de liminar junto à presidência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o qual restou indeferido, conforme se depreende da leitura dos autos do processo 0077918-12.2022.8.19.0000. eis a fundamentação da referida decisão:

A medida acautelatória proferida pelo r. juízo de origem objetivou tão somente assegurar a eficácia da demanda cognitiva, fundada na plausibilidade dos fatos apresentados. É um ato de prevenção destinado exclusivamente a conservar a propositura do processo principal. A própria r. decisão atacada



revela essa natureza acautelatória e deixa aberta a possibilidade de reexaminar a tutela deferida, conforme se verifique dos documentos exigidos. Não se observa, por enquanto, a alegada interferência do Poder Judiciário na discricionariedade do Administrador Público, na medida em que a liminar deferida pelo r. juízo de origem tão só resguarda o direito de o Ministério Público acessar os documentos indispensáveis a fundamentar eventual pretensão. Logo, considerando a natureza cautelar da medida com lastro de mera preservação de posterior provimento jurisdicional, a princípio não se justifica deferir a suspensão da liminar. Assim, INDEFIRO o pedido de suspensão.

Assim, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, com fundamento nos 297, 300, 305 e 381, I e II, todos do Código de Processo Civil, impõe-se a manutenção da tutela de urgência cautelar já concedida.

#### **4. DO DEVER DE REPARAR OS DANOS CAUSADOS PELAS INTERVENÇÕES JÁ REALIZADAS PELO DER.**

Em se tratando de danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, a responsabilidade do poluidor, seja ele o poluidor direto ou indireto, é objetiva, ou seja, independe de culpa, bastando a comprovação do dano e o nexo causal entre o resultado danoso e a conduta do poluidor. Tal conclusão decorre da redação do art. 14, §1º da Lei 6938/81, *in verbis*:

*Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:*

*I – (...)*



*§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.*

Este entendimento encontra-se pacificado na jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que já afirmou por diversas vezes que, “a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar;”.<sup>5</sup>

Compreendida a natureza da responsabilidade jurídica por danos ambientais, impõe-se a fixação dos responsáveis por recuperar os danos causados e prevenir o seu agravamento.

O art. art. 3º, IV da Lei 6938/81 estabelece que:

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;”

No caso vertente, **o Estado do Rio de Janeiro e o Departamento de Estradas e Rodagem** são partes legítimas para figurar no polo passivo desta demanda, eis que o DER foi o responsável direto pela supressão de vegetação e abertura de vias no local, sem observar os requisitos legais para tanto. Logo, incide aqui o comando legal do art. 14, §1º da Lei 6938/81, segundo o qual é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa,



a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

O **Município de Armação dos Búzios** também é responsável pela degradação ambiental causada, na medida em que emitiu licença absolutamente nula para a sobredita intervenção, causando supressão de vegetação de remanescentes da mata atlântica em estágio médio de regeneração. Enquadra-se, portanto, no conceito de poluidor indireto.

Impõe-se, portanto, a condenação dos réus a promover a reparação dos danos causados, reconduzindo o ecossistema afetado ao mais próximo possível do estado anterior à ocorrência da degradação ambiental. A restauração específica impõe-se como decorrência do princípio da reparação integral. Este princípio, consagrado na doutrina e jurisprudência ambiental, preconiza que, uma vez configurado o dano ambiental, deve o poluidor promover a reconstituição do ecossistema degradado ao estado mais próximo possível de sua condição original. Transcrevemos, a seguir, julgado do STJ que reflete a afirmação aqui veiculada:

Na hipótese de ação civil pública proposta em razão de dano ambiental, é possível que a sentença condenatória imponha ao responsável, cumulativamente, as obrigações de recompor o meio ambiente degradado e de pagar quantia em dinheiro a título de compensação por dano moral coletivo. Isso porque vigora em nosso sistema jurídico o princípio da reparação integral do dano ambiental, que, ao determinar a responsabilização do agente por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar. (REsp 1.328.753-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 28/5/2013.).

Quanto ao dano ambiental, o mesmo é patente, conforme comprovam as fotografias acostadas em nossa peça vestibular, revelando a extensa supressão de vegetação de mata atlântica no local. Em relação às medidas específicas de restauração do ecossistema degradado, as mesmas serão apontadas no curso do processo, por meio de apresentação de prova técnica pericial.



## 5. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS FINAIS

Ante o exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO a V. Ex<sup>a</sup>:

1. Manutenção da tutela de urgência já concedida liminarmente.
2. **Sejam julgados procedentes os seguintes pedidos:**
  - a) **declaração de nulidade da Licença Municipal de Instalação 124/2022**, emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Armação dos Búzios, nos autos do processo administrativo 3915/2022;
  - b) **condenar o Município de Armação dos Búzios à obrigação de não fazer, consistente em se abster de emitir nova licença para o traçado da RJ 102 ora questionado, sem que antes observe os seguintes deveres: b.1) realização de estudo de impacto de vizinhança; b.2) realização de avaliação de alternativa técnica e locacional dos possíveis traçados da RJ-102, contemplando no mínimo o traçado pretendido pelo DER e o traçado estipulado no Plano Diretor; b.3) consulta popular sobre o empreendimento; b.4) caso opte pelo traçado não previsto no plano diretor, que se abstenha de emitir a licença sem antes obter a alteração do mapa de hierarquização viária constante do plano diretor junto à Câmara Municipal, após o devido processo legislativo.**
  - c) **Condenar o Estado do Rio de Janeiro e o DER à obrigação de não fazer, consistente em se abster de dar prosseguimento à construção da nova estrada objeto da Licença Municipal de Instalação 124/2022**, emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Armação dos Búzios, nos autos do processo administrativo 3915/2022, até que nova licença municipal seja



emitida, observadas as condições do pedido previsto no item anterior.

**d) Condenação solidária do Município de Armação dos Búzios, Estado do Rio de Janeiro e DER** à obrigação de fazer, consistente em promover a recuperação ambiental da área degradada, após submissão de projeto de recuperação de área degradada ao órgão ambiental competente.

3. A condenação dos réus ao pagamento das custas e demais verbas sucumbenciais, em montante a ser fixado pelo Juízo, a ser arbitrado em favor do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
4. Para a comprovação dos fatos narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas que se fizerem pertinentes, notadamente a pericial, a documental suplementar, a testemunhal e tudo o mais que se fizer mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente peça vestibular.
5. O MPRJ não tem interesse na designação de audiência de conciliação/mediação, por se tratar de matéria de ordem pública, insuscetível de transação.

Dá-se a esta causa, por força do disposto no artigo 291 do Código de Processo Civil, o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Cabo Frio, 01.11.2022

Vinicius Lameira Bernardo  
Promotor de Justiça - Mat. 3.475