



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

EXM^o. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE
NITERÓI - RJ

O 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 no art. 1^o da Lei nº 7.347/85 e Lei nº
8.429/92, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de ANTECIPAÇÃO PARCIAL DA TUTELA

em face do **MUNICÍPIO DE NITERÓI**, por seu representante legal, com
endereço conhecido do cartório, situado na Rua Visconde de Sepetiba, Centro,
nesta cidade, pelos fatos e fundamentos adiante expostos:

DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO

Esta ação tem por objeto questões relevantes e diretamente
relacionadas à defesa do patrimônio público e das regras urbanísticas.

De forma ampla e incontestável, o art. 129, III, da atual
Constituição Federal prevê o cabimento da ação civil pública em tais hipóteses,
com a expressa menção a "outros interesses difusos e coletivos".

Rua Visconde de Sepetiba, nº 925, sala 723,
Centro - Niterói - RJ

532009.002.051167-6 Sort 10010 221009 1701 CV04 21852FCNSOU



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

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 a defesa da ordem urbanística (inciso IV da Lei).

DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os artigos 127 e 129 da Constituição Federal conferiram ao Ministério Público a relevante função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, considerando a Instituição como essencial à função jurisdicional do Estado, enumerando como função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A legislação ordinária, sendo assim, permitiu ao Ministério Público a possibilidade de propor a ação civil pública (art. 5º, Lei nº 7.347/85), inclusive na defesa da ordem urbana.

DA LEGITIMIDADE PASSIVA

O réu vem aprovando indiscriminadamente os pedidos de licença para construção de prédios residenciais e comerciais de grande porte na região de ICARAÍ, que provocam danos ao meio ambiente urbano e à qualidade de vida da população, na medida em que não foi realizada a necessária revisão do polêmico PUR das Praias da Baía, instituído pela Lei Municipal nº 1.967/02.

A) DOS FATOS

O Ministério Público recebeu representação do CCOB - Centro Comunitário da Orla da Baía de Niterói investigação para apurar a especulação imobiliária em Niterói, bem assim a suspensão de todos os novos licenciamentos de aprovação de prédios até a realização de estudos de impactos ambientais e de vizinhança e levantamento das licenças já concedidas. Encaminhou abaixo-assinado com 1009 (mil e nove) assinaturas, colhidos para esse fim.

O bairro objeto deste inquérito civil foi especificamente citado na referida representação, que veio acompanhada de matérias jornalísticas sobre a expansão imobiliária na região aqui em discussão. Destaca-se a entrevista do Prof. Affonso Accorsi, da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF (fl. 120), que



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

esclarece os impactos, os riscos e a solução, consistente na revisão do PUR e em especial dos índices de densidade. **E mais, em reunião nesta Promotoria, após ratificar integralmente a entrevista, afirmou: “Realmente, já naquela época, afirmou que o bairro de Icaraí sofria com o adensamento populacional, não condizente com a infraestrutura urbana e espacial do bairro. Segundo o seu entendimento, a revisão do Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía é fundamental para o planejamento urbano da cidade, em especial do bairro de Icaraí. Afirma também que o índice de densidade para o bairro é extremamente permissivo, merecendo melhor debate e análise ao tempo da revisão do PUR. Pode afirmar também que enquanto não se faz uma adequada análise do adensamento urbano e não se promove melhora na infraestrutura urbana há inegavelmente prejuízo à qualidade de vida da população atingida.”** (fl. 130 – destaques e grifos deste Promotor de Justiça).

Foi realizada diligência pelos Técnicos de Notificação do Ministério Público para uma rápida aferição dos prédios em construção, tendo listado 16 (dezesseis) deles em construção ao mesmo tempo, sendo certo que o referido bairro possui pequena extensão territorial.

Observe-se também os vários depoimentos constantes da audiência pública realizada em Icaraí, sobre estudo de impacto de vizinhança sobre empreendimento que será construído no local, quase todos unânimes em afirmar os impactos para o local e a deficiência do planejamento urbano (fls. 122/124).

O excessivo número de construções na **região de Icaraí**, excluída o denominado Jardim Icaraí, que tem características e peculiaridades próprias e estão sendo examinadas em outro inquérito, é fato público e notório, que independe de prova. Basta percorrer sua pequena extensão para constatar os inúmeros prédios residenciais em construção, como também as suas ruas estreitas e sua posição geográfica, inclusive situada na Av. Roberto Silveira e Praia de Icaraí, onde se situam principais eixos viários do Município, o que ~~demandam adequados estudos e levantamentos técnicos para o devido planejamento urbano atualizado.~~

Se o PUR da Região das Praias da Baía foi aprovado em tempo relâmpago, com discussão deficiente, inclusive perante a comunidade, o que ensejou a propositura de ação civil pública, imagine atualmente após longo



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

período de vigência e não sendo realizada a devida revisão do mesmo, como sói acontecer com as leis urbanísticas.

B) DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

I – O PLANEJAMENTO URBANO E SUA IMPORTÂNCIA

O planejamento urbano e as próprias regras que compõem o direito urbanístico, denominado de meio ambiente artificial, decorrem da Lei Maior, conforme se vê de vários dispositivos constitucionais – artigos 24, I e 182 e seguintes, dentre outros.

Considerado um dos principais instrumentos de política urbana, o Plano Diretor rege a política urbana, atividade tipicamente municipal, devendo ser elaborado pelo Governo e aprovado pela Câmara, sendo obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes.

Além das diversas figuras jurídicas criadas, tais como desapropriação, usucapião, parcelamento compulsório, a Constituição Federal deixou certa margem de liberdade aos Municípios disciplinarem – observada a competência legislativa concorrente – o ordenação do solo e o bem-estar de seus habitantes.

Anunciou, todavia, que o direito de propriedade deve ser exercido de forma a atender a sua função social, considerado inclusive como direito fundamental (artigo 5º, XXIII). E mais precisamente, pontificou que a propriedade urbana cumpre sua função social quando cumpre as regras de ordenação da cidade contidas no plano diretor (artigo 182, § 2º).

Veja, portanto, a importância das referidas normas constitucionais para a questão urbana, a disciplina que direciona o dia-a-dia dos cidadãos, lhe proporcionando os meios de convivência que venham a garantir a cobiçada qualidade de vida. Trânsito, transporte, aeração, circulação de pessoas e coisas, incidência solar, lazer, turismo, etc, tudo ou quase tudo que envolver a atividade urbana, cada vez mais crescente nos dias atuais, com cidades se transformando em metrópoles ou megalópoles, constituem campo de atuação do direito urbanístico, do urbanismo e conseqüentemente demandam o adequado planejamento urbano.

Em Niterói já existe o Plano Diretor desde o ano de 1992, por intermédio da Lei Municipal nº 1.157, tendo sido atualizado no ano de 2004.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

através da Lei Municipal nº 2.123, visando a adequação aos termos do Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/01.

O referido Plano Diretor criou outros instrumentos que lhe dariam supedâneo, visando um detalhamento temático ou territorial ainda mais preciso.

A subdivisão territorial determinada pelo Plano Diretor de Niterói consistiria da elaboração de Planos Urbanísticos Regionais, visando ao detalhamento das regras locais, sempre em obediência aos seus comandos e suas diretrizes, que foram traçadas no macro planejamento. Elegeu-se então a necessidade de elaboração de 05 (cinco) Planos Urbanísticos Regionais – PUR, para as respectivas sub-regiões, sendo: Praias da Baía, Pendotiba e Regiões Oceânica, Norte e Leste. Já foram aprovados os PUR das Praias da Baía e os das Regiões Norte e Oceânica.

II – O PLANO URBANÍSTICO REGIONAL DAS PRAIAS DA BAÍA – Lei Municipal nº 1.967/02

O Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía, que abrange as sub-regiões Centro, Icaraí, Santa Rosa, São Francisco e Jurujuba, foi instituído pela Lei Municipal nº 1.967/02, sendo que sua aprovação ocorreu em aproximadamente 45 (quarenta e cinco) dias na Câmara Municipal, em meio a polêmicas, com votação realizada sob protestos e impedindo o acompanhamento da população, circunstâncias que levaram ao questionamento da sua validade, conforme ação civil pública movida pela OAB/RJ, que contou com admissão do Ministério Público como assistente do autor (processo nº 2002.002.005666-0 – 3ª Vara Cível desta Comarca).

Independentemente da polêmica causada, estando ele em vigência, cabe a análise pontual de sua legalidade e constitucionalidade, com o questionamento das disposições que afetem normas e princípios superiores, ou, por outro lado, o cumprimento das disposições compatíveis com o ordenamento jurídico.

III – A NECESSÁRIA REVISÃO DO PUR- PLANO URBANÍSTICO REGIONAL.

Dentre as disposições nas quais não se encontrou incompatibilidade com o sistema jurídico, está a regra do artigo 160 do PUR das Praias da Baía (Lei Municipal nº 1.967/02), que determina a revisão do referido instrumento regional em no máximo 05 (cinco) anos.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

“Art. 160 - Esta lei deverá ser revista, pelo menos, a cada cinco anos.”

A supramencionada norma legal tem por finalidade promover as adequações e promover constante acompanhamento da realidade urbana, mantendo atualizadas as suas disposições e evitando o desvirtuamento do planejamento urbano realizado no passado.

Tal princípio de revisão dos instrumentos gerais de planejamento urbano vem estampado também pelo legislador federal, valendo citar a determinação do Estatuto da Cidade de se promover a revisão dos planos diretores em no máximo 10 (dez) anos (art. 40, § 3º da Lei nº 10.257/01).

A necessidade de revisão decorre da própria dinâmica do crescimento das cidades, que, obviamente, não são estáticas, havendo constante interesse na atualização do planejamento municipal. Justamente preocupado com a possibilidade de se engessar o planejamento com regras desatualizadas e prejudiciais às políticas urbanas, estabeleceu o legislador a revisão periódica do Plano Diretor.

A doutrina explica:

“A revisão do plano deverá ser tão mais profunda quanto maior for o nível de crescimento da cidade, seja qual for o aspecto em que venha a ocorrer. Assim, a estagnação das regras, diretrizes e ações representa verdadeira violação às novas demandas relacionadas à política urbana do Município. Poder-se-á mesmo afirmar que não proceder à revisão do plano diretor constitui forma de inconstitucionalidade por omissão por parte do governo municipal, visto que, sendo anacrônico e descompassado com as novas realidades, não mais poderá configurar-se como instrumento de política e desenvolvimento urbano, como exige a Constituição.” (in Comentários ao Estatuto da Cidade, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Lumen Juris, 1ª Ed., pág. 273, grifos deste Promotor).

Todo o raciocínio desenvolvido para o Plano Diretor deve ser transferido para os Planos Urbanísticos Regionais - PUR que são instrumentos por ele criados, destinados a complementar as suas disposições, especificando as diretrizes do planejamento frente às peculiaridades locais.

E, por constituírem normas específicas e voltadas para o plano prático, faz sentido que a revisão do PUR ocorra em menor prazo, já que o



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

Plano Diretor possui característica mais genérica. Aliás, conforme se demonstrará aqui, o PUR necessita mesmo de urgente adequação, em razão do abrupto crescimento imobiliário em algumas sub-regiões e unidades de vizinhança em Niterói, que tornam desconforme com o interesse social o planejamento nele realizado.

A não revisão impõe a suspensão das licenças de construção, porque desrespeitadas regras legais indispensáveis à segurança dos cidadãos e ao adequado planejamento urbano, sob pena de quando sobrevier a revisão não mais faça sentido as diretrizes que tanto almejou o Plano Diretor.

Tanto é assim que pelo artigo 250 do Plano Diretor o Prefeito está autorizado a suspender temporariamente as licenças de construção, enquanto perdurar os estudos de elaboração do PUR. Não encontra óbice o Ministério Público a afirmar que do mesmo modo pode proceder o Poder Judiciário e também para as hipóteses de revisão do plano, porque, embora sob forma diferenciada, a conduta estaria amparada pelos mesmos princípios jurídicos e apoiada em competência constitucional.

De se observar, também, que qualquer alteração da legislação urbanística deve ser precedida dos competentes estudos técnicos, do devido debate perante o COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói e outros órgãos representativos da gestão democrática da cidade, e, ainda, da necessária participação popular, através de audiências públicas e outros atos que a garantam, determinações expressas no Estatuto da Cidade.

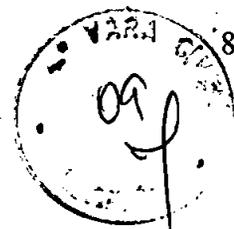
E, em se tratando de revisão do PUR, merece observância também as normas do Plano Diretor, em especial dos artigos 109 e seguintes da referida lei.

IV – OS IMPACTOS CONCRETOS NO BAIRRO

Conforme se pode constatar das provas produzidas no inquérito civil que acompanha esta petição inicial, o bairro de ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14 (mapa da legislação em anexo-fls. 120/121), sofre uma pressão imobiliária muito forte, havendo construção de prédios residenciais de grande porte em número elevadíssimo, adicionando-se os comerciais também, em razão das condições do bairro, do aquecimento do mercado imobiliário, da facilitação do crédito e de outras questões econômicas e financeiras e atinentes ao mercado, e, porque não, pelos próprios parâmetros construtivos que foram fixados.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

Tal atividade seria economicamente importante e mesmo saudável, permitindo a criação de emprego e promovendo o desenvolvimento da região, caso não estivesse ela em rota de colisão com os interesses urbanísticos do bairro, provocando sérios e incômodos transtornos para a população residente ali, como também em todo o Município.

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, 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.

No entanto, ou o planejamento foi ineficiente e equivocado ou não mais se encontra compatível com a realidade, situação que até mesmo confirma a necessidade de revisão.

Veja o relatório do Técnico de Notificações do Ministério Público que constatou a expressiva quantidade de prédios em construções no referido trecho. Tal constatação seria mesmo dispensável por constituir fato público e notório que o denominado bairro de ICARAÍ é alvo de grande interesse do mercado imobiliário, sendo área ainda composta de muitas casas, que estão cedendo diante dessa pressão imobiliária.

No entanto, tal expansão seria saudável se não ocorresse em velocidade inacreditável, desacompanhada de qualquer melhoria na infraestrutura urbana, notadamente a viária, porque situada em área de ligação entre vários bairros do Município.

Não bastasse isso, esse desenfreado crescimento na região ocorre no momento em que se pode constatar a não revisão do PUR, medida que seria e será adequada para rever os parâmetros ali fixados, permitirá a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

formalização de instrumentos urbanísticos e outras medidas que melhorem a infraestrutura urbana.

Ora, enquanto a revisão do PUR não ocorre e havendo significativos impactos locais com a sua aplicação, impõe-se a suspensão das novas licenças de construção para que não seja tarde demais e seja o Município obrigado a efetuar vultosos gastos públicos com equipamentos complexos e que apenas possam remediar o dano já efetivamente praticado, justamente o que se pretende evitar.

Aliás, o PUR, ao fixar as diretrizes para o bairro ICARAÍ, onde se inclui o trecho objeto desta ação, o fez como sub-região ICARAÍ, com a sigla IC.

E para a referida sub-região, o artigo 126 do Plano Diretor fixou diretrizes que não se sabe se estão sendo observadas e merecem melhor apreciação do legislador regulamentador.

V – OS DANOS PRATICADOS E SUA CORRETA REPARAÇÃO

A omissão aqui anunciada, como se viu acima, constitui ilegalidade que provoca severos danos sociais e estes devem ser devidamente reparados, independentemente de culpa em sentido amplo.

Ora, ao deixar de proceder à revisão do PUR em sua inteireza, descumprindo norma por ele mesmo criada, e ao mesmo tempo aprovando empreendimentos imobiliários de grande porte, acaba por provocar sérios e gravosos danos à população.

Os empreendimentos que devem ter a sua aprovação suspensa, segundo o entendimento do Ministério Público, são os considerados de grande porte, nos termos do artigo 61 do próprio PUR das Praias da Baía Lei Municipal nº 1.967/02, os multifamiliares residenciais e os comerciais com mais de 06 (seis) pavimentos.

Observe-se que o gabarito fixado por o bairro de ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14 (mapa da legislação em anexo), permite a construção de prédios de 11 (IC 06), 10 (IC 08), 12 (IC-12) e 12 (IC-14) andares, e o 40 metros (IC-07) de lâmina, ou seja, de apartamentos, além do embasamento e de outras fórmulas embutidas no próprio PUR que permitem o seu aumento.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

Observa-se que no caso os prédios residenciais dificilmente serão construídos abaixo do seu gabarito máximo ou perto disso, sendo justamente essa a preocupação da sociedade. Por isso se faz necessário interromper a concessão de licenças de construção para prédios residenciais, de natureza multifamiliar, que estão provocando forte adensamento no bairro, de forma a se permitir oportunamente uma adequada revisão do planejamento urbano. Por provocarem os mesmos impactos ou até piores, devem ser incluídos também os prédios comerciais de grande porte, com mais de 06 (seis) pavimentos.

Conforme foi constatado durante o inquérito civil e se pode facilmente verificar pela realidade local, sendo fato público e notório, a região e toda a cidade sofrem com a expressiva e célere aprovação de prédios residenciais e comerciais de 15/16 pavimentos, merecendo então a devida proteção judicial.

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 mesmo 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, o Ministério Público quer ver cumprida a sua pretensão estampada na petição inicial, impedindo e coibindo os danos que venham a ser experimentados ainda mais pela população atingida, somente havendo conversão em perdas e danos em último caso.

Kazuo Watanabe, um dos integrantes da proposta do anteprojeto do Código do Consumidor, realça o alcance da norma:

“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).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

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

Tanto é medida adequada a paralisar os impactos urbanísticos a suspensão das licenças de construção, que o Plano Diretor autoriza o Prefeito a assim proceder durante a fase de estudos do Plano Urbanístico Regional (art. 250), o que por raciocínio lógico, *data venia*, deve se estender ao período em que se encontra em fase de revisão.

Além da suspensão da aprovação dos empreendimentos imobiliários de grande porte, cabível também a nulidade de todas as licenças que venham a ser aprovadas para a região atingida, considerando que desde o ajuizamento desta ação passa a questão a ser objeto litigioso, devendo ser de conhecimento de eventuais, futuros e desconhecidos interessados.

Mesmo que, em hipótese remota, sejam construídos novos empreendimentos imobiliários na região, contrariando a pretensão aqui deduzida, nada impede que seja convertida a condenação em perdas e danos, a ser revertida em benefício dos impactos negativos causados nessa área específica, caso haja exaurimento dos efeitos das eventuais licenças concedidas.

A conversão em pecúnia deverá ensejar a transferência para o Fundo Municipal de Urbanismo, com finalidade específica para o bairro objeto desta ação, visando a recomposição dos danos causados e minimizando esses impactos para a população local, adotando-se medidas eficazes de política urbana.

Na visão do Ministério Público a conduta do réu enseja também indenização por danos morais coletivos, na medida em que a população se submeteu e submete a intensos impactos que poderiam ter sido evitados, fazendo com que a sociedade sofra grave abalo em razão de sua conduta ilegal e lesiva.

O Prof. Hugo Nigro Mazzilli, bem elucida:

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



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

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**.”*

O arbitramento judicial deverá contemplar o valor correspondente ao impacto negativo provocado no bairro a partir do ajuizamento desta ação, tanto no aspecto moral, pelo sofrimento experimentado pela sociedade com as agressões sofridas, como também pelo dano material intercorrente, valor correspondente ao dano no período compreendido entre a data em que deveria haver a revisão do PUR (ato lesivo) e a suspensão da aprovação dos empreendimentos e/ou a elaboração da revisão mencionada (efetiva reparação).

Sugere-se como parâmetro, dentre outros, a destinação de valores correspondentes a projetos de interesse urbanístico do bairro afetado que venham a ser aprovados, inclusive no âmbito do COMPUR e do próprio Fundo Municipal específico.

C) DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA PLEITEADA

Sobre o *fumus boni iuris*, acredita o Ministério Público que toda a extensa fundamentação aqui lançada não deixa margem de dúvida sobre a total ilegalidade e lesividade na conduta omissiva do réu, ensejando a aprovação de número cada vez mais crescente de construções, 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 quando verificada a ilegalidade e inconstitucionalidade por omissão em sua revisão, medida extremamente necessária para a questão



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

urbanística e o ordenamento da cidade, mormente com a demonstração dos impactos negativos sentidos pela população interessada.

O próprio legislador, seja federal ou municipal, já previu a necessidade de revisão das leis urbanísticas periodicamente, pela intrínseca características das ocupações da cidade. Não bastasse isso, experiente especialista de arquitetura e urbanismo, declarou expressamente que no referido bairro há intenso adensamento e problemas na infraestrutura.

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, submetido à empreendimentos imobiliários semanais, quando constatada a falta e/ou o ineficiente planejamento urbano, colocando em risco a política urbana da região, que somente poderá ser recomposta no futuro por pesados investimentos públicos.

Observe-se a questão viária, por exemplo. A se permitir a prosseguimento das obras e mais obras no bairro, com os afastamentos, recuos e gabaritos existentes, amanhã deverão ser gastos investimentos públicos de elevada monta para a correção desse erro, como construção de metrô, pontes e viadutos extremamente caros, quando poderia ser previsto um recuo um pouco maior e permitir a duplicação da via!!!!!!

Não se olvida a necessidade do crescimento da cidade e dos benefícios econômicos que possam advir, mas eles devem ser realizados de forma sustentável, sob pena de servirem apenas para favorecer os empreendedores e construtores e eventualmente políticos inescrupulosos e preocupados apenas com os rumos de suas campanhas políticas e de seus interesses pessoais.

Sobre a concessão de liminares em ação civil pública, felizes as expressões do Prof. Mancuso:

"(...) Escusado lembrar que o cumprimento específico da obrigação é fundamental no campo dos interesses metaindividuais, onde a tradicional "conversão em perdas e danos" jamais poderá suprir a eficácia da prestação não adimplida in concreto (pense-se, por exemplo, numa condenação ao replantio de área devastada, ou à limpeza das águas contaminadas por derramamento de óleo).

Nesse sentido, avulta em importância a concessão de liminares e cautelares na ação civil pública, por seu poder de impedir a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

*concretização do dano temido.(...)" (Rodolfo de Camargo Mancuso, em
Ação Civil Pública, Ed. RT, 6ª ed., págs. 172/173).*

Além disso, nenhum prejuízo direto acarretará a medida, inclusive ao ponto de causar instabilidade às empresas e a economia da cidade, primeiro porque é restrita ao bairro impactado, segundo porque permite o prosseguimento dos empreendimentos já aprovados, terceiro porque podem ser feitos empreendimentos de outros padrões e quarto porque as construtoras atuam em vários municípios. E mais, não haverá reflexos insuportáveis na oferta de emprego na cidade, porque os empregos atendem também e principalmente aos Municípios vizinhos, que podem aquecer sua economia, além, é claro, de ser possível o direcionamento da mão-de-obra para outras áreas ainda não impactadas.

Ademais, a medida destina-se a um período necessário à revisão do Plano Urbanístico, de forma a contemplá-lo à realidade atual e para atender aos anseios da sociedade, proporcionando a correção dos erros evidenciados com o planejamento anteriormente efetuado.

Proibir o prosseguimento das construções é a forma mais efetiva para se conseguir alcançar o resultado esperado, a revisão do Plano Urbanístico Regional, de forma que os empreendedores e sociedade pressionarão o Poder Público a executar tão importante função.

Por outro lado, ainda que haja determinação judicial para a revisão do PUR, não se desconhece as dificuldades enfrentadas pela Justiça para fazer valer suas decisões direcionadas ao Poder Público, normalmente carente de instrumentos processuais eficazes a esse fim. A execução pode levar anos e anos e a população estará por todo esse período prejudicada com as condições urbanísticas do local.

E, para que não haja dúvidas das afirmações do Ministério Público, o prof. Accorsi, afirmou categoricamente: **"(...)Pode afirmar também que enquanto não se faz uma adequada análise do adensamento urbano e não se promove melhora na infraestrutura urbana há inegavelmente prejuízo à qualidade de vida da população atingida."** (fl. 130 – destaques e grifos deste Promotor de Justiça).

Desta forma, entende o Ministério Público ser cabível, viável e necessária a concessão parcial e antecipada da tutela pretendida tendente a não permitir a aprovação de empreendimentos e construções de grande porte no



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

bairro de ICARAÍ, no trecho já especificado acima, restabelecendo o mínimo de tranquilidade para a população niteroiense.

DOS PEDIDOS

Requer assim o Ministério Público, do que foi exposto:

1) a **distribuição** da presente ação;

2) a **requisição à Secretaria Municipal de Urbanismo, com a fixação de prazo para resposta**, da relação completa de todos os processos administrativos que contenham projetos em análise para empreendimentos residenciais multifamiliares e comerciais com mais de 06 pavimentos, constando o respectivo número, o interessado, as principais características, identificando os que foram aprovados nos 30 (trinta) dias anteriores ao ajuizamento desta ação;

3) **LIMINARMENTE**, após audiência prévia do Município, no prazo de 72 (setenta e duas), conforme art. 2º da Lei nº 8.437/92, seja concedida a **ANTECIPAÇÃO PARCIAL DA TUTELA** conforme item "C" acima, visando a **suspender a aprovação** de todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, ou seja, residenciais multifamiliares e comerciais com mais de 06 pavimentos (art. 61 do PUR) no bairro ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14, a partir do ajuizamento desta ação e até o seu julgamento final, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento;

4) a **citação** do réu para, querendo, contestar a presente ação;

5) **ao final**, seja julgado procedente o pedido para:

5.1) **confirmar a antecipação da tutela requerida**, no sentido de **suspender a aprovação** de todos os empreendimentos imobiliários de grande porte, ou seja, residenciais multifamiliares e comerciais com mais de 06 pavimentos (art. 61 do PUR) no bairro ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14, enquanto não promovida a revisão do Plano Urbanístico Regional da Praia da Baía – PUR/PB, que deverá observar todas as formalidades legais, inclusive participação expressa



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



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

da população e do COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana, decretando a nulidade dos atos praticados a partir do ajuizamento desta ação, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento;

5.2) **condenar o réu a indenizar os prejuízos morais e materiais** sofridos pela coletividade em razão da sua omissão, em valor pecuniário a ser arbitrado pelo Juízo, conforme item "V" acima, para ser revertido ao Fundo Municipal de Urbanismo e Habitação, a ser indicado oportunamente e visando a aplicação em projetos urbanísticos voltados para o bairro de ICARAÍ, integrante da sub-região ICARAÍ, no trecho correspondente às frações urbanas IC-06, IC-07 (até Pedra Itapuca), IC-08, IC-12 e IC-14, objeto desta ação;

6) a **condenação do réu 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 2008.00110966** desta Promotoria de Justiça.

Por fim, esclarece que receberá intimações em seu Gabinete, situado à Rua Visconde de Sepetiba, nº 935, 7º andar (sala 723), Centro, Niterói.

Dá à causa o valor R\$ 5.000,00 (cinco 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.

P. Deferimento.

Niterói, 21 de outubro de 2009.

LUCIANO OLIVEIRA-MATTOS DE-SOUZA
Promotor de Justiça