



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes, 1.877, 6º andar - Bairro: Ilha de Monte Belo - CEP: 29053-245 - Fone: (27)3183-5054 - www.jfes.jus.br - Email: 05vfci@jfes.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0005143-19.2014.4.02.5001/ES

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: MUNICÍPIO DE VILA VELHA

DESPACHO/DECISÃO

Retifique-se a classe do presente feito para **Cumprimento de Sentença contra a Fazenda Pública**, em observância ao art. 300 da Consolidação de Normas da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 2ª Região (Provimento nº TRF2-PVC-2022/00003).

Trata-se de **Cumprimento de Sentença** promovido pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face do **MUNICÍPIO DE VILA VELHA** (evento 345).

O Exequente noticia o suposto descumprimento do Termo de Transação homologado pela 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (evento 38, ACOR2), com trânsito em julgado em 14/07/2022. Sustenta, em síntese, que a superveniente edição dos arts. 71 e 73, § 4º, da Lei Complementar Municipal nº 128/2026 teria violado o título judicial, ao admitir a incidência de sombra sobre a faixa de areia da praia a partir das 15h no solstício de inverno, em contraposição ao limite pactuado de somente após as 16h. Aponta, ainda, omissão legislativa quanto à exigência obrigatória de Plano de Recuperação de Vegetação de Restinga nos licenciamentos da orla.

Requer, sem prévia oitiva do Município, a suspensão da eficácia dos referidos dispositivos legais, bem como a proibição da aprovação de projetos arquitetônicos e da concessão das respectivas licenças.

No caso, embora se trate de um pedido de tutela de urgência incidental sem prévia oitiva da parte contrária, a matéria de fundo já se encontra em discussão há significativo lapso temporal (cuida-se de cumprimento de acordo homologado judicialmente em fase recursal) e, no tocante à incorporação das regras pactuadas na legislação municipal, alega o MPF que a municipalidade já foi instada e ouvida pelo próprio órgão ministerial na esfera administrativa. Destaco, da petição evento 345, PET1, o seguinte trecho:

Diante disso, o MPF expediu sucessivos despachos e notificações oficiais à Prefeitura Municipal de Vila Velha (Ofício nº 3545/2024/GABPR7-CVSC e Ofício nº 4627 /2024/GABPR7-CVSC), concedendo prazo para que a municipalidade informasse como pretendia cumprir a Cláusula 2ª e seu § 1º, e recomendando a edição imediata de legislação regulamentar ou Decreto municipal para dar eficácia cogente e formal ao TAC enquanto não concluída a alteração do PDM.

Em resposta (Ofício SEMDU/GAB nº 297/2024 e manifestações no Processo Administrativo nº 92283/2024), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade (SEMDU) alegou que vinha exigindo os estudos autodeclaratórios no licenciamento administrativo, mas reconheceu que a alteração legislativa do PDM não havia sido efetuada e informou ter sobrestado a edição do Decreto regulamentar, remetendo a matéria para os estudos da Comissão Técnica de Revisão Decenal do PDM (Lei Municipal nº 7.219/2025).

Esse amadurecimento da matéria permite que não se trate com excessivo rigor a exigência de prévio contraditório judicial sobre o ponto específico de que se cuida atualmente.

De outro lado, é preciso ponderar o risco de que a estabilização da situação fático-normativa atual possa gerar direitos e expectativas relevantes em relação a terceiros, cujos projetos e empreendimentos, porventura, possam vir a ser aprovados e iniciados nos termos da nova legislação, cuja conformidade com a coisa julgada está em questão.

Também não se pode ignorar que eventual lesão ao meio ambiente - notadamente, no caso dos autos,

à preservação da vegetação de restinga e ao microclima do local - pode assumir caráter irreversível, o que milita favoravelmente à conservação do estado de coisas prévio à inovação legislativa de que se tem notícia nos autos.

Portanto, reputo preenchido o requisito do perigo de dano.

No tocante à probabilidade do direito - especificamente quanto à tutela de urgência incidental ora em análise - destaco a alegação de que a nova regra admite projeção de sombra sobre a faixa de areia a partir de 15h no solstício de inverno, contrariando o parâmetro estrito da Cláusula 1ª, II, do Termo de Transação, que autoriza o sombreamento somente após as 16h (dezesesseis horas). No ponto, dispõe o referido termo (processo 0005143-19.2014.4.02.5001/TRF2, evento 21, ACORDO2):

II. Na orla marítima do Município de Vila Velha, será admitida projeção de sombra somente após 16:00 (dezesesseis horas) no solstício de inverno ou quando a sombra provocada estiver completamente contida dentro de sombra já projetada por edificações vizinhas ou elementos naturais.

Consta, ainda, da petição do MPF, que "a legislação municipal omitiu por completo a incorporação da Cláusula 2ª do TAC (que condiciona os licenciamentos à apresentação e execução de Plano de Recuperação da Vegetação de Restinga), descumprindo deliberadamente o dever de alinhamento legislativo superveniente fixado na Cláusula 3ª do acordo homologado" (evento 345, PET1).

Noto, também, que o termo de transação celebrado não previa tempo de vigência ou a possibilidade de sua revisão superveniente, além de vincular expressamente o teor das inovações legislativas (processo 0005143-19.2014.4.02.5001/TRF2, evento 21, ACORDO2):

Cláusula 3ª: O Presente termo foi elaborado a partir do estudo de sombreamento detalhado no anexo 01, devendo as legislações a serem elaboradas posteriormente no âmbito do Município de Vila Velha levar em consideração o teor das disposições deste Termo de Transação firmado nos autos da presente Ação Civil Pública e homologado pelo Tribunal Regional da Federal da 2ª Região.

Ademais, por se tratar de matéria ambiental e paisagística, revela-se compatível com a natureza dos bens jurídicos tutelados o estabelecimento de regramento perene, com parâmetros protetivos mínimos, sem prejuízo, é claro, da possibilidade de se vir a estabelecer proteção mais ampla por nova legislação ou ato normativo. Vale lembrar que o termo de transação, uma vez homologado por acórdão do TRF da 2ª Região, adquiriu eficácia de coisa julgada, de modo que eventual revisão ou rescisão de seus termos somente poderia ocorrer na forma da legislação pertinente.

Cabe assinalar que a coisa julgada não opera meramente como instituto processual; em nosso ordenamento jurídico, ela caracteriza garantia fundamental prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Dessa maneira, nem mesmo a lei superveniente pode ser aposta à coisa julgada como medida suficiente a retirar sua validade e eficácia. Mesmo nos casos excepcionais em que se permite a relativização, a revisão ou a rescisão da coisa julgada, faz-se necessário prévio pronunciamento judicial, na forma da legislação pertinente, para que se possa invalidá-la ou reconhecer a sua ineficácia.

Com efeito, no caso concreto, o MPF trouxe aos autos a edição do Diário Oficial do Município de Vila Velha contendo a publicação da Lei Complementar n. 128/2026, nos seguintes termos (evento 345, PET1):

Institui a revisão da Lei Municipal Complementar nº 65/2018 que trata do Plano Diretor Municipal no âmbito do Município de Vila Velha, e dá outras providências.

“Art. 71. Na orla marítima do Município de Vila Velha, será admitida a projeção de sombra sobre a faixa de areia a partir das 15h (quinze horas) do solstício de inverno, observados os demais parâmetros urbanísticos e ambientais estabelecidos nesta Lei e na legislação aplicável.

Parágrafo único. Para fins de aplicação deste artigo, será considerada exclusivamente a sombra adicional projetada pelo empreendimento, correspondente à parcela de sombra que não se sobreponha à sombra preexistente decorrente de edificações regularmente implantadas ou de elementos naturais existentes na respectiva área de influência, sendo dispensada a restrição prevista no caput quando a sombra projetada pelo empreendimento estiver integralmente contida na sombra preexistente.”

Art. 73. (...)

(...)

§ 4º As edificações localizadas nas demais zonas da orla do Município, conforme delimitadas no Mapa C e observados os respectivos parâmetros urbanísticos, deverão apresentar Estudo de Sombreamento, sendo admitida a implantação de edificações com escalonamento de altura, mediante a definição de diferentes limites de altura máxima conforme a distância da orla, com incremento gradativo da altura em direção ao interior do território, desde que observados os critérios de sombreamento estabelecidos nesta Seção, inclusive quanto à admissibilidade de projeção de sombra sobre a faixa de areia a partir das 15h (quinze horas) no solstício de inverno.”

Nota-se que a nova lei, ao rever o Plano Diretor Municipal, permite expressamente a projeção de sombra sobre a faixa de areia a partir das 15h (quinze horas) no solstício de inverno, sem dispor sobre *vacatio legis* ou qualquer condicionamento temporal para a sua vigência e eficácia, o que reforça o perigo de dano acima mencionado.

Nesse contexto, **defiro, em parte, a tutela de urgência incidental requerida pelo Ministério Público Federal, determinando ao Município de Vila Velha que:**

1 - Se abstenha de aplicar o artigo 71, do artigo 73, § 4º, e qualquer outro artigo, parágrafo ou anexo da revisão do Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 65/2018) que preveja ou admita a projeção de sombreamento na faixa de areia da praia a partir das 15:00 horas;

2 - Se abstenha de aprovar qualquer projeto arquitetônico, bem como de emitir certidões de diretrizes, licenças ambientais ou alvarás de execução para empreendimentos na orla marítima que desrespeitem o limite estrito das 16:00 horas fixado no termo de transação celebrado com o Ministério Público Federal, homologado pelo TRF da 2ª Região (processo 0005143-19.2014.4.02.5001/TRF2, evento 21, ACORDO2).

Deixo de acolher o pedido no tocante à abstenção de recebimento, autuação e análise de projetos, pois não se pode impedir o exercício do direito de petição por parte de terceiros perante o Poder Público, de modo que não cabe a este juízo proibir o município de receber tais ou quais requerimentos.

Passo a apreciar as medidas específicas que o MPF requer para a efetivação da tutela de urgência. No ponto, consta da petição:

i - Publicidade Oficial da Decisão: Determinar ao Município de Vila Velha que publique, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, aviso de destaque no Diário Oficial Municipal e na página principal do portal eletrônico de licenciamento urbanístico e meio ambiente da Prefeitura, informando ostensivamente ao mercado imobiliário e aos cidadãos que a regra do PDU que autorizava o sombreamento às 15:00 horas encontra-se suspensa por ordem judicial, afastando qualquer alegação futura de boa-fé ou de expectativa de direito por parte de terceiros;

ii - Multa Cominatória Severa (Astreintes): A fixação de multa cominatória no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada ato administrativo praticado em descumprimento à ordem judicial — inclusive pelo mero protocolo, análise técnica ou emissão de parecer favorável a projetos amparados na regra ilegal das 15:00 horas —, montante alinhado aos parâmetros cautelares já adotados no curso da Ação Civil Pública originária;

Quanto ao item i, acolho o requerimento, a fim de que haja ampla divulgação da presente decisão,

evitando-se lesão a direitos ou expectativas de terceiros frente à nova legislação. Por conseguinte, **determino ao Município de Vila Velha que dê ampla publicidade à presente decisão no Diário Oficial Municipal e na página principal do portal eletrônico de licenciamento urbanístico e meio ambiente da Prefeitura.**

Com relação ao item *ii*, a fixação de multa cominatória para cada ato administrativo desconforme pode se revelar dificultosa por impor a necessidade de rastreamento individual de atos administrativos, bem como ensejar discussões sobre eventual *bis in idem* na medida em que diversos atos praticados ao longo do processo administrativo se revelam complexos, redundando, ao fim e ao cabo, num único descumprimento materializado por mais de um ato formal.

De todo modo, o que se busca é o efetivo cumprimento da decisão, inibindo-se qualquer projeto, iniciativa ou empreendimento em desconformidade com o Termo de Transação homologado judicialmente (processo 0005143-19.2014.4.02.5001/TRF2, evento 21, ACORDO2).

Portanto, reputo suficiente, por ora, a **cientificação pessoal** das autoridades públicas competentes para a análise da matéria na via administrativa e de seus superiores hierárquicos, em especial, o(a) Sr(a). Prefeito(a) Municipal, o(a) Sr(a). Secretário(a) Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade, bem como do(a) Sr(a). Procurador(a)-Geral do Município. Faculto ao MPF a indicação de outras autoridades competentes para que também sejam intimadas pessoalmente.

A propósito, ressalto que a definição fundamentada das medidas judiciais concretas necessárias à efetivação da tutela de urgência compete ao juízo, que não fica vinculado às medidas especificamente requeridas pelo interessado (art. 297 do CPC).

Quanto aos demais pontos da petição, deverão ser analisados após a manifestação do Município de Vila Velha, por não se tratar de pedidos liminares.

À Secretaria para:

a) Expedir mandados de intimação pessoal, **com urgência**, das autoridades elencadas acima: o(a) Sr(a). Prefeito(a) Municipal, o(a) Sr(a). Secretário(a) Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade e o(a) Sr(a). Procurador(a)-Geral do Município, para ciência da presente decisão e adoção das medidas administrativas necessárias ao seu cumprimento;

b) Intimar, eletronicamente, o Ministério Público Federal;

c) Intimar, eletronicamente, o Município de Vila Velha, com prazo de 15 (quinze) dias, contado em dobro, para manifestação sobre o cumprimento de sentença requerido pelo Ministério Público Federal.

Documento eletrônico assinado por **CAIO SOUTO ARAÚJO, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfes.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **500004949985v27** e do código CRC **10bfc813**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): CAIO SOUTO ARAÚJO
Data e Hora: 21/09/2026, às 18:06:28