



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 156.846/16

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL E URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.963, DE 17 DE OUTUBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA. ALTERAÇÃO DE NORMA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE PLANEJAMENTO TÉCNICO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 180, I, II E V, 181, 191, 192, 193, II, IX E X DA CE.

1. Ação Direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de projeto de arborização urbana nos novos parcelamentos do solo”.

2. Lei Municipal que é incompatível com a Constituição Estadual, em razão da ausência de planejamento técnico e participação popular na produção da lei.

3. Lei Municipal que viola o princípio da proibição ao retrocesso ambiental, que constitui um verdadeiro princípio geral constitucional do Direito Ambiental, uma vez que tem por objetivo salvaguardar os progressos obtidos para evitar a deterioração do ambiente, sendo inadmissível o retrocesso, visto que isso implicaria em ameaça à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

4. Inconstitucionalidade por violação aos arts. 180, I, II e V, 181, 191, 192, 193, II, IX e X, da Constituição Estadual.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º e art. 129, inciso IV, da Constituição Federal, e ainda art. 74, inciso VI e art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei nº 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba, pelos seguintes fundamentos:

1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de projeto de arborização urbana nos novos parcelamentos do solo*”, tem a seguinte redação:

“(…)

Art. 1º Os novos parcelamentos de solo, públicos e privados, aprovados a partir da data da promulgação desta Lei estão obrigados a apresentar Projeto de Arborização Urbana, conforme características constantes do Anexo I que é parte integrante desta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 2º O Projeto de Arborização Urbana deverá ser elaborado por profissional habilitado com emissão de documento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contratado às expensas do interessado, responsável pelo empreendimento de parcelamento do solo.

Art. 3º Cabe ao Departamento de Licenciamento Ambiental aprovar o Projeto de Arborização Urbana e, após encaminhá-lo ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente para análise e deliberação.

Art. 4º Uma vez aprovado pelo Departamento de Licenciamento Ambiental o Projeto de Arborização Urbana será analisado pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente o qual deliberará sobre a aprovação do Projeto de Arborização Urbana, podendo para tanto, se o Conselho assim o entender, solicitar a emissão de laudo técnico expedido por profissional habilitado pertencente ao quadro de servidores públicos do município e/ou contratado para este fim.

Art. 5º Compete ao Departamento de Licenciamento Ambiental e Urbanismo, da Prefeitura do Município de Pindamonhangaba, aprovar, acompanhar e fiscalizar o fiel cumprimento do disposto no Projeto de Arborização Urbana.

Art. 6º A implantação do Projeto de Arborização Urbana deverá obedecer às especificações e ao cronograma constante do Anexo Único desta Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 7º A implantação do Projeto de Arborização Urbana é de responsabilidade do empreendedor e seu custo é parte integrante do valor total do empreendimento.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 5.462, de 09 de outubro de 2012.

(...)"

○ Anexo Único da mencionada lei assim dispõe:

“ANEXO ÚNICO

LEI Nº 5.963, DE 17 DE OUTUBRO DE 2016

Características técnicas mínimas que deverão conter o Projeto de Arborização Urbana:

1. O Projeto deve conter as questões técnicas básicas e parâmetros sobre arborização, tais como:

- Tamanho dos berços com dimensões mínimas de 30 centímetros de largura por 30 centímetros de comprimento por 30 centímetros de profundidade;
- Adubação química e orgânica;
- Tutoramento;
- Cronograma de capinas, poda de galhos e folhas (poda de formação, manutenção, limpeza e segurança) e poda de raízes;
- Cronograma de irrigação, caso necessário.

2. As espécies utilizadas deverão apresentar altura entre colo e o início da primeira bifurcação igual ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

superior a um metro e cinquenta centímetros e DAP – Diâmetro na altura do peito (medindo 1,50 metros de altura aproximadamente) mínimo de dois centímetros.

3. Deverão ser utilizadas para a arborização em calçadas mudas de boa qualidade, que devem conter entre outras características: serem sadias, livres de pragas e doenças e estarem acondicionadas em embalagens proporcionais ao seu porte, de maneira que não apresentem raízes enoveladas.

4. As árvores deverão ser escolhidas entre espécies nativas e exóticas, permitindo-se a utilização de frutíferas e sendo aceitável a utilização de espécies exóticas, dando preferência especialmente àquelas adaptadas à flora regional, contudo desde que estas não estejam caracterizadas como invasoras. Sempre que possível dar-se-á preferência para as espécies nativas.

5. Utilizar no mínimo seis espécies, preferencialmente uma por rua.

6. A manutenção do projeto de arborização urbana dos novos empreendimentos é de responsabilidade do empreendedor e será executada pelo período de tempo mínimo de três (3) anos. O projeto será considerado instalado a partir da vistoria de aprovação e instalação realizada pelo responsável pelo Departamento de Licenciamento Ambiental ou por técnico indicado por este.

7. Dar prioridade para a utilização de fiação compactada e/ou subterrânea (de acordo com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

orientação específica), preferencialmente nas calçadas que recebam o sol da manhã – faces sul e/ou leste, deixando livres para plantios de árvores de maior porte àquelas calçadas com maior incidência de raios solares do entardecer.

8. O projeto de arborização deverá conter obrigatoriamente cronograma que

contemple condições necessárias para o manejo tais como: plantio, cuidados, manutenção, substituição e reposição de indivíduos, tratamentos fitossanitários, critérios estabelecidos para podas e retiradas de árvores, além de garantias de que o projeto seja instalado.”

Por sua vez, a revogada Lei nº 5.462, de 09 de outubro de 2012, do Município de Pindamonhangaba, que previa uma maior proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim dispunha:

“Art.1º Os novos parcelamentos de solo, públicos ou privados, aprovados a partir da data da promulgação desta Lei estão obrigados a apresentar Projeto de Arborização Urbana, conforme as características constantes no Anexo I que é parte integrante desta Lei.

Art. 2º O Projeto de Arborização Urbana deverá ser elaborado por profissional habilitado, contratado às expensas do interessado, responsável pelo empreendimento de parcelamento do solo.

Art. 3º O Conselho Municipal de Meio Ambiente deliberará sobre a aprovação do Projeto de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Arborização Urbana, podendo para tanto, se o Conselho assim o entender, solicitar a emissão de laudo técnico expedido por profissional habilitado pertencente ao quadro de servidores públicos do município e/ou contratado para este fim.

Art. 4º Uma vez aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Projeto de Arborização Urbana deverá ser remetido ao Departamento de Licenciamento Ambiental para análise e aprovação.

Art. 5º Compete ao Departamento de Licenciamento Ambiental e Urbanismo, da Prefeitura do Município de Pindamonhangaba, aprovar, acompanhar e fiscalizar o fiel cumprimento do disposto no Projeto de Arborização Urbana.

Art. 6º A implantação do Projeto de Arborização Urbana deverá obedecer às especificações e ao cronograma constante do Anexo I.

Art. 7º A implantação do Projeto de Arborização Urbana é de responsabilidade do empreendedor e seu custo é parte integrante do valor total do empreendimento.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O Anexo I da transcrita Lei nº 5.462, de 09 de outubro de 2012, do Município de Pindamonhangaba, assim prescrevia:

“ANEXO I

Características técnicas mínimas que deverão conter o Projeto de Arborização Urbana:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- O Projeto deve conter as questões técnicas básicas e parâmetros sobre arborização, tais como: espaçamento, distâncias de esquinas, tamanho da cova, adubação química e orgânica, tutoramento, proteção, irrigação, poda de galho e folhas (poda de formação, manutenção, segurança) e poda de raízes.
- Variedade de espécies: ideal utilizar acima de 60 espécies com ênfase para as espécies nativas e frutíferas, no entanto, é aceitável acima de 10 espécies e que nenhuma destas espécies esteja acima de 15% do total.
- Manutenção do Projeto de Arborização Urbana, pelo empreendedor, por entorno de 2 (dois) anos.
- Ajustar a instalação de posteação na face sombra permitindo o plantio de árvores de grande porte onde bate o sol da tarde.
- Utilizar fiação compactadas e/ou subterrânea (de acordo com a orientação específica).
- Apresentar cronograma que contemple condições necessárias para o manejo tais como: plantio, cuidados, manutenção, substituição e reposição de indivíduos, tratamentos fitossanitários, critérios estabelecidos para podas e retirada de árvores, além de garantias de que o projeto seja instalado.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A Lei nº 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba, padece de incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado de São Paulo, como adiante será demonstrado.

2. DO PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O processo legislativo do referido diploma legal contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, por força do seguinte preceito, ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal:

“Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

A lei local impugnada contrasta os seguintes preceitos da Constituição Paulista:

“Art. 180. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

(...)

Art. 181. Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

(...)

Art. 191. O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

(...)

II - definir, implantar e administrar espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos, sendo a alteração e supressão, incluindo os já existentes, permitidas somente por lei;

(...)

IX - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais das espécies e dos ecossistemas;

X - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;"



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

3. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

O ato normativo impugnado desrespeitou a necessidade de planejamento, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo.

Nos termos dos arts. 180, II e 181, § 1º, da Constituição Estadual, pode-se extrair que planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao uso do solo.

Todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo seja ele geral ou individualizado (autorização para construção em determinado imóvel, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, etc.) **deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral**, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual a exigência de planejamento e estudos técnicos.

O art. 182, *caput*, da Constituição Federal disciplina que “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”.

O inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal prevê ainda a competência dos Municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano”.

Em decorrência dos dispositivos acima apontados pode-se concluir que: (a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual); (b) **a política de ocupação**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei; (c) as diretrizes para o planejamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo plano diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; (d) **a legislação específica sobre uso e ocupação do solo deve pautar-se por adequado planejamento e participação popular.**

A norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual.

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade deve decorrer de um planejamento que é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do administrador, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (art. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

O planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

normativos, e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva.

Discorrendo a respeito do tema, Joseff Woff consigna que o plano urbanístico não constitui simples conjunto de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformação que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um procedimento jurídico dinâmico, ao mesmo tempo normativo e ativo, no sentido de que os anteprojetos elaborados por técnicos e especialistas adquirem a categoria de diretrizes para a política do solo e sua edificação, ao mesmo tempo que, em seus desdobramentos, se manifesta como conjunto de atos e fundamentos para a produção de atos de atuação urbanística concreta. (El Planeamiento Urbanístico del Territorio y las Normas que Garantizan su Efectividad, conforme a la Ley Federal de Ordenación Urbana, em La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios, p. 28, *apud* José Afonso da Silva, Direito Urbanístico Brasileiro, 2^a ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83).

A propósito do tema, José Afonso da Silva chega a observar que:

“Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem assim certo temor do Prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo.” (*Direito*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Urbanístico Brasileiro, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83).

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura orgânica para a cidade, mediante aplicação de instrumentos legais como o do zoneamento e de outras restrições urbanísticas que, como manifestação concreta do planejamento urbanístico, tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população, conformando-os ao princípio da função social.

Para que o ordenamento urbanístico seja legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule.

Qualquer atividade urbanística busca a transformação e orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. Por esse motivo é que alterações das normas que regulam o uso e ocupação do solo dependem de um estudo que deve levar em conta a situação existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade, segundo as possibilidades atuais e futuras do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento.

A sistemática constitucional – relativa à necessidade de planejamento, diretrizes, e ordenação global da ocupação e uso do solo – evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível.

O ato normativo que altera sensivelmente as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano, sem realização de qualquer



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

planejamento ou estudo específico, viola diretamente a sistemática constitucional na matéria.

Não se admite, nesse quadro, modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano estampadas nas leis de uso e ocupação do solo urbano. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo, por ocasião da propositura e aprovação da lei complementar que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município.

Acerca da importância do planejamento urbanístico que deve preceder a toda e qualquer legislação elaborada nesta matéria, discorre Toshio Mukai que:

“(...) a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade” (*Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 29).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

No caso em tela, pela análise do processo legislativo verifica-se que a lei objeto da impugnação não está fundada por planejamento urbanístico que busca o crescimento ordenado da cidade e a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Desta feita, compromete o crescimento organizado da cidade e a ocupação ordenada de seus espaços.

Deste modo, patente a inconstitucionalidade do ato normativo que, sem qualquer estudo prévio consistente, dispõe sobre o uso e ocupação do solo no que se refere à obrigatoriedade de implementação de Projeto de Arborização Urbana nos novos parcelamentos do solo, ferindo frontalmente o disposto nos artigos 180, *caput* e inciso II, e 181, *caput* e § 1º, da Constituição Estadual, bem como, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, os princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, *caput* e § 1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

4. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A transformação da realidade urbana interfere amplamente na propriedade privada urbana, impondo limites e condicionamentos ao seu uso.

A validade e legitimidade da norma urbanística, em virtude dos condicionamentos e limitações que impõe à atividade e aos bens dos particulares e de seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, pressupõe participação comunitária em todas as fases de sua produção.

Os planos e normas urbanísticas devem levar em conta o bem-estar do povo. Cumprem esta premissa quando são sensíveis às necessidades e aspirações da comunidade. Esta sensibilidade, porém, há de ser captada por via democrática e não idealizada autoritariamente. O planejamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

urbanístico democrático pressupõe possibilidade e efetiva participação do povo na sua elaboração.

Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou equivocadas em relação ao crescimento e ordenamento da cidade, busca contê-la e orientá-las adequadamente.

O princípio da participação comunitária no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano é uma exigência da Constituição Estadual (arts. 180, II e 191).

O entendimento jurisprudencial sufraga a necessidade não só de prévio estudo técnico e planejamento, como da participação comunitária na produção de normas de ordenamento urbanístico. Neste sentido, convém transcrever as seguintes ementas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis nºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas.” (ADI 163.559-0/0-00).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ribeirão Preto. Lei Complementar n° 1.973, de 03 de março de 2006, de iniciativa de Vereador, dispondo sobre matéria urbanística, exigente de prévio planejamento. Caracterizada interferência na competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Procedência da ação.” (ADI 134.169-0/3-00, rel. des. Oliveira Santos, j. 19.12.2007, v.u.).

Seria imprescindível a participação da comunidade para discutir a respeito das alterações provocadas pela Lei n° 5.963, de 17 de outubro de 2016, no que se refere à obrigatoriedade de implementação de Projeto de Arborização Urbana nos novos parcelamentos do solo, além da imposição de características técnicas mínimas a serem atendidas na formulação do referido Projeto, pois as mudanças acabarão por afetar, diretamente, o adequado ordenamento urbanístico.

Deste modo, padece de inconstitucionalidade a Lei n° 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba, por subtrair a possibilidade e exigência constitucional da participação popular, ferindo frontalmente o disposto no art. 180, *caput* e inciso II, no art. 181, *caput* e §1° e no art. 191, da Constituição Estadual; bem como, por força do art. 144 da Constituição Estadual, os princípios constitucionais estabelecidos nos art. 182, *caput* e § 1°, e o art. 30 e inciso VIII, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**5. DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO
RETROCESSO AMBIENTAL**

O ato normativo impugnado (Lei n° 5.963, de 17 de outubro de 2016) revogou a Lei n° 5.462, de 09 de outubro de 2012, todas do Município de Pindamonhangaba.

A Lei n° 5.462, de 09 de outubro de 2012, do Município de Pindamonhangaba, previa características técnicas mínimas que o Projeto de Arborização Urbana deveria conter que salvaguardavam melhor o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo o Anexo I da referida Lei, o Projeto de Arborização deveria conter:

“ANEXO I

Características técnicas mínimas que deverão conter o Projeto de Arborização Urbana:

- O Projeto deve conter as questões técnicas básicas e parâmetros sobre arborização, tais como: espaçamento, distâncias de esquinas, tamanho da cova, adubação química e orgânica, tutoramento, proteção, irrigação, poda de galho e folhas (poda de formação, manutenção, segurança) e poda de raízes.
- **Variedade de espécies: ideal utilizar acima de 60 espécies com ênfase para as espécies nativas e frutíferas, no entanto, é aceitável acima de 10 espécies e que nenhuma destas espécies esteja acima de 15% do total.**
- Manutenção do Projeto de Arborização Urbana, pelo empreendedor, por entorno de 2 (dois) anos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- **Ajustar a instalação de posteação na face sombra permitindo o plantio de árvores de grande porte onde bate o sol da tarde.**
- **Utilizar fiação compactadas e/ou subterrânea (de acordo com a orientação específica).**
- **Apresentar cronograma que contemple condições necessárias para o manejo tais como: plantio, cuidados, manutenção, substituição e reposição de indivíduos, tratamentos fitossanitários, critérios estabelecidos para podas e retirada de árvores, além de garantias de que o projeto seja instalado.”**
g.n.

Por outro lado, o Anexo Único da Lei nº 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba, prevê como características técnicas mínimas que o Projeto de Arborização Urbana deverá conter:

“ANEXO ÚNICO

LEI Nº 5.963, DE 17 DE OUTUBRO DE 2016

Características técnicas mínimas que deverão conter o Projeto de Arborização Urbana:

1. O Projeto deve conter as questões técnicas básicas e parâmetros sobre arborização, tais como:
 - Tamanho dos berços com dimensões mínimas de 30 centímetros de largura por 30 centímetros de comprimento por 30 centímetros de profundidade;
 - Adubação química e orgânica;
 - Tutoramento;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- Cronograma de capinas, poda de galhos e folhas (poda de formação, manutenção, limpeza e segurança) e poda de raízes;

- Cronograma de irrigação, caso necessário.

2. As espécies utilizadas deverão apresentar altura entre colo e o início da primeira bifurcação igual ou superior a um metro e cinquenta centímetros e DAP – Diâmetro na altura do peito (medindo 1,50 metros de altura aproximadamente) mínimo de dois centímetros.

3. Deverão ser utilizadas para a arborização em calçadas mudas de boa qualidade, que devem conter entre outras características: serem sadias, livres de pragas e doenças e estarem acondicionadas em embalagens proporcionais ao seu porte, de maneira que não apresentem raízes enoveladas.

4. As árvores deverão ser escolhidas entre espécies nativas e exóticas, permitindo-se a utilização de frutíferas e sendo aceitável a utilização de espécies exóticas, dando preferência especialmente àquelas adaptadas à flora regional, contudo desde que estas não estejam caracterizadas como invasoras. Sempre que possível dar-se-á preferência para as espécies nativas.

5. Utilizar no mínimo seis espécies, preferencialmente uma por rua.

6. A manutenção do projeto de arborização urbana dos novos empreendimentos é de responsabilidade do empreendedor e será executada pelo período de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

tempo mínimo de três (3) anos. O projeto será considerado instalado a partir da vistoria de aprovação e instalação realizada pelo responsável pelo Departamento de Licenciamento Ambiental ou por técnico indicado por este.

7. Dar prioridade para a utilização de fiação compactada e/ou subterrânea (de acordo com a orientação específica), preferencialmente nas calçadas que recebam o sol da manhã – faces sul e/ou leste, deixando livres para plantios de árvores de maior porte àquelas calçadas com maior incidência de raios solares do entardecer.

8. O projeto de arborização deverá conter obrigatoriamente cronograma que

contemple condições necessárias para o manejo tais como: plantio, cuidados, manutenção, substituição e reposição de indivíduos, tratamentos fitossanitários, critérios estabelecidos para podas e retiradas de árvores, além de garantias de que o projeto seja instalado.” g.n.

Como é possível perceber, tal revogação violou o princípio constitucional que veda o retrocesso na área dos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais se destaca o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à vida, integridade física, saúde e segurança.

Com efeito, os direitos, garantias e deveres exigidos por lei para a tutela do meio ambiente e outros direitos fundamentais não podem ser extintos, nem sofrer restrições que representem prejuízo à sociedade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Os novos parcelamentos de solo, públicos e privados, não só expõe a perigo o meio ambiente, como também representa risco concreto à vida, saúde e segurança das pessoas, máxime dos habitantes das imediações. Houve, assim, inequívoca afronta a diversos dispositivos da Constituição Paulista e Constituição Federal.

A propósito do princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental manifesta o constitucionalista Luís Roberto Barroso que:

“Por este princípio, que não é expreso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançado a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior” (O Direito Constitucional e a Efetividade das Normas, 5ª. Ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2011, pag. 158/159).

Sustenta-se ainda que o princípio decorre de outros princípios constitucionais de mais alta importância, ou seja, princípio do Estado



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Democrático e Social de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo essencial.

A propósito do tema o Ministro Celso de Mello abordou o princípio da vedação de retrocesso social, lembrando o caráter de fundamentalidade de que se revestem os direitos de natureza previdenciárias, assim se manifestando:

“Refiro-me, neste passo, ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas (como estas reconhecidas e asseguradas, antes do advento da EC nº 41/2003, aos inativos e aos pensionistas), impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.” (Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Martires Coelho e Paulo Gustavo Gonete Branco, *Hermêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, 1ª. Ed., 2002. Brasília Jurídica, p. 127-128)

No campo do Direito Ambiental a aplicação do princípio do não retrocesso também é amplamente aceito pela doutrina e jurisprudência pátrias.

Por ser fundamental o direito ao meio ambiente, **o Princípio Do Não Retrocesso Ambiental** constitui um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, uma vez que tem por objetivo salvaguardar os progressos obtidos para evitar a deterioração do ambiente, sendo inadmissível o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

retrocesso, visto que isso implicaria em ameaça à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Os avanços conquistados para proteção ambiental não podem ser alvo de alterações que materializam atraso normativo, sob pena de vulnerar o piso mínimo de proteção ecológica para a qualidade da vida.

Sobre o tema nos ensina o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman Benjamin, que a proposição nada tem de recente. Afirma que não é de hoje que se defende "que a civilização moveu-se, move-se e se movera numa direção desejável", conforme resume J. B. Bury, em sua clássica obra de início do Século XX; ou que a humanidade avançou no passado, continua avançando agora, e, com toda probabilidade, continuará a avançar no futuro próximo". Sob a cobertura política dessa ideia-chave, surge o princípio jurídico da proibição de retrocesso, que expressa uma "vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, e concretização da norma", constitucional ou não, "que trate do núcleo essencial de um direito fundamental" e, ao fazê-lo, impedir, dificultar ou inviabilizar "a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios". Princípio esse que transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental. (BENJAMIN, Antônio Herman, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: SENADO FEDERAL, Comissão De Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado, 2012. p. 57).

Prossegue o Ministro Herman Benjamin, exemplificando: "*A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, Responsabilidade civil objetiva, p. ex.). Consequentemente, tirante a redução pura e simples de espaços territoriais protegidos, o retrocesso pode afetar ora direitos substantivos (= retrocesso substantivo) ora direitos procedimentais ou o due process ambiental (= retrocesso formal ou procedimental); ora o marco legislativo em si mesmo (=retrocesso legislativo) ora a política de implementação (=retrocesso de implementação). (BENJAMIN, Antônio Herman, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: SENADO FEDERAL, Comissão De Meio Ambiente, Defesa Do Consumidor e Fiscalização e Controle, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado, 2012. P.67).

Há, portanto, a necessidade de se afastar o princípio da mutabilidade do direito na seara de proteção ambiental, nesse sentido:

"O meio ambiente e o desenvolvimento sustentável nos obrigam a pensar hoje de maneira diferente, afastando o princípio da mutabilidade do Direito. Isso porque o meio ambiente, como os direitos humanos, constituem exceções a essa regra. Nesse sentido, há que se considerar que, junto com o princípio de desenvolvimento sustentável, não se pode esquecer dos direitos à vida e à saúde das gerações futuras e, assim, há que se impedir que se tomem medidas que causariam danos a elas. Reduzir ou revogar a regras de proteção ambiental teria como efeito impor às gerações futuras um ambiente mais degradado. Nesse sentido, o artigo 28, acima mencionado, se interpretado literalmente e combinado com o princípio do desenvolvimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

sustentável, pode ser interpretado, no contexto ambiental e atual, como advogando em favor do princípio de não regressão, pois veda a submissão das gerações futuras a normas responsáveis pelo recuo na proteção jurídica do meio ambiente". (PRIEUR, Michel, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: SENADO FEDERAL, Comissão De Meio Ambiente, Defesa Do Consumidor e Fiscalização e Controle, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado, 2012. p.19).

No campo do Direito Constitucional Brasileiro, o princípio da proibição de retrocesso surgiu como um princípio geral de Direito Ambiental. O referido princípio não está previsto em norma explícita na nossa Constituição Federal, através de um dispositivo específico e isolado. Na realidade ele se funda e decorre da leitura conjunta das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do Direito Ambiental, justificando ser invocado para o controle da constitucionalidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações

Não bastando apenas defendê-lo e preservá-lo a Constituição Estadual adotou ainda o "princípio da melhoria ambiental" estampado na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecendo que o *Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e **melhoria do meio ambiente natural.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Tal princípio é o que é ambicionado e informa o princípio da proibição de retrocesso, pois não basta manter ou conservar o que se tem, impondo-se **melhorar, avançar** no terreno daquilo que um dia ecologicamente se teve, e desapareceu, ou hoje se encontra dilapidado, e, se não zelado de maneira correta, mais cedo ou mais tarde desaparecerá.

Este princípio acha-se contemplado no art. 191 da Constituição Estadual que determina ao Estado e aos Municípios providencie, com a participação da coletividade, a melhoria do meio ambiente natural. A ideia e o comando constitucional é de avançar e não retroceder em matéria ambiental.

Desta forma, o retrocesso verificado contrapõe-se ao sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais previstos no art. 193 da Constituição Estadual.

Na jurisprudência pátria, o princípio da proibição do não retrocesso tem ampla aceitação, assim como em demais países do mundo. Dentre elas merece destaque a ação direta de inconstitucionalidade nº 14.661/2009, de 26 de maio de 2009, proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, em face de uma lei estadual que reduzia os limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, baseando-se no princípio da proibição do retrocesso ecológico, uma vez que inaceitável um recuo tal dos níveis de proteção que os levem a serem inferiores aos anteriormente consagrados. Ainda no Estado de Santa Catarina, a ação direta de inconstitucionalidade nº 4.252 ataca o novo Código Ambiental de Santa Catarina, que é considerado como redutor do nível de proteção ambiental. A referida ação ainda está esperando julgamento pelo do Supremo Tribunal Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

No Superior Tribunal de Justiça, no julgamento realizado em 26 de agosto de 2010, no REsp 302906/SP, 2T - Segunda Turma, tendo como relator o Ministro Herman Benjamin, foi reconhecido que o princípio da proibição do retrocesso é a garantia de que os avanços urbanísticos ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. Senão vejamos:

“PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. 'RESTRIÇÕES URBANÍSTICO AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUIÇÃO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/1979 (LEI L EHMANN) , AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 20(2) E Á LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.” (STJ - Resp, '382906, 2T - Dj 26/0812010).

Não há dúvida da importante função de uma lei municipal que exige a implementação de Projeto de Arborização Urbana nos novos parcelamentos do solo, públicos e privados. Uma lei dessa natureza tutela



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

o meio ambiente urbanístico, a vida, saúde, integridade física e segurança das pessoas.

Em assim sendo, uma lei posterior que restringe a proteção abarcada pela lei revogada, que dispunha sobre o mesmo tema, representa evidente retrocesso na defesa de direitos fundamentais, como o meio ambiente urbano, e a sadia qualidade de vida, saúde, integridade física e segurança das pessoas, bem como do patrimônio público e particular.

Ora, rebaixando-se a proteção antes dada pela Lei n° 5.462, de 09 de outubro de 2012, do Município de Pindamonhangaba, o ato normativo ora impugnado – Lei n° 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba – violou a Constituição Bandeirante e a Constituição Federal, na dicção do princípio da vedação do retrocesso ambiental.

6. DO PEDIDO LIMINAR

Estão presentes, na hipótese examinada, os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a justificar a suspensão liminar da vigência e eficácia do ato normativo impugnado.

A razoável fundamentação jurídica decorre dos motivos expostos, que indicam, de forma clara, que a lei impugnada padece de inconstitucionalidade.

O perigo da demora decorre especialmente da ideia de que sem a imediata suspensão da vigência e eficácia dos preceitos questionados, subsistirá a sua aplicação, com comprometimento ao planejamento urbanístico, ao bem estar da população, à qualidade de vida e ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

desenvolvimento sustentável da comuna, que dificilmente poderão ser sanados, na hipótese provável de procedência da ação direta.

Está claramente demonstrado que o ato normativo impugnado é inconstitucional por violação do princípio do não retrocesso ambiental. Basta lembrar que muitos danos ambientais são de difícil senão impossível recuperação. De outro lado, a ocupação do solo, a eventual regularização de construções e imóveis clandestinos, poderá levar a situações urbanisticamente não desejáveis, que poderão gerar conflitos e intranquilidade na comunidade.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da concessão da liminar na ação direta de inconstitucionalidade.

Note-se que, com a procedência da ação, pelas razões declinadas, dificilmente será possível restabelecer o *status quo ante*.

Assim, a imediata suspensão da eficácia da norma impugnada evitará a ocorrência de maiores prejuízos, além dos que eventualmente já se verificaram.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

No contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de **suspensão imediata da eficácia** da Lei n° 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba.

7. DO PEDIDO PRINCIPAL

Por todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 5.963, de 17 de outubro de 2016, do Município de Pindamonhangaba.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Pindamonhangaba, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

São Paulo, 13 de novembro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

ms/smd