



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 2.591/18

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 221, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA. ALTERAÇÃO DE NORMA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE PLANEJAMENTO TÉCNICO. ALTERAÇÃO TÓPICA. NORMAS URBANÍSTICAS ALHEADAS AO PLANO DIRETOR. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 144, 180, I, II E V, 181, 191, 192, 193, II, IX E X DA CE.

1. Dispositivos legais de caráter casuístico que comprometem a estrutura orgânica do zoneamento e descaracterizam o Plano Diretor do Município de Várzea Paulista, ao instituir nova zona de uso denominada “Zona de Estruturação Ampliada” e reclassificar “Zona de Proteção Ambiental” para “Zona de Estruturação Ampliada”.

2. É inconstitucional lei municipal urbanística que não assegura a participação comunitária em seu processo legislativo, tampouco é precedida de planejamento técnico em sua produção. Ademais, a adoção de normas municipais alheadas ao plano diretor configura indevido fracionamento, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral,



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

vulnerando sua compatibilidade com o plano diretor e sua integralidade, bem ainda sua conformidade com as normas urbanísticas.

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.

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 Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista, pelos seguintes fundamentos:



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

1. O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista, que *“Altera o artigo 19 da Lei Complementar nº 167, de 09/10/2006 (Plano Diretor do Município de Várzea Paulista) para criar a Zona de Estruturação Ampliada, e dá outras providências”*, tem a seguinte redação:

Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011

Art. 1º – O artigo 19 da Lei Complementar nº 167, de 09/10/2006 (Plano Diretor do Município de Várzea Paulista), passa a vigor com o seguinte acréscimo:

“Art. 19. (...)

(...)

VIII – Zona de Estruturação Ampliada.” (...)

Art. 2º – A área demarcada no mapa em anexo, parte integrante e inseparável da presente Lei Complementar, abaixo descrita e caracterizada, é reclassificada de Zona de Proteção Ambiental para Zona de Estruturação Ampliada:

“Inicia-se no ponto localizado na lateral da Estrada de Ligação do Município de Várzea Paulista com a Estrada Velha Jundiaí – São Paulo (SP 332), na divisa do Município de Várzea Paulista com o Município de Jundiaí, deste ponto segue pela lateral da Estrada de



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

Ligação do Município de Várzea Paulista com a Estrada Velha Jundiaí – São Paulo (SP 332) por uma distância de 3.328,63 metros, até a intersecção da mesma com a Estrada do Mursa, deste ponto deflete a direita segue pela lateral da Estrada do Mursa por uma distância de 3.298,92 metros, deste ponto deflete a direita abandonando a lateral da estrada e segue por uma distância de 364,35 metros, confrontando com a propriedade de Arnaldo Gut Junior, deste ponto deflete a direita e segue por uma distância de 219,09 metros, confrontando com a propriedade de Oswaldo Teodoro Mayer, deste ponto deflete a direita e segue por uma distância de 598,89 metros, confrontando com o Loteamento Portal Das Paineiras, deste ponto deflete a esquerda e segue por uma distância de 541,59 metros, confrontando com o Loteamento Aldeia primavera, até chegar à divisa do Município de Várzea Paulista com o Município de Jundiaí, deste ponto deflete a direita e segue pela divisa dos municípios por uma distância de 491,16 metros, confrontando com o Município de Jundiaí, até chegar no ponto inicial da presente descrição, perfazendo uma área de 2.481.211,50 m² (Dois milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, duzentos e onze metros quadrados e cinquenta centésimos do metro quadrado)”.



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

Art. 3º - A Zona de Estruturação Ampliada obedecerá aos parâmetros, disposições e diretrizes dispostas na presente Lei Complementar.

Art. 4º – A Zona de Estruturação Ampliada corresponde à porção do território caracterizada pela ocupação predominantemente residencial, com baixa densidade populacional, destinada, exclusivamente, à implantação de loteamentos fechados e condomínios horizontais, de uso exclusivamente residencial unifamiliar (RU) consoante dispõe o inciso I, do artigo 8º da Lei Complementar nº 168, de 30/10/2006, para todo o trecho que faz frente para a Estrada do Mursa.

§ 1º – Fica permitido o uso preferencialmente industrial e serviços à porção do território que faz frente para a Estrada SP-053 – Rodovia Adail Eduardo Gut.

§ 2º – Os loteamentos fechados a que se refere o caput desde artigo serão aplicadas todas as determinações da Lei Federal nº 6.766/79, Lei Complementar Municipal nº 168/2006, Lei Complementar Municipal nº 169/2006, sendo que os procedimentos para fechamento serão regulados por lei específica a ser enviada pelo Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 5º – Na Zona de Estruturação Ampliada os loteamentos fechados e os condomínios horizontais, obedecerão às seguintes diretrizes:



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

I – terrenos com testada mínima de 12 mts (doze metros) e área mínima de 300 m² (trezentos metros quadrados), inclusive para cada fração ideal, na hipótese de condomínio horizontal;

II – adensamento populacional máximo de 07 (sete) pessoas para cada 1000 m² (mil metros quadrados);

III – coeficiente de aproveitamento dos lotes de no máximo 1,5 (um e meio), admitindo-se edificações de 02 (dois) pavimentos;

IV – o recuo dos recursos hídricos deverão totalizar 100m (cem metros) do corpo hídrico, sendo 50m (cinquenta metros) do eixo para cada lado.

Parágrafo único – Em atenção às disposições dos artigos 16 e 37 do Plano Diretor vigente, na Zona de Estruturação Ampliada, objetivando preservar o meio ambiente e as características da região, os lotes decorrentes dos parcelamentos não poderão exceder o total de 2.500 (dois mil e quinhentos), incluídos neste número os destinados para fins residenciais, industrial e serviços.

Art. 6º – Os parcelamentos de glebas na Zona de Estruturação Ampliada para fins de loteamentos e condomínios horizontais deverão obedecer, além do disposto no Parágrafo único deste artigo, em especial, às diretrizes dispostas no artigo 4º, seus incisos e parágrafos da Lei Complementar nº 169, de 30/10/2006, e servirão como áreas públicas para a regularização das áreas ocupadas e consolidadas na região do Mursa.



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

Parágrafo único – Os loteamentos e condomínios horizontais deverão reservar dentro dos seus limites, área verde para uso comum e área do sistema de lazer, no importe de 28% (vinte e oito por cento) do seu total, sendo que a área destinada ao sistema de lazer não poderá exceder a 5% (cinco por cento).

Art. 7º – A aprovação e aceitação dos loteamentos ou condomínios, naquilo que esta Lei Complementar não dispuser diversamente, obedecerão, em especial, o disposto no artigo 13 e seguintes da Lei Complementar nº 169, de 30/10/2006.

Art. 8º – Na Zona de Estruturação Ampliada as vias públicas dos loteamentos ou condomínios ficam classificadas como “via local” nos termos dispostos no inciso III, do artigo 31 da Lei Complementar nº 167, de 09/10/2006.

Art. 9º – O empreendedor de loteamento e condomínio horizontal dará em contrapartida ao Município, por cada lote projetado, o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), que serão destinados para a execução de obras de interesse público no Município de Várzea Paulista, sem prejuízo da exigência de outras contrapartidas em obras ou serviços ao Município, quando da aprovação do loteamento ou condomínio horizontal.

Parágrafo único – O valor estabelecido neste artigo deverá ser pago na implantação do loteamento ou do condomínio horizontal, e dentro do cronograma de



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

obra, ou então, em parcela única na expedição do Termo de Verificação e Execução de Obra – TVEO.

Art. 10 – Na Zona de Estruturação Ampliada os condomínios ou loteamentos obedecerão às exigências do Poder Público competente ou concessionárias dos serviços de saneamento básico no que diz respeito à captação de água, coleta, afastamento, tratamento e disposição final de efluentes.

Art. 11 – Fica assegurado os direitos adquiridos dos proprietários de áreas localizadas na Zona de Estruturação Ampliada com destinações diversas realizadas anteriormente a entrada em vigor da presente Lei Complementar, desde que a autorização para a destinação diversa tenha sido regularmente concedida pelo Município, através do devido procedimento administrativo, até a data da publicação da presente Lei Complementar.

Art. 12 – Fica proibido na Zona de Estruturação Ampliada a captação de água e lançamento de efluentes no Córrego do Pinheirinho.

Art. 13 – Os mapas constantes da Lei Complementar nº 167, de 09/10/2006 ficam substituídos pelos que integram a presente Lei Complementar, revisada conforme seu artigo 4º.

Art. 14 – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



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

O ato normativo impugnado padece de incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado de São Paulo, como adiante será demonstrado.

2. O 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



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

dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

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

§ 1º - A outorga de licença ambiental, por órgão, ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita com observância dos critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

§ 2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no "caput" deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

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 - adotar medidas, nas diferentes áreas de ação pública e junto ao setor privado, para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental, prevenindo a degradação em



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

todas as suas formas e impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos e recuperando o meio ambiente degradado;

(...)

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;

(...)”

3. FUNDAMENTAÇÃO

I – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

Às normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe compatibilidade às normas urbanísticas (art. 180, V, Constituição Estadual), e delas se exige, inclusive no tocante às limitações administrativas, que sejam instituídas em conformidade com diretrizes do plano diretor, que deve ter caráter integral (art. 181 e § 1º Constituição Paulista).

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.



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

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 (arts. 48, IV, e 182, CF; e art. 181, *caput* e § 1º, 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 normativos, e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva.

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.



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

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 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 do Município.



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

Da análise do processo legislativo em voga, verifica-se que a lei objeto da impugnação não está fundada em 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.

A reclassificação da Zona de Proteção Ambiental para Zona de Estruturação Ampliada, operada pela Lei Complementar nº 221/11, desprovida de planejamento, além de colidir com as diretrizes do plano diretor, repercute sobre o Plano Diretor de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Várzea Paulista, especialmente por afetar as microbacias dos Córregos Pinheirinho e Mursa e seus afluentes, áreas importantes para o abastecimento municipal.

As regiões afetadas pela redução da proteção ambiental estavam incluídas dentre aquelas com prioridade para restauração florestal, objetivando o incremento da conectividade dos fragmentos de vegetação natural (fls. 16/17), o que seguramente será impactado pela implantação de condomínios.

Deste modo, patente a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado que dispõe sobre o uso e ocupação do solo, sem qualquer estudo prévio consistente, por ferir 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.

II - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR



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

Com o objetivo de “*adaptar a legislação urbanística ao dinamismo do crescimento urbano e econômico do Município de Várzea Paulista*” (fl. 70), os vereadores apresentaram o Projeto de Lei Complementar nº 04 de 12 de julho de 2011.

No mês de agosto, foram realizadas duas audiências públicas, nas datas de 01/08/2011 e 08/08/2011, para as quais foram convocadas a população em geral, as sociedades de bairros, demais organizações não governamentais, clube de serviços, entidades religiosas e outros seguimentos representativos da população (fls. 71/73 e 143/144).

Posteriormente, sobrevieram o Substitutivo nº 01 ao projeto, no dia 02/09/2011; a terceira audiência pública, em 23/09/2011 (fls. 189/190); e o parecer técnico do Substitutivo nº 01 emitido pela Secretaria de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente, em 17/10/2011.

No dia 18 de outubro de 2011, por iniciativa dos vereadores, foi apresentado o Substitutivo nº 02 (fls. 112/115), bem como os pareceres do corpo jurídico da Câmara Municipal (fls. 118/121), da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (fl. 122) e da Comissão de Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (fl. 123).

Na mesma data, o Presidente do Poder Legislativo Municipal convocou sessão extraordinária, na qual foi discutido e aprovado o texto do Substitutivo nº 02 do Projeto de Lei Complementar nº 04/2011 (fls. 124/128), sendo a Lei Complementar nº 221 sancionada e promulgada no dia 18 de novembro de 2011.

As alterações promovidas no projeto de lei consubstanciadas nos arts. 4º, 5º, 6º, 9º e 11, decorrentes da apresentação do Substitutivo nº 02,



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

ocorreram sem a devida participação popular, estudos técnicos e justificativas plausíveis.

A celeridade imprimida ao Projeto de Lei nº 04/11, que tramitava desde 12 de junho de 2011, após a apresentação do parecer técnico da Secretaria de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente (em 17 de outubro de 2011), evidencia que o Legislativo se curvou ao interesse de movimentos sociais e pretensão de particulares desvinculada do interesse público e do ordenamento urbanístico da várzea Paulista.

Conforme bem observado na representação de inconstitucionalidade, *“O processo revisional do Plano Diretor de Várzea Paulista, embora tenha respeitado o prazo de 5 (cinco) anos, provocou alterações que resultaram na diminuição da área de incidência da Macrozona de Proteção Ambiental com a consequente inclusão desta área na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, e na mudança do zoneamento do território passando a área de Zona de Proteção Ambiental e de Recursos Hídricos para Zona de Estruturação Urbana.”* (fls. 06/07). A transformação da realidade urbana interfere amplamente na propriedade privada, 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 n.ºs. 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 nº 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.).

Compulsando o processo legislativo que culminou na lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, verifica-se que embora tenham sido convocadas três audiências públicas, todas elas se realizaram antes do Substitutivo nº 02, que alterou substancialmente os arts. 4º, 5º, 6º, 9º e 11 do Projeto de Lei nº 04/11, violando assim o princípio da participação popular.

Deste modo, padece de inconstitucionalidade a Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista, 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 §1º 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 § 1º, 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

III – PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO DE NORMAS URBANÍSTICAS ALHEADAS AO PLANO DIRETOR

A lei também é inconstitucional por ofensa aos arts. 180, V, e 181, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Das normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe compatibilidade às normas urbanísticas (art. 180, V, Constituição Estadual) e, outrossim, delas se exige, inclusive no tocante às limitações administrativas, que instituem conformidade com diretrizes do plano diretor, que deve caráter integral (art. 181 e § 1º Constituição Paulista).

A adoção de normas municipais alheadas ao plano diretor configura indevido fracionamento, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, vulnerando sua compatibilidade com o plano diretor e sua integralidade. O Supremo Tribunal Federal entende possível o contencioso de constitucionalidade sem que se configure contraste entre a lei impugnada e o plano diretor, estimando desafio direto e frontal à Constituição:

“(...) Plausibilidade da alegação de que a Lei Complementar distrital 710/05, ao permitir a criação de projetos urbanísticos ‘de forma isolada e desvinculada’ do plano diretor, violou diretamente a Constituição Republicana. (...)” (STF, QO-MC-AC 2.383-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, 27-03-2012, v.u., 28-06-2012).

A alteração pontual **instituiu** (art. 1º) e **delimitou** (2º) a “**Zona de Estruturação Ampliada**”, disciplinando a forma de ocupação, a área mínima dos loteamentos fechados e condomínios horizontais, o adensamento populacional, o coeficiente de aproveitamento dos lotes, a



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

porcentagem mínima de área verde para uso comum etc, bem como **reclassificou** área anteriormente compreendida na “**Zona de Proteção Ambiental**”.

De acordo com o Plano Diretor de Várzea Paulista (Lei Complementar nº 167/06), a Macrozona de Proteção Ambiental corresponde à porção do território composta por áreas de significativo valor paisagístico e ambiental. Nesses locais, “os *núcleos urbanizados, as edificações, os usos e a regularização de assentamentos, subordinar-se-ão à necessidade de manter ou restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos seus terrenos*” (§ 2º do art. 16, grifos nossos).

Ainda de acordo com o Plano Diretor, os critérios de uso e ocupação do solo dessa macrozona serão orientados pela baixa densidade, pela sua importância como área de transição das atividades urbanas e também como região de proteção do manancial, que abastece o Município de Várzea Paulista.

A reclassificação da zona, cuja extensão total é de 2.481.211,50m² (dois milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, duzentos e onze e cinquenta metros quadrados), modificou radicalmente essas diretrizes.

Ao autorizar a implantação de condomínios fechados e reduzir o tamanho do lote mínimo de 5.000m² para 300 m², ainda que respeitado o limite de 2.500 (dois mil e quinhentos) lotes (parágrafo único do art. 5º), aumentará a densidade populacional da região, expondo a perigo o meio ambiente, como também acarretará risco concreto à vida, saúde e segurança das pessoas. Houve, assim, inequívoca afronta a diversos dispositivos da Constituição Paulista e Constituição Federal.

Como é possível perceber, tal alteração violou o princípio constitucional que veda o retrocesso na área dos direitos e garantias



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

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.

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).



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

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



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

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.

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.

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.***

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,



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

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.

No Superior Tribunal de Justiça, no julgamento realizado em 26 de agosto de 2010, no REsp 302906/SP, 2T - Segunda Turma, tendo como



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

relatar 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 UNIFAMILIARES. 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 26/08/2010).

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



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

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 Complementar nº 167, de 09 de outubro de 2006, do Município de Várzea Paulista, o ato normativo ora impugnado – Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista – violou a Constituição Bandeirante e a Constituição Federal, na dicção do princípio da vedação do retrocesso ambiental.

4. PEDIDOS

4.1. 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 um crescimento desordenado da cidade, com comprometimento ao planejamento urbanístico, ao bem-estar da população, à qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável da



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

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

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*.

Por outro lado, de forma paradoxal, a não concessão da liminar neste momento processual poderá servir de fundamento, no futuro, para se pleitear e justificar, de forma indevida, a modulação de efeitos, com base na narrativa de situação consolidada, que poderia ter sido evitada.

Assim, a imediata suspensão da eficácia das normas impugnadas 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 Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista.

4.2. 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 Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Várzea Paulista, 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, 12 de setembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

grcp/mml



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

Protocolado nº 2.591/18

Assunto: inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2011, do Município de Várzea Paulista, junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 12 de setembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

grcp/mml