



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 21.404/18

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL E URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.045-01-13, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE ESTRELA DO NORTE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 180, I, II E V, 191 E 192, CE/89.

1. Ação Direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte, que “estabelece nova distância mínima do perímetro urbano para a realização do plantio de cana-de-açúcar e dá outras providências”.

2. Lei Municipal que é incompatível com a Constituição Estadual em razão da ausência de planejamento técnico e participação popular na sua produção. Norma que afeta a qualidade de vida, o bem-estar da população e as funções sociais da cidade.

3. Lei Municipal que viola o princípio da proibição ao retrocesso ambiental ao reduzir a distância para o desempenho da atividade econômica em relação ao perímetro urbano, que constitui um verdadeiro princípio



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

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, 191, e 192, 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 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte, pelos seguintes fundamentos:

1. O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte, que “estabelece nova distância mínima do perímetro urbano para a realização do plantio da cana-de-açúcar e dá outras providências”, tem a seguinte redação:



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

Art. 1º Fica estabelecida nova distância mínima para a realização do plantio de cana de açúcar para fins comerciais na zona rural e na circunscrição do Município de Estrela do Norte.

Art.2º Fica expressamente proibido o plantio da cana-de-açúcar em área com distância inferior a 100 (cem) metros do limite urbano do Município em todas as suas extremidades.

Art. 3º O descumprimento desta Lei caracteriza infração ambiental, cuja sanção terá a aplicação de multa diária de 500 (quinhentos) UFM's (Unidade Fiscal do Município) vigente por dia.

Parágrafo único – Considera-se infrator para efeito de aplicação de multa o proprietário ou possuidor da área rural.”

Por sua vez, a revogada Lei nº 954-03-11, de 05 de dezembro de 2011, do Município de Estrela do Norte, que previa uma maior proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim dispunha:

Art. 1º Esta lei estabelece a distância mínima para a realização do plantio da cultura da cana-de-açúcar no Município de Estrela do Norte.

Art.2º Fica expressamente proibido o plantio da cana-de-açúcar em área com distância inferior a 1000 (mil) metros do limite urbano do Município em todas as suas extremidades, respeitando os limites com os municípios vizinhos.

Parágrafo único As áreas limites especificadas no caput deste artigo, onde já se encontram plantadas a



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

cultura especificadas, permanecerão com o plantio até o limite máximo de 05 (cinco) anos, contados da entrada em vigor da presente lei, sendo que após esse período deverá ser interrompido o plantio em definitivo.

Art. 3º O descumprimento desta Lei caracteriza infração, cuja sanção ao infrator será multa diária de 01 (um) salário mínimo vigente por hectare.

Art.4º Para os efeitos de cálculo da distância mínima deve ser considerado estabelecida nesta lei, o perímetro urbano definido por lei municipal, podendo esse limite ser ampliado sem prejuízo do quanto contido nesta legislação.

Art. 5º Incluem-se para efeitos desta lei todas as áreas de cultivo que se encontre em preparação do solo para o plantio, cujos trabalhos deverão ser imediatamente interrompidos, sob pena de incorrer nas penalidades fixadas no artigo 3º

A Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte, 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



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

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;

(...)

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



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

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”.

O ato normativo impugnado (Lei nº 1.045-01-13, de 6 de dezembro de 2017) revogou a Lei nº 954-03-11, de 05 de dezembro de 2011, ambas do Município de Estrela do Norte.

A Lei nº 954-03-11, de 05 de dezembro de 2011, do Município de Estrela do Norte, previa a proibição do plantio da cana-de-açúcar em área com distância inferior a 1.000 (mil) metros da última rua habitada do município em todas as suas extremidades, além de dispor que nas áreas onde já se encontravam plantadas a cultura especificada, no limite determinado, o plantio deveria ser interrompido em cinco anos.



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

Por outro lado, exatamente 06 (seis) anos depois, a Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, altera essa distância do limite urbano, recuando de 1.000 (mil) metros para 100 (cem) metros o limite para o plantio da cultura de cana-de-açúcar!

Como é possível perceber, tal revogação desrespeitou a necessidade de planejamento, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo e também 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.

A. NECESSIDADE DE 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 zoneamento e 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, bem como da compatibilidade com o plano diretor, as normas urbanísticas e de qualidade de vida, tal como prescrito além das regras acima citadas o art. 180, V, da Constituição Estadual.



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

Daí decorre a inadmissibilidade soluções pontuais e isoladas, distanciadas das linhas diretivas do planejamento que deve ser integral.

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 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



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

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 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 lãs



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

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, 2ª 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 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



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

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 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



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

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).

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 alteração do limite mínimo de distância do perímetro urbano para a plantação da cultura de cana de açúcar, ferindo frontalmente o disposto nos artigos 180, II e V, 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.

B. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

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



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

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 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 -



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

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 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.).

Seria imprescindível a participação da comunidade para discutir a respeito das alterações provocadas pela Lei nº 1.045/01/13 do Município de Estrela do Norte, pois as mudanças acabarão por afetar, diretamente, o adequado ordenamento urbanístico.



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

Deste modo, padece de inconstitucionalidade a Lei nº 1.045/01/13 do Município de Estrela do Norte, por subtrair a possibilidade e exigência constitucional da participação popular, ferindo frontalmente o disposto no art. 180, II, e no art. 191, da Constituição Estadual.

C. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

O ato normativo impugnado (Lei nº 1.045/01/13, de 06 de dezembro de 2017), revogou a Lei nº 954/03/11, de 05 de dezembro de 2011, todas do Município de Estrela do Norte.

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.

O novo limite, 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



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

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 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



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

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 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



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

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, e o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão 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:



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

"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 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 normal 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



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

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, 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.



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

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 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



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

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 6.766/79 (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 distância mínima do cultivo de cana-de-açúcar do perímetro urbano. Uma lei dessa natureza tutela o meio ambiente rural e urbanístico, a vida, saúde, integridade física e segurança das pessoas, pois na preparação do plantio de cana-de-açúcar é comumente utilizado intenso uso de produtos químicos e na colheita muitas vezes se efetua a queimada da plantação.

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 rural e 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 nº 954-03-11, de 05 de dezembro de 2011, o ato normativo ora impugnado – Lei nº 1.045-01-13, do Município de Estrela do Norte – violou a Constituição Bandeirante e a Constituição Federal, na dicção do princípio da vedação do retrocesso ambiental.



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

D. VIOLAÇÃO DO BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO, DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DO MEIO AMBIENTE

A lei local ainda ofende as regras da Constituição Estadual que impõem no desenvolvimento urbano a observância das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 180, I) e subordinam atividades ao desenvolvimento sustentável (arts. 191 e 192).

Ao reduzir a distância da atividade agrícola em relação ao perímetro urbano, compromete as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, sabendo-se, notadamente, que a cultura da cana-de-açúcar gera impactos negativos consideráveis na mobilidade urbana e no meio ambiente.

Ademais, não prima pela conciliação entre a relevância de dois valores fundamentais: a liberdade de iniciativa e a proteção ambiental, pois, a redução operacionalizada tende a privilegiar aquela em detrimento da solução de composição do desenvolvimento sustentável que transita pela qualidade de vida.

3. 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.



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

O perigo da demora decorre especialmente da ideia de que sem a imediata suspensão da vigência e eficácia da lei questionada, subsistirá a sua aplicação, com comprometimento ao meio ambiente, ao bem-estar e saúde da população, à qualidade de vida e ao 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.

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.



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

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).

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de **suspensão imediata da eficácia** da Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte.

4. 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 nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte.

Requer-se a requisição de informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Estrela do Norte e a citação do Procurador-Geral do Estado, protestando posteriormente por vista para fins de manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 13 de setembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

tapf



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

Protocolado nº 21.404/18

Assunto: Inconstitucionalidade da Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte.

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 1.045-01-13, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Estrela do Norte, 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, 13 de setembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça