



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

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

Protocolado nº 31.225/18

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 18.222, DE 23 DE AGOSTO DE 2017, QUE INSERIU O PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 49 DA LEI Nº 13.944, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2006, AMBAS DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS. MEIO AMBIENTE. URBANISMO. PARCELAMENTO DO SOLO. PROTEÇÃO DE MANANCIAS. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO.

1. Lei que altera a abrangência de áreas de proteção ambiental é norma urbanística, e, como tal, sua aprovação depende da participação comunitária em seu respectivo processo legislativo.

2. Violação do 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

3. Ofensa aos princípios da razoabilidade, da impessoalidade e do interesse público. A alteração, efetuada com vistas à exclusão de loteamentos consolidados, implantados e registrados até determinada data (12 de dezembro de 2006) atenta à lógica, à racionalidade, à objetividade e ao senso comum, vetores amparados pelo princípio da razoabilidade.

4. Inconstitucionalidade por violação aos arts. 111, 180, II, III, IV e V, 184, IV, 191, 192, 196, 197 e 198 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 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos, pelos seguintes fundamentos:

1. O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos, apresenta a seguinte redação:

Art. 1º O art. 49, da Lei Municipal nº 13.944, de 12 de dezembro de 2006, e alterações posteriores, passa a



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

vigorar acrescido do parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 49. (...)

Parágrafo único. Os efeitos desta Lei não se aplicam aos Loteamentos Consolidados, legalmente implantados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis até 12 de dezembro de 2006”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Por seu turno, o art. 49 da Lei Municipal nº 13.944, de 12 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Município – APREM e dá outras providências, ao qual foi acrescido o parágrafo único acima transcrito, assim estabelece:

Art. 49. Deverão ser regularizados em até 48 meses após a publicação da presente lei, os parcelamentos do solo, edificações e atividades irregulares, observadas as condições e exigências da Legislação Federal, Estadual e Municipal, além das previstas na presente Lei.

A Lei nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos, padece de incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado de São Paulo, como adiante será demonstrado.



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

2. OS PARÂMETROS DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O processo legislativo do referido diploma legal contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, a 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.

De outro lado dispõe o art. 144 da Constituição Estadual que:

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. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência

(...)

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

(...)



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

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

III – a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV – a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico ambiental, turístico e de utilização pública;

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.

(...)

Art. 184 – Caberá ao Estado, com a cooperação dos Municípios:

(...)

IV – orientar a utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente, especialmente quanto à proteção e conservação do solo e da água;

(...)



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

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.

Art. 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.

§ 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.

(...)

Art. 196 - A Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira, o Complexo Estuarino Lagunar entre Iguape e Cananéia, os Vales dos Rios Paraíba, Ribeira, Tietê e Paranapanema e as unidades de conservação do Estado, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei, dependendo de prévia autorização e dentro de



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

condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

Art. 197 - São áreas de proteção permanente:

I - os manguezais;

II - as nascentes, os mananciais e matas ciliares;

III - as áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de migratórios;

IV - as áreas estuarinas;

V - as paisagens notáveis;

VI - as cavidades naturais subterrâneas.

Art. 198 - O Estado estabelecerá, mediante lei, os espaços definidos no inciso V do artigo anterior, a serem implantados como especialmente protegidos, bem como as restrições ao uso e ocupação desses espaços, considerando os seguintes princípios:

I - preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas;

II - proteção do processo evolutivo das espécies;

III - preservação e proteção dos recursos naturais.

3. FUNDAMENTAÇÃO

A – O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E DA OFENSA AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao determinar, no plano constitucional, a tutela do bem ambiental, elevando-o à condição de



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

direito/garantia fundamental, tendo a Constituição Paulista editado comandos no mesmo sentido.

Como adverte Luís Roberto Barroso, “a supremacia constitucional, em nível dogmático e positivo, traduz-se em uma superlegalidade formal e material. A superlegalidade formal identifica a Constituição como a fonte primária da produção normativa, ditando competências e procedimentos para a elaboração dos atos normativos inferiores. E a superlegalidade material subordina o conteúdo de toda a atividade normativa estatal à conformidade com os princípios e regras da Constituição. A inobservância dessas prescrições formais e materiais deflagra um mecanismo de proteção da Constituição, conhecido na sua matriz norte-americana como *judicial review*, e batizado entre nós de ‘controle de constitucionalidade’.” (*Interpretação e aplicação da Constituição*, São Paulo: Saraiva, 1996, p. 153).

Portanto, é possível extirpar-se do ordenamento jurídico qualquer espécie normativa que atentar contra a garantia fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como ocorre com a impugnada Lei na presente ação.

De se observar que a censurada norma excluiu das “Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Município – APREM” os loteamentos consolidados, legalmente implantados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis até 12 de dezembro de 2006, de forma desarrazoada, sem motivação técnico-científica, sem comprovação de necessidade com vista ao interesse público da alteração da regra anterior de uso e ocupação do solo.



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

Não bastasse, **a norma impugnada teve a finalidade de atender interesses específicos**, pois a alteração legislativa excluiria parte do “Centro Empresarial de Alta Tecnologia – CEAT” da proteção ambiental instituída pela Lei 13.944/2006, como evidencia o ofício subscrito pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia de São Carlos (fl. 53 do incluso protocolado).

A abrangência de proteção conferida pela Lei 13.944/2006 se deu razão do relevante interesse ambiental, com a finalidade de cumprimento da função social e ambiental de proteção, preservação e conservação do abastecimento de água com qualidade (conforme estabelece o *caput* do art. 1º da referida lei, cuja cópia integral segue anexada às fls. 15/33 do protocolado).

A Lei nº 18.222/2017, ora impugnada, porém, excluiu da abrangência da norma de 2006 os loteamentos consolidados, legalmente implantados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis até 12 de dezembro de 2006, criando situação díspar entre as Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais antes existentes, com a finalidade exclusiva de beneficiar interesses particulares, em confronto direto com o princípio da impessoalidade.

Portanto, é evidente que a impugnada lei atenta contra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por isso, ofende os incisos III, IV e V do artigo 180 da Constituição Estadual, pois permite que o desenvolvimento urbano não se atenha à necessária preservação e proteção do meio ambiente.



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

Também afronta o art. 184, IV, da Constituição Paulista, pois o Município viola o dever de cooperar com o Estado na utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente.

Outrossim, viola os arts. 191, 196, 197 e 198 da Constituição Bandeirante, que impõem ao Município a preservação, a conservação e a defesa do meio ambiente natural, na medida em que a lei impugnada restringiu a proteção legal conferida às áreas.

Pode-se observar, ainda, afronta ao art. 192, “*caput*”, por viabilizar uso urbano da área com execução de obras, atividades e empreendimentos, com exploração de recursos naturais sem o necessário resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

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.

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, buscando 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 (art. 180, II e 191).

Condição para o Município exercer sua autonomia legislativa neste assunto é efetivamente garantir o **controle social** matizado no art. 180, II, da Constituição do Estado, que decorre do art. 29, XII, da Constituição da República, como **formalidade legitimadora** do desenvolvimento urbano. Como gizado por este colendo Órgão Especial:

“A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da comunidade” (TJSP, ADI 0052634-90.2011.8.26.0000, Rel. Elliot Akel, 27-02-2013).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 706, DE 8 DE JULHO DE 2014, MUNICÍPIO DE CATANDUVA QUE PROMOVE ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2006 - PLANO DIRETOR



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

MUNICIPAL, A LEI DE USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA – AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, POR SUAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS – ESTUDO E PLANEJAMENTO PRÉVIOS – INOCORRÊNCIA – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 180, I e 190 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA – PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO.” (TJSP, ADI 2103782-96.2017.8.26.0000, Rel. João Negrini, 13-12-2017).

A **democracia participativa** decorrente do artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, alcança a elaboração da lei antes e durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida, e os usos urbanísticos.

Ocorre que, ao longo do processo legislativo que deu origem à lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, **não há qualquer registro de participação popular. Não há notícia de audiência pública nem qualquer outra forma de consulta à população.**

Deste modo, padece de inconstitucionalidade a Lei nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos, por subtrair a possibilidade e exigência constitucional da participação popular, ferindo frontalmente o disposto nos art. 180, *caput* e inciso II, e art. 191, ambos da Constituição Estadual.

C - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DE IMPESSOALIDADE, RAZOABILIDADE E INTERESSE PÚBLICO



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

Não bastasse, o ato normativo impugnado contraria o princípio da razoabilidade, que deve nortear a Administração Pública e a atividade legislativa e tem assento no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Por força desse princípio é necessário que a norma passe pelo denominado “teste” de razoabilidade, vale dizer, que ela seja: (a) necessária (a partir da perspectiva dos anseios da Administração Pública); (b) adequada (considerando os fins públicos que com a norma se pretende alcançar); e (c) proporcional em sentido estrito (que as restrições, imposições ou ônus dela decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

A Lei nº 18.222/2017, ora impugnada, ao excluir os loteamentos consolidados, legalmente implantados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis até 12 de dezembro de 2006 das Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais antes inexistentes, não passa por nenhum dos critérios do teste de razoabilidade: (a) não atende a nenhuma necessidade da Administração Pública, vindo em benefício exclusivamente da conveniência de **interesse privado**; (b) é, por consequência, inadequada na perspectiva do interesse público, sobretudo no que se refere à proteção ambiental; (c) é desproporcional em sentido estrito, por admitir soluções diferentes para situações iguais, sem apoio técnico-científico que o justifique.

Atenta, pois, à lógica, à racionalidade, à objetividade e ao senso comum, vetores amparados pelo princípio de razoabilidade e, mormente, ao interesse público.



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

Reitera-se que, conforme indica o ofício subscrito pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia de São Carlos (fl. 53 do incluso protocolado), **a lei teve o fim de atender interesses específicos, pois a alteração excluiria parte do “Centro Empresarial de Alta Tecnologia – CEAT”** das normas ambientais. Segue trecho do referido ofício, que evidencia a *ratio legis*:

“Parte do Centro Empresarial de Alta Tecnologia – CEAT está localizado na área denominada APREM (Área de Proteção e Recuperação de Mananciais), a qual é protegida por Lei específica. Por contemplar restrições bastante rígidas, as empresas instaladas nessa área estão sendo profundamente prejudicadas.

Esta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia, juntamente com a Coordenadoria de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Departamento Jurídico da Prefeitura, está estudando soluções jurídicas para este caso o caso, pois o referido Centro Empresarial foi aprovado e construído em período anterior à promulgação da Lei da APREM.” (fl. 53 do incluso protocolado) (*sic*)

Há, pois, manifesta violação aos princípios da impessoalidade e do interesse público previstos no art. 111 da Constituição Paulista.

Nesse sentido, ao explanar sobre o princípio da impessoalidade, Hely Lopes Meirelles descreve:



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

“(…) nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal.

(…)

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade...” (Direito Administrativo, 40ª ed., Malheiros, p. 95)

Inconstitucional, portanto, o ato normativo impugnado, por contrariedade ao art. 111 da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

D - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO

Pode-se afirmar, ainda, que a alteração legislativa efetuada, com diminuição da Área de Proteção e Recuperação de Mananciais em razão da exclusão dos loteamentos consolidados, legalmente implantados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis até 12 de dezembro de 2006, representa evidente violação ao princípio constitucional da proibição de retrocesso que, no dizer de Carlos Alberto Molinaro (Direito ambiental: proibição de retrocesso, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 100), “é o sintagma proposicional de todos os demais princípios do direito ambiental”.

A abrangência maior das Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais, conforme originalmente instituiu a Lei nº 13.944/2006, tem a finalidade de cumprir a função social e ambiental de proteção,



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

preservação e conservação do abastecimento de água com qualidade (conforme estabelece o *caput* do art. 1º da referida lei).

Calha, a propósito, citar a lição de Mário De Conto (O princípio da proibição de retrocesso social: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 146-147), para quem

“A vinculação exercida pelo Princípio da Proibição de Retrocesso Social é inerente a toda a atividade estatal. O Poder Legislativo, em decorrência da idéia de uma Constituição Dirigente, tem consideravelmente diminuída sua liberdade de conformação, que fica adstrito ao texto constitucional. O Poder Executivo, igualmente, em face da postura intervencionista do Estado, do respeito aos Direitos Fundamentais e da observância do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, tem sua conduta vinculada ao texto constitucional. E, finalmente, ao Poder Judiciário cabe, nessa trilha, exercer um intervencionismo substancialista, no sentido de que os Direitos Fundamentais Sociais sejam realizados, procurando diminuir o déficit existente entre a realidade social e as promessas da modernidade não cumpridas, declarando inconstitucionais medidas estatais de cunho retrocessivo”.

Enfim, a lei impugnada na presente ação direta é inconstitucional por afrontar diversos princípios e diversos dispositivos da Constituição Estadual, sem prejuízo de afrontar, também, a Constituição Federal.



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

4. PEDIDOS

A - 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 da lei impugnada.

A razoável fundamentação jurídica decorre dos motivos expostos, que indicam, de forma clara, a inconstitucionalidade da norma.

O perigo da demora decorre especialmente da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e eficácia do preceito legal questionado, poderão ser autorizadas supressões de vegetação que, antes, eram protegidas pela Lei nº 13.944/2006, que dificilmente poderão ser sanados, na hipótese provável de procedência da ação direta.

Não se trata de perigo hipotético, é de se frisar, pois a CETESB já concedeu à Prefeitura de São Carlos, após a publicação da lei impugnada, a Autorização nº 100936/2017, para permitir a “supressão de vegetação nativa para a regularização do loteamento industrial denominado Centro Empresarial de Alta Tecnologia” (fl. 57).

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



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

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 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.

Com efeito, 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).

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de suspensão imediata da eficácia da Lei nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos.

a. 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 nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de São Carlos, bem como posteriormente



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

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, 24 de outubro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

grcp/mam



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

Protocolado nº 31.225/18

Assunto: Inconstitucionalidade da Lei nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos.

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 18.222, de 23 de agosto de 2017, do Município de São Carlos, 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, 15 de outubro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

grcp/mam