



Número: **0815914-43.2024.8.15.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **Gabinete 12 - Des. Carlos Martins Beltrão Filho**

Última distribuição : **10/02/2025**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA - PGJ 09.284.001/0001-80 (AUTOR)	
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA (REU)	SERGIO DE MELO DANTAS JUNIOR (ADVOGADO)
CAMARA MUNICIPAL DE JOAO PESSOA (REU)	NATALIA RIBEIRO XAVIER DE ATHAYDE (ADVOGADO) RODRIGO NOBREGA FARIAS (ADVOGADO)
ESTADO DA PARAIBA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
31131 082	24/10/2024 14:28	<a href="#">Informações Prestadas</a>	Informações Prestadas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

**PROCESSO N.º 0815914-43.2024.8.15.0000 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE:** PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS:** PREFEITO MUNICIPAL E CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE JOÃO PESSOA

**INTERESSADO:** PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR:** DES. JOÃO BATISTA BARBOSA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de João Pessoa. Lei Complementar N.º 166, de 29 de Abril de 2024, que dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo no Município de João Pessoa. **Preliminares:** 1. Alegada inépcia da inicial por indicação de dispositivos da Constituição Federal como paradigmas de controle de constitucionalidade e ausência de requisitos para a concessão da medida cautelar 2. Possibilidade de processamento do feito. 3. Atuação do Ministério Público Paraibano em casos recentes 4. Mérito: Alegada ausência de inconstitucionalidade formal e material 5. Norma municipal que enfraquece o sistema de proteção ambiental previsto na Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal e material. Retrocesso caracterizado. Inobservância dos princípios e normas constitucionais atinentes à proteção adequada, proporcional e suficiente ao meio ambiente. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.**

**E. TRIBUNAL PLENO,**

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR,** proposta pela Exma. Sra. 1ª **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA,** para retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, que dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo no Município de João Pessoa-PB.



Recebida a petição inicial, foi adotado o rito do art. 12 da Lei n.º 9.868/99 e determinada a notificação do *Prefeito Municipal* e do *Presidente da Câmara de Vereadores de João Pessoa-PB*, bem como a citação do *Sr. Procurador-Geral do Estado* (ID nº29300482).

Em suas informações, a **Câmara Municipal de João Pessoa-PB** aduziu, preliminarmente, a inépcia da inicial por inviabilidade de utilização de normas da *Constituição Federal* como parâmetro para o controle de constitucionalidade, o que impossibilitaria esta *Corte de Justiça* de exercer a competência para processar e julgar a demanda. Além disso, manifestou-se pela ausência de requisitos para a concessão da medida cautelar. No mérito, pugnou pela improcedência da ação. Primeiramente, pela ausência de inconstitucionalidade formal e material. Contestou o relatório técnico apresentado. No que tange ao princípio da vedação do retrocesso, entende que este não deve se sobrepor ao princípio democrático. Argumentou acerca da competência municipal para promover a política de desenvolvimento urbano, onde se insere o planejamento urbanístico, asseverando que “*não houve qualquer violação à Constituição do Estado da Paraíba e, em relação ao Decreto Municipal n.º 9.718/2021, ainda que este adotasse critérios mais restritivos (considerando que disciplinava o início da faixa de proteção no mesmo ponto que a LUOS/2024), a alteração realizada possui amparo constitucional, devendo a Lei Complementar sobrepor-se ao referido decreto*”, e teceu considerações sobre dos eventuais efeitos concretos da decisão a ser proferida. Sustenta, portanto, a constitucionalidade da Lei Complementar n.º 166/2024.

O **Prefeito Municipal**, notificado, apresentou manifestação. Aderiu basicamente aos fundamentos lançados pela Casa Legislativa. Suscitou, em caráter preliminar, a inépcia da inicial e a ausência de requisitos para a concessão da medida cautelar. No mérito, rechaçou os vícios de inconstitucionalidade alegados na inicial. Pugnou pela improcedência da ação.

O **Procurador-Geral do Estado**, embora regularmente citado para prestar informações, não se manifestou.

Vieram os autos com vista.

**É o relatório.**



## 1. DAS PRELIMINARES

### 1.1. INÉPCIA DA INICIAL

Inicialmente, impende destacar que não merece acolhimento a prefacial de inépcia da inicial aventada tanto pela *Câmara Municipal de João Pessoa* quanto pelo *Prefeito Municipal*.

Isso porque, ao contrário do sustentado na questão preliminar apresentada, não é despidendo explicitar a competência deste **Colendo Tribunal de Justiça** para julgar a presente ação – que tem como certa e incontroversa a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, por ofensa direta à *Constituição Estadual*, além dos preceitos da *Carta Constitucional de 1988*.

Note-se, no ponto, a expressa atribuição de competência originária à *Corte Plenária do Tribunal estadual paraibano*, decorrente do que estabelece o art. 105, I “a”, da *Lex Fundamentallis*:

Art. 105. Compete ainda ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar:

a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-Geral de Justiça, estando legitimados para agir:

Cabe registrar que, em sede de controle de constitucionalidade, ao *Tribunal de Justiça local*, em regra, apenas é reconhecida a declaração de incompatibilidade em face da *Constituição Estadual*. A *Corte de Justiça local* não detém, via de regra, competência para afirmar, em ação de controle concentrado, que determinada norma municipal não é compatível com a *Constituição Federal de 1988*.

No entanto, excepcionalmente, em se tratando de **normas de reprodução obrigatória** pelos Estados, poderão ser utilizados como parâmetros os dispositivos da *Constituição Federal*. Isso pelo fato de, sendo impositiva sua reprodução pelos demais entes federados, esse **bloco estrutural comum** deve estar contido no conjunto normativo com base no qual deve ser aferida a constitucionalidade estadual de normas locais.



A propósito, confira-se este julgado do **Supremo Tribunal Federal**:

Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. **(RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-02-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO Dje-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)**

Por normas de reprodução obrigatória, entendem-se aquelas disposições centrais que, “(...) *por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*” (STF, Rcl 17954 AgR, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016).

Nesse sentido, é paradigma o decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que:

“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados” **(Tema 484)**.

Como afirmado, é assaz relevante trazer à baila a seguinte ensinança:



“outro grupo de normas centrais é o constituído pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal, que, a partir da Constituição Federal de 1946 (art. 18, passaram a limitar a autonomia constitucional do Estado-Membro, quer no exercício excepcional do poder constituinte auto-organizador, quer no exercício constante dos poderes reservados, obedecendo à regra de que aos Estados se reservam todos os poderes que implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição Federal.

A identificação dos princípios estabelecidos reclama a interpretação do texto da Constituição Federal o seu conjunto, para reunir as regras dispersas que definam a origem, a causa, o começo, o germe, o elemento predominante da Constituição Federal. Os princípios estabelecidos se alojam nas normas constitucionais federais sobre repartição de competências, o sistema tributário, a organização dos Poderes, os direitos políticos, nacionalidade, os direitos e as garantias individuais, os direitos sociais, ordem econômica, a educação, a família e a cultura, afinal, na matéria dispersa no texto constitucional federal. A Constituição expansiva amplia e dilata o campo dessa pesquisa dos princípios estabelecidos, enquanto a Constituição não expansiva e breve contrai e reduz o campo dos princípios estabelecidos” **(Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*, 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 42)**

Como explorado pelo ilustre **Ministro Roberto Barroso** em venerando acórdão ao distinguir as normas de observância obrigatória das de reprodução facultativa e proibida:

“12. Como se sabe, a autonomia dos entes federativos (art. 18 da CRFB/1988) corresponde ao poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada um deles o poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Nesse sentido, o art. 25 da Constituição da República prevê que Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

13. A vinculação das Cartas estaduais à Constituição da República determina que os Estados: (i) adotem as normas de observância obrigatória; (ii) optem pela previsão ou não de normas de reprodução facultativa; e (iii) não editem normas de reprodução proibida. Essas três implicações do dever de obediência à Constituição Federal obrigação, permissão e proibição levaram a doutrina constitucional a procurar sistematizar as possibilidades e limites do poder constituinte estadual.

## II. RELAÇÕES ENTRE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL



## 1. Normas de observância obrigatória

14. A Constituição de 1988 traz no seu corpo um conjunto expressivo de normas que são de observância obrigatória pelos Estados membros. Tais disposições, referidas pela doutrina como normas centrais, podem ser expressas ou implícitas. Delas se extraem mandamentos ou proibições, vale dizer: elas limitam a capacidade de auto-organização dos Estados impondo ou interditando determinados arranjos institucionais. A seguir, uma breve sistematização do tem.

15. A primeira categoria de normas de observância obrigatória é a dos denominados princípios constitucionais sensíveis. Centro nervoso do sistema federativo, encontram-se eles enunciados taxativamente no art. 34, VII da Constituição. A violação de qualquer desses princípios acarreta a consequência gravíssima que é a intervenção federal. Confira-se a textualidade do dispositivo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito

Federal, exceto para:

.....

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

16. O segundo grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros é constituído pelas chamadas normas constitucionais de preordenação. Essas normas geralmente possuem natureza institucional e definem, na Constituição Federal, antecipadamente, a organização dos Poderes e instituições dos Estados membros. São exemplos dessas normas as que definem a quantidade de Deputados na Assembleia Legislativa (art. 27) e a eleição do Governador e do Vice-Governador (art. 28). São também representativas as normas que dispõem sobre a estruturação do Ministério Público estadual (art. 128, §§ 3º e 4º) e das Polícias estaduais (art. 144). Essas normas geralmente são expressas, haja vista traçarem, com algum detalhe, a organização de instituições estaduais.

17. O terceiro grupo de normas limitadores da autonomia estadual é formado pelos princípios extensíveis. Trata-se de regras de organização da União, cuja



aplicação se estende aos Estados-membros. Podem ser indicados como representativos dessa categoria, por exemplo, a determinação constitucional explícita de que os Tribunais de Contas estaduais devem se organizar de acordo com o modelo federal (art. 75), e a norma de extensão implícita que confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de apresentação de projetos de lei que fixem ou modifiquem o efetivo das forças armadas (art. 61, § 1º, I), que se estende aos Estados-membros no que diz respeito à Polícia Militar. Embora não seja possível afirmar que inexistem normas desse tipo implícitas na Constituição Federal, sua identificação não é tarefa simples.

**18. Por fim, fazem parte do último grupo de normas de observância obrigatória os princípios estabelecidos. Sua identificação exige maior esforço interpretativo, comparada à dos demais grupos mencionados, já que os princípios estabelecidos além de não expressamente indicados são normas limitadoras que não se restringem à disciplina de natureza organizacional ou institucional. São exemplos de normas desse último grupo os princípios da Administração Pública (art. 37, caput), os princípios da ordem econômica (art. 170) e os direitos fundamentais. Portanto, a ideia de princípios estabelecidos é remanescente e mais ampla, podendo as normas que recaem nesse grupo ser tanto expressas como implícitas” (STF, ADI 4.362-DF, Tribunal Pleno, 09-08-2017, m.v., g.n.).**

A esse respeito, há de se destacar a previsão na *Constituição do Estado da Paraíba* de dispositivo expresso sobre a temática, mais especificamente o art. 227 da *Constituição Estadual*, em evidente reprodução ao art. 225 da *Constituição Federal*.

Logo, deve ser **REJEITADA** a preliminar de incompetência do *Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba*, sob a alegação de que o parâmetro é dispositivo exclusivo da *Constituição Federal*.

## 1.2. REQUISITOS DA CAUTELAR

**De outra parte, na presente ação, os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar estão presentes**

De nada valeria toda argumentação exposta na inicial se o ordenamento jurídico pátrio não oferecesse mecanismos processuais que refletissem o compromisso com a tutela adequada dos direitos coletivos afetados e com a tempestividade da prestação jurisdicional. A complexidade do caso concreto, a necessidade de elaboração



de diversos laudos e estudos e a dimensão e gravidade dos danos causados aos atingidos e ao meio ambiente (assim como os danos iminentes) apenas reforçam a necessidade do manejo da tutela de urgência em caráter antecedente.

Ainda que por cognição não exauriente é possível identificar o preenchimento dos requisitos para a concessão da tutela de urgência pretendida. A probabilidade do direito alegado nesta inicial resta suficientemente demonstrada por meio dos fatos, fundamentos e toda a documentação encaminhada em anexo, na qual constam relatórios, laudos e estudos que evidenciam os eventos (a norma invocada ignora, em absoluto, os impactos ambientais decorrentes de sua vigência), suas consequências (grave e previsível risco de dano irreparável ao meio ambiente, verticalização excessiva dos empreendimentos na orla pessoense, diminuição das áreas verdes, aquecimento urbano e a perda do patrimônio paisagístico, transformando uma região vital para o turismo e a preservação ambiental em um cenário de degradação e especulação imobiliária desenfreada) e o nexo causal entre os danos (concretos e iminentes) e os responsáveis. Além disso, pelo fato de estarmos tratando de demanda para a tutela do meio ambiente, deve-se enfatizar a incidência do princípio da precaução, que recomenda a efetiva implementação de medidas emergenciais visando estancar (mitigar ou evitar) a produção do dano e efetivar as restaurações socioambientais e socioeconômicas. Conforme discorrido anteriormente, a precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo, mesmo incerto, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental, por meio da prevenção no tempo certo. Vigora aqui o princípio *in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*.

Enfatize-se, no mesmo vértice, que o *periculum in mora*, nesta espécie, decorre diretamente do retrocesso em matéria ambiental consistente na vigência e aplicação do dispositivo combatido, visto que, uma vez já sancionado, está em pleno vigor.

Há, portanto, nos presentes autos, elementos concretos que permitem concluir ser necessário o provimento judicial em tutela antecipada de caráter antecedente.



## **2. BREVE HISTÓRICO E RELATÓRIO SÍNTESE DOS RESULTADOS, ELABORADO PELO LABORATÓRIO DE TOPOGRAFIA – LABTOP, DO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL – DECA DA UFPB**

A presente *Ação Direta de Inconstitucionalidade* tem por objeto a Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, do Município de João Pessoa-PB, diploma que “dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo do Município de João Pessoa – LUOS, e dá outras providências”.

Esta Peça Exordial é acompanhada por **Relatório Técnico** elaborado pelo **Laboratório de Topografia – LABTOP, do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental – DECA, da Universidade Federal do Estado da Paraíba – UFPB**, com análise comparativa entre as alturas máximas permitidas para as edificações na Zona Costeira do Município de João Pessoa pelo Novo Plano Diretor e pelo Decreto Municipal n.º 9.718/2021, bem como cópias da norma impugnada e demais legislações que tratam da matéria.

Cuida-se de norma extensa, com 133 artigos, que trata de uma ampla gama de temas relacionados ao zoneamento urbano e correspondente uso e ocupação do solo, com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento e o desenvolvimento sustentável do Município de João Pessoa, desempenhadora de papel fundamental na organização e no desenvolvimento da cidade.

Ao planejar a ocupação do território urbano, a gestão pública define o que é mais adequado para cada área da cidade, pois considera a infraestrutura, as restrições de natureza ambiental, a paisagem e o ambiente cultural, para criar regras a partir disso.

A LUOS apresenta uma padronização por zoneamento, com suas denominações e conceitos, de acordo com a estruturação almejada futuramente pelos Planos de Estruturação Urbana. As zonas podem se caracterizar pela predominância, diversidade ou intensidade dos diversos usos, podendo se dividir em, no mínimo: zona industrial, uso misto, residencial, comercial e conservação ambiental. Sendo que cada uma destas possui particularidades definidas no âmbito estrutural, arquitetônico e ambiental.

Em relação ao licenciamento na faixa de orla, devem ser observados, além das normas urbanísticas e de obras e posturas municipais, a *Constituição*



*Estadual, a Lei Orgânica no Município, o Plano Diretor de João Pessoa e o Decreto n.º 9.718/2021.*

Por terem conteúdos diversos, faz-se necessária a análise de cada uma delas, transcritas em auxílio à compreensão das incompatibilidades suscitadas.

A *Constituição do Estado da Paraíba*, em seu art. 229, define o conceito de *Zona Costeira* como sendo uma faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao *Plano Diretor dos Municípios* disciplinar as construções implantadas nessa área, obedecendo, entre outros, os seguintes requisitos:

Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei.

§ 1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos:

a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo;

b) nas áreas a serem urbanizadas, a primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo;

A partir da leitura do dispositivo acima, verifica-se que o *Plano Diretor do Município* disciplina a regulamentação das construções na faixa costeira, que devem observância deste requisito para as áreas já urbanizadas: “obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo (faixa dos 500 m)”.

Convém observar, ademais, que a *Lei Orgânica Municipal*, de 16 de setembro de 1998, define em seu art. 175, § 1º, b: “em áreas já urbanizadas ou loteadas, a construção de edificações, obedecerá um escalonamento (escrito



“estacionamento” no texto original) vertical que terá como altura máxima inicial o gabarito de 12,90 metros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir no máximo 35 metros de altura na faixa de 500 metros mencionada no caput deste artigo”. Trouxe previsão igual à do texto constitucional:

Art. 175-A zona costeira no território do Município de João Pessoa, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir de preamar, da Sizígia, para interior do continente, cabendo ao Município sua defesa e preservação.

§ 1º O Plano Diretor do Município de João Pessoa disciplinará as construções na zona costeira, obedecendo, entre outros, os seguintes requisitos:

a) nas áreas a serem loteadas e urbanizadas, a primeira quadra da praia distará cento e cinquenta metros da maré de Sizígia, para o interior do continente, observando o disposto neste artigo;

b) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, a construção de edificações, obedecerá um escalonamento vertical que terá como altura máxima inicial o gabarito de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir no máximo trinta e cinco metros de altura na faixa de quinhentos metros mencionada no caput deste artigo;

c) nos equipamentos hoteleiros, será facultativo o pavimento em pilotis, sendo que o pavimento térreo só poderá ser utilizado como áreas de componentes de serviços, ficando vedado, sob qualquer hipótese, a ocupação do mesmo por unidades habitacionais.

§ 2º As construções referidas no parágrafo anterior deverão obedecer a critérios que garantam a aeração, iluminação e existência de infraestrutura urbana, compatibilizando-os em cada caso, com os referenciais de adensamento demográfico, taxa de ocupação e índice de aproveitamento.

O Plano Diretor de João Pessoa, regulamentado pela Lei Complementar n.º 03, de 30 de dezembro de 1992, em seu art. 25, estabelecia que a altura máxima das edificações situadas em uma faixa de 500 m ao longo da orla fosse calculada da seguinte forma:

Art. 25 A restrição adicional da Orla Marítima visa a cumprir os Arts. 223 da Constituição Estadual e 175 da Lei Orgânica para o Município de João Pessoa, quanto a altura máxima das edificações situadas em uma **faixa de 500 metros ao longo da orla e a partir da linha de testada da primeira quadra da**



**orla em direção ao interior do continente**, cujo calculo será efetuado da seguinte forma:

I – toma-se a distância que vai do ponto media da testada principal do lote ou da gleba, ao ponto mais próximo da testada da primeira quadra contígua a orla marítima e mais próxima a ela;

II – **a altura máxima da edificação, medida a partir da altura da linha do meio-fio da testada do imóvel até o ponto mais alto da cobertura, será igual 12,90 metros, mais a distância calculada no inciso anterior vezes 0,0442.**

Em 13 de maio de 2021, o Decreto Municipal n.º 9.718 estabeleceu instruções normativas de aprimoramento da legislação urbanística vigente, ao dispor, em seu Art. 54, § 2º, que construções na faixa dos 500 m devem obedecer a um escalonamento vertical com altura inicial de 12,9 m, podendo atingir no máximo 35 m de altura no final dessa faixa, e ainda:

Art. 54. Para as edificações localizadas em áreas de restrições adicionais, do Centro Histórico, da faixa dos 500m (quinhentos metros) da Orla Marítima e Cone de Voo, submete-se:

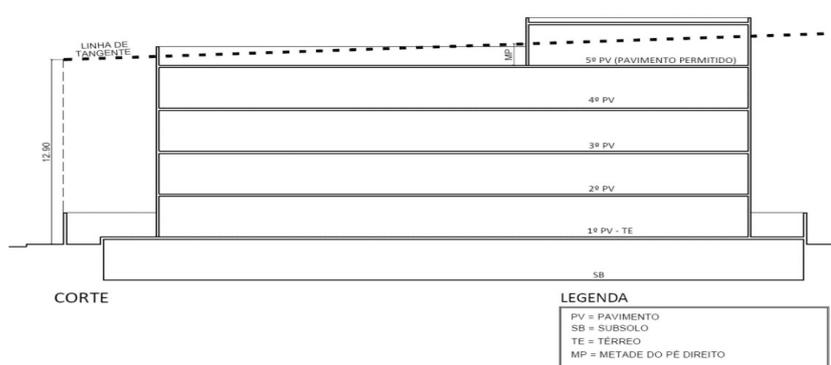
(...)

§ 2º Orla Marítima: **as construções das edificações na faixa dos 500m (quinhentos metros) devem obedecer a um escalonamento vertical que terá como altura máxima inicial o gabarito de 12,90m (doze metros e noventa centímetros), podendo atingir no máximo 35,00m (trinta e cinco metros) de altura no final desta faixa, conforme Artigo 25 do Plano Diretor do Município de João Pessoa.**

I - Quando a linha resultante da ligação das alturas inicial e final na faixa dos 500m (quinhentos metros), denominada de linha tangente, interceptar o último pavimento e a ultrapassar da metade do pé direito, este pavimento será permitido. Ver desenho 16 do Anexo.

II - Para os lotes localizados na primeira quadra, com frente à orla marítima, a ocupação máxima permitida no último pavimento será de 30% (trinta por cento).





**Figura 01:** Representação da linha de tangente e a permissão do limite de metade do pé-direito, conforme definição do Decreto Municipal n° 9.718/2021.

Note-se que esse Decreto criou uma linha de tangente para um escalonamento vertical, sem qualquer referência a faixas, em harmonia com a *Constituição Estadual*. Caso a linha resultante da ligação das alturas inicial e final na faixa dos 500 m, denominada de linha tangente, intercepte o último pavimento e a ultrapasse da metade do pé direito, este pavimento será permitido, como apresentado no desenho contido na Figura 01 acima.

Destaca-se que, após a atuação incisiva do *Ministério Público*, com a instauração de vários *Procedimentos em defesa da proteção ambiental* decorrente da lei de altura máxima do gabarito, avanço das instruções com a suspensão de habite-se e manejo de *Ação Civil Pública*, o *Município de João Pessoa* realizou a revisão do seu Plano Diretor e, no Capítulo referente à altura do gabarito, modificou consideravelmente as alturas em afronta às Constituições Estadual e Federal.

O *Novo Plano Diretor* de João Pessoa, regulamentado pela Lei Complementar n.º 164, de 11 de janeiro de 2024, em seu art. 65, estabelece que o controle de altura máxima nas primeiras quadras em relação ao interior do continente será regulamentado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS):

Art. 63. As áreas de restrições adicionais são porções do território, situadas em zonas adensáveis ou não, nas quais o interesse social de preservação de características ambientais, paisagísticas, históricas e culturais impõe restrições adicionais ao uso e à ocupação do solo.

Parágrafo único. Constituem-se como áreas de restrições adicionais:

I – o Centro Principal da Cidade, a Orla Marítima e o platô do Altiplano do Cabo Branco conforme delimitações do Mapa do Anexo VIII, que é parte integrante



desta Lei, e os aeródromos, cujas superfícies de proteção são definidas por regulamentação do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), vinculado ao Comando da Aeronáutica (COMAER).

Art. 65. A área de restrição da Orla Marítima se constitui como patrimônio ambiental e visa cumprir o que determinam o Art. 229 da Constituição Estadual e o Art. 175 da Lei Orgânica do Município de João Pessoa quanto ao controle da altura máxima das edificações nas primeiras quadras em direção ao interior do continente, a ser regulamentada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A LUOS – Lei Complementar nº 166, de 29 de abril de 2024 –, por sua vez, em seu art. 62, estabelece que a altura máxima das edificações dentro da área de restrição denominada como Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA), onde se situa a orla marítima pessoense, fica disciplinada pela demarcação de 9 (nove) faixas, conforme apresentado no Mapa do Anexo III da mesma lei (figura que segue), e pelas alturas máximas indicadas abaixo:

Art. 62. A altura máxima das edificações dentro da área de restrição dos 500m (quinhentos metros), demarcada a partir da linha de testada da primeira quadra, fica disciplinada pela demarcação de 9 (nove) faixas, conforme apresentado no Mapa do Anexo III desta Lei e pelas alturas máximas indicadas abaixo:

I – na 1º (primeira) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 12,90m (doze metros e noventa centímetros);

II – na 2º (segunda) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 16,50m (dezesseis metros e cinquenta centímetros);

III – na 3º (terceira) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 19,50m (dezenove metros e cinquenta centímetros);

IV – na 4º (quarta) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 22,50m (vinte e dois metros e cinquenta centímetros);

V – na 5º (quinta) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 25,50m (vinte e cinco metros e cinquenta centímetros);

VI – na 6º (sexta) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 28,50m (vinte e oito metros e cinquenta centímetros);

VII – na 7º (sétima) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 31,50m (trinta e um metros e cinquenta centímetros);

VIII – na 8º (oitava) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 34,00m (trinta e quatro metros);

IX – na 9º (nona) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 35,00m (trinta e cinco metros).



§ 1º Caso o lote esteja inserido em mais de uma faixa, a altura máxima não poderá superar o limite máximo permitido em cada uma delas.

§ 2º Para medida da altura de que trata este artigo deve-se tomar como referência o nível do meio-fio na metade da testada do lote mais próxima da orla.

§ 3º As alturas indicadas neste artigo deverão ser medidas a partir da cota do meio-fio até **a cota de piso do último pavimento**, exceto nos primeiros 30m (trinta metros) a partir da testada da primeira quadra, quando deverão ser medidas a partir do nível do meio-fio até a laje de cobertura do último pavimento da edificação.

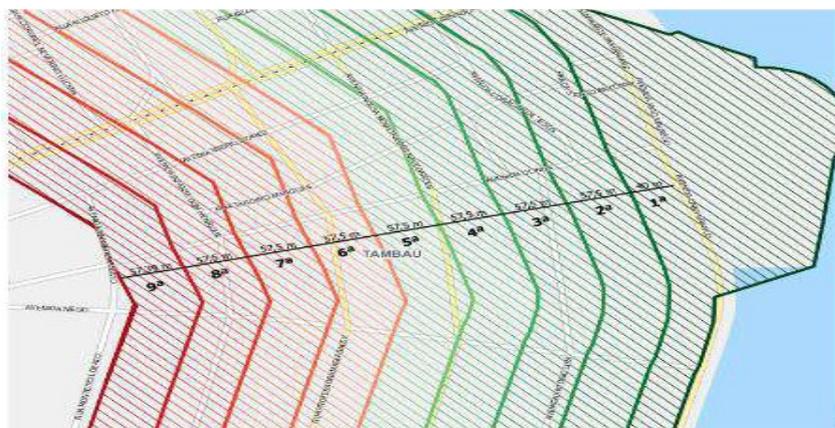
§ 4º V E T A D O.

§ 5º Na faixa dos primeiros 30m (trinta metros) de que trata o parágrafo 3º, será permitido edificar acima de laje de coberta do último pavimento: piscina, solário, jardim, desde que descobertos.

Tabela 2: Diferença entre as alturas máximas permitidas pelo DM/2021 e a LUOS/2024 no início e final de cada faixa definida na LUOS/2024. Diferenças positivas (+) indicam altura máxima da LUOS superior àquela segundo o DM/2021; diferenças negativas (-) indicam altura máxima da LUOS inferior àquela segundo o DM/2021

Faixa	Trecho de Afastamento (m)	Dif. Altura ( $\Delta H_i$ ) no início da faixa (m)	Dif. Altura ( $\Delta H_f$ ) no final da faixa (m)
1ª	0,00 a 40,00 m	0,0	-1,78
2ª	40,00 a 97,50 m	+1,83	-0,71
3ª	97,50 a 155,00 m	+2,29	-0,25
4ª	155,00 a 212,50 m	+2,75	+0,21
5ª	212,50 a 270,00 m	+3,21	+0,67
6ª	270,00 a 327,50 m	+3,67	+1,12
7ª	327,50 a 385,00 m	+4,12	+1,58
8ª	385,00 a 442,50 m	+4,08	+1,54
9ª	442,50m a 500,00 m	+2,54	0

Recorte do Mapa do Anexo III, ilustrando a definição das faixas de altura máxima das edificações



Considerados todos os elementos de informação coligidos no Inquérito Civil – 001.2023.013532, o Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), por meio do seu Laboratório de Topografia – LABTOP, foi instado para apresentar manifestação quanto à restritividade da novel legislação sob o enfoque da altura do gabarito das construções e edificações na faixa dos 500 m da orla marítima, o que resultou na apresentação de Relatório Técnico de análise comparativa entre as alturas máximas permitidas pelo novo Plano Diretor e LUOS/2024 para as edificações na zona costeira de João Pessoa em relação ao Decreto Municipal n.º 9.718/2021.

O teor do *Relatório Técnico elaborado pelo Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)*, apresentado por seu Laboratório de Topografia – LABTOP, que consta no ICP n.º 001.2023.013532, em tramitação na *43ª Promotoria de Justiça de João Pessoa – Meio Ambiente e Patrimônio Social*, registrou que:

“A análise das alturas máximas (Hmax) foi realizada considerando a faixa de 500 m, tendo em vista o que prevê o Decreto Municipal n.º 9.718/2021, em seu art. 54, e a LUOS/2024. A síntese dessa análise se encontra na figura abaixo, na qual são apresentados os seguintes elementos:

- Linha azul (DM/2021): Linha de tangente definida no DM/2021, a qual se origina numa altura inicial máxima de 12,9 m, e se prolonga até uma altura máxima de 35 m, no final da faixa dos 500 m;
- Linha marrom (LUOS/2024): Alturas máximas para cada faixa definida na Figura 2 e na Tabela 1
- Barras amarelas: diferença entre as alturas máximas permitidas pelo DM/2021 e LUOS/2024, no início de cada faixa.

Complementarmente à análise visual, foram calculadas as diferenças, no início e final de cada faixa, entre Hmax segundo o DM/2021 e a LUOS/2024.

Embora os limites de altura máxima (Hmax) previstos na Constituição Estadual do início e fim da faixa de 500 m sejam os mesmos, i.e., 12,9 m e 35 m, respectivamente, **a LUOS/2024 é, em geral, menos restritiva do que o DM/2021** (Figura 3, Tabela 2). Pelo DM/2021, para o qual a altura é medida desde o meio-fio até o ponto mais alto da cobertura, a altura máxima de 35 m só seria permitida ao final da faixa dos 500 m. Segundo a LUOS/2024, para a qual a referência é definida pela altura do piso do último pavimento, a altura máxima de 35 m é ultrapassada dentro da faixa de restrição de 500 m em aproximadamente 115 m antes do final desta.



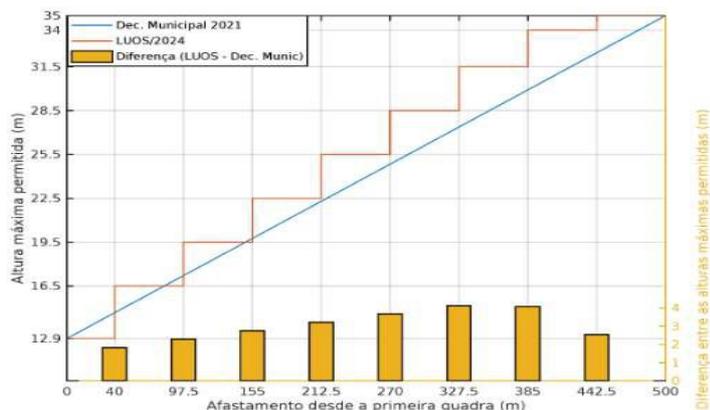
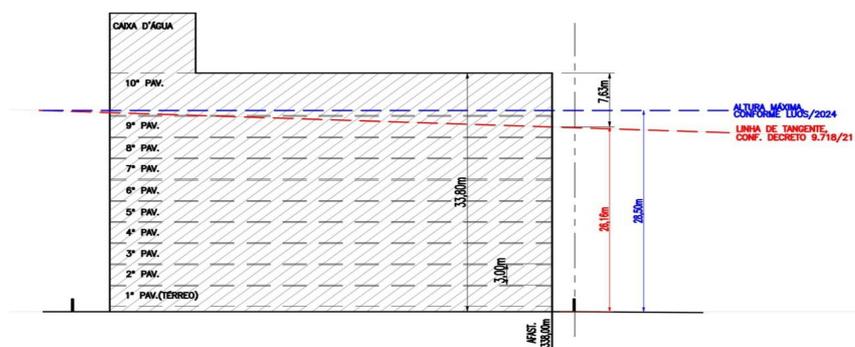


Figura 03: Alturas máximas permitidas pelo a) Decreto Municipal/2021 (azul); b) Lei de Uso e Ocupação do Solo/2024 (LUOS/2024); c) diferença (barras amarelas, valores no eixo à direita) entre as alturas máximas de a) e b). Os valores no eixo horizontal são os mesmos constantes na Tabela 1.

Do referido relatório, extrai-se que:

- Em **média**, a diferença entre Hmax da LUOS/2024 e do DM/2021 é de **0,27 m**, considerados os finais das faixas;
- O **ganho de altura máxima** na nova LUOS, em comparação ao DM/2021,  **aumenta gradativamente** desde o início da 2ª faixa (40 a 97,5 m) até o início da 7ª faixa (327,5 a 385 m), mantém-se praticamente constante na 8ª faixa ( $\Delta h_i = 4,08$  m e  $\Delta H_f = 1,54$  m), e reduz para +2,54 m no início da 9ª faixa (442,5 a 500 m);
- **Ressalta-se que a todos os valores descritos acima, desde a 2ª até a última faixa estabelecida na LUOS/2024, deve-se acrescentar a altura de pé direito, uma vez que nessa nova lei a referência passou a ser a altura do piso do último pavimento, e não em relação à altura final da edificação.**



- **Conseqüentemente, as duas últimas faixas (8ª e 9ª) extrapolam o limite de 35 m estabelecido pela Constituição Estadual, conforme detalhado adiante.**

Figura 04: Corte esquemática de uma edificação hipotética ilustrando o ganho potencial de uma edificação localizada na orla marítima de João Pessoa

Com efeito, numa breve análise comparativa entre as legislações, percebe-se uma diferença entre as alturas máximas permitidas pelo *Decreto Municipal n.º 9.718/2021* e pela *Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2024 (LUOS/2024)* no início e final de cada faixa definida na LUOS/2024.

Conforme o § 3º, do art. 62, da LUOS/2024, as alturas máximas “deverão ser medidas a partir da cota do meio-fio até a cota do piso do último pavimento, exceto nos primeiros 30 m a partir da testada da primeira quadra, quando deverão ser medidas a partir do nível do meio-fio até a laje de cobertura do último pavimento da edificação”. Isso significa que, com exceção dos primeiros 30 m, a partir da testada da primeira quadra, há um **ganho adicional** em relação aos limites estabelecidos no Decreto Municipal n.º 9.718/2021, o qual limitava, por meio da linha de tangente, a altura máxima da edificação tendo como referência o ponto mais alto da cobertura.

A título de exemplo, considere-se o caso hipotético de uma edificação localizada a 161 m da testada da primeira quadra, portanto, na 4ª faixa, segundo a LUOS/2024, na qual a altura máxima da cota do piso do último pavimento é de 28,50m. Nessa posição, segundo o *Decreto Municipal/2021*, a altura máxima da edificação é de 26,16 m, portanto 2,34 m abaixo da nova lei. Considerado um pé direito de 2,8 m, o ganho, em relação ao Decreto Municipal seria de  $2,34 + 2,8 = 5,14$  m, uma vez que na nova lei a referência passa a ser o piso do último pavimento em vez da altura máxima da edificação.



Pelo fato de a LUOS/2024 estabelecer o piso do último pavimento como referência, em vez da altura final, não parece haver limitação para o pé direito. Assim, seria possível adotar-se um pé direito duplo, conforme ilustrado na Figura abaixo (Figura 04).

Nesse segundo caso hipotético, o último pavimento dessa edificação possui pé direito duplo, fazendo com que a altura total da edificação, excluindo os elementos que não são computados pelo decreto (e.g., caixa d'água, antenas etc), atinja quase 34 m, portanto, **mais de sete (7,0) metros acima da altura máxima** permitida segundo os critérios do Decreto Municipal. Não obstante, pelo fato de o piso do último pavimento estar no limite definido pela LUOS/2024, tal edificação estaria em conformidade com o plano diretor vigente.

Com relação à *Constituição do Estado da Paraíba*, em seu art. 225, que estabelece o limite de altura de gabarito em 35 m no final da faixa de 500 m, percebe-se uma incompatibilidade com as normas previstas na LUOS/2024. Veja: uma edificação localizada na 8ª faixa, em que o limite é definido em 34 m (Tabela 1 e Figura 02), teria um pé direito limitado a **1 m (um metro)** para que se enquadrasse na Constituição Estadual.

Embora os limites de alturas máximas no início de fim da faixa de 500 m sejam os mesmos – 12,9 m e 35 m, respectivamente –, a LUOS/2024 é, em geral, menos restritiva do que o Decreto Municipal/2021. Pelo fato de a LUOS/2024 tomar como referência a altura do piso do último pavimento e, tendo em vista a diferença de até 4 m entre a LUOS/2024 e o Decreto Municipal/2021, o novo Plano Diretor possibilita um ganho de mais de 6 m de altura final de edificações na zona costeira de João Pessoa.

Ao agir dessa maneira, permitindo que a altura máxima dos gabaritos de 35 m seja alcançada bem antes do final dos 500 metros da faixa de proteção, o legislador da Capital, ao produzir norma de proteção insuficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado, autorizou e autoriza verdadeiro desvirtuamento das áreas de preservação permanente em perímetros urbanos do Município de João Pessoa, no sentido de permitir atividades e empreendimentos incompatíveis com a preservação do ambiente e da vegetação, o que viola frontalmente o contido no art. 225, Caput e § 1º,



I, da Constituição Federal, no art. 229, caput e § 1º, alínea a, da *Constituição Estadual*,<sup>1</sup> e no princípio da vedação do retrocesso ambiental.

### 3. ATUAÇÃO JUDICIAL DO MP EM CASOS RECENTES

Recentemente o presidente deste E. Tribunal de Justiça Paraibano, Desembargador **JOÃO BENEDITO DA SILVA**, acolheu pedido formulado por esta Procuradoria-Geral de Justiça e suspendeu liminar contra antecipação de tutela proferida nos autos das Ações Ordinárias n. 0834005-95.2024.8.15.2001 e 0813392-54.2024.8.15.2001, pelos Juízos da 4ª e 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital respectivamente, que deferiu o pedido de tutela provisória de urgência para a expedição da Licença de Habitação (Habite-se) para os empreendimentos "Way", edificado pela Construtora Cobran Ltda e "Setai Edition", edificado pela GGP Construções e Incorporações Ltda.

Nas peças, argumentou-se que as referidas decisões colocaram em risco a ordem pública e o meio ambiente, uma vez que os empreendimentos "Way" e "Setai Edition" ultrapassam o limite de altura estabelecido pela Lei Complementar n.º 166/2024, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de João Pessoa, em especial na área da orla marítima.

A decisão do *Desembargador Presidente* baseou-se no fato de que “a *proteção do patrimônio ambiental, cultural e paisagístico da orla de João Pessoa é de suma importância, e a expedição de uma licença de Habite-se para um empreendimento que ultrapassa os limites legais de altura contraria diretamente essas normas, podendo resultar em danos irreparáveis ao meio ambiente e ao patrimônio da cidade*”. Logo, “os fatos apresentados neste processo revelam uma clara violação às *normas ambientais e urbanísticas, justificando a aplicação da mesma interpretação jurídica*”.

---

<sup>1</sup> Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei.

§ 1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos:

a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo; (...)



O presidente do TJPB, na oportunidade, concordou com a ponderação deste Órgão Ministerial, destacando ser *“fato incontroverso a ofensa aos limites previstos na LC 166/2024 e, no tocante à grave lesão à ordem, reitero todos os apontamentos atinentes à relevância das normas protetivas previstas na Constituição Estadual e na legislação infraconstitucional”*.

Da decisão proferida pelo eminente Desembargador Presidente, cumpre trazer a lume, pela pertinência, o seguinte excerto:

“O pedido formulado pelo Ministério Público, na presente suspensão de liminar, tem como base a alegação de que a referida decisão coloca em risco a ordem pública e o meio ambiente, uma vez que o empreendimento “Way” ultrapassa o limite de altura estabelecido pela Lei Complementar nº 166/2024, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de João Pessoa, em especial na área da orla marítima.

A Lei Complementar nº 166/2024 regula o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no município de João Pessoa. Um dos principais pontos de interesse neste caso é a limitação da altura das construções em áreas específicas da cidade, especialmente nas proximidades da orla marítima.

A referida legislação possui uma grande relevância sob os pontos de vista histórico, ambiental e social, pois o seu principal objetivo é regular o crescimento urbano de forma sustentável, preservando áreas sensíveis e garantindo o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população.

Assim, verifica-se que a legislação em questão foi editada com o objetivo de preservar o equilíbrio urbanístico, paisagístico e ambiental da orla marítima de João Pessoa, uma área sensível que possui um dos poucos trechos litorâneos ainda preservados do Brasil, com grande relevância para o turismo e a qualidade de vida dos moradores.

O ordenamento urbano da cidade de João Pessoa, especialmente na zona costeira, é uma questão de relevância pública indiscutível. A Lei Complementar nº 166/2024 foi elaborada com base em estudos técnicos e ambientais que visam a garantir o desenvolvimento sustentável da cidade, preservando tanto o meio ambiente quanto o conforto urbano.

A orla marítima de João Pessoa, incluindo as regiões de Tambaú, Cabo Branco e Manaíra, é um dos maiores atrativos da cidade, tanto para os moradores quanto para os turistas. O patrimônio histórico inclui não apenas a beleza natural da orla, mas também a proteção das falésias do Cabo Branco, um



importante marco geológico e paisagístico. Dessa forma, a Lei Complementar nº 166/2024 é vital para assegurar que o crescimento urbano não afete negativamente esses locais de relevância histórica e cultural.

Também do ponto de vista ambiental, a legislação é crucial para a preservação da zona costeira da cidade, considerada patrimônio ambiental pela Constituição Estadual da Paraíba. João Pessoa possui um dos últimos litorais brasileiros a manter características naturais preservadas, especialmente se comparada a cidades vizinhas, como Recife e Fortaleza, onde espigões de prédios alteraram drasticamente o cenário ambiental.

**A regulamentação das alturas máximas das edificações evita que a orla marítima fique dominada por arranha-céus, causando o sombreamento da faixa litorânea, a destruição da vegetação nativa e o aquecimento urbano, como o exemplo negativo de Copacabana. Ao impedir que grandes espigões sejam construídos na orla, a lei protege tanto a biodiversidade local (como flora e fauna típicas da região) quanto o equilíbrio ecológico da área costeira. As restrições na altura das edificações também ajudam a preservar a circulação de ar e a qualidade do clima na região, prevenindo problemas como o aumento da temperatura local devido ao excesso de construções.**

Destaca-se que a questão da preservação da orla marítima é de tamanha relevância tamanha relevância que foi elevada ao status constitucional status constitucional pelo art. 229 da Constituição art. 229 da Constituição do Estado da Paraíba do Estado da Paraíba. Esse dispositivo consagra a proteção das áreas litorâneas ao estabelecer uma faixa de 500 metros a partir da preamar de sizígia, dentro da qual a construção de edificações é estritamente limitada, salvo para empreendimentos de interesse público ou de baixo impacto ambiental. Veja-se:

Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei.

§ 1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos:

a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo; b) nas áreas a serem urbanizadas, a



primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo; c) constitui crime de responsabilidade a concessão de licença para a construção ou reforma de prédios na orla marítima, em desacordo com o disposto neste artigo. d) excetua-se do disposto nas alíneas anteriores, a área do porto organizado do Município de Cabedelo, constituída na forma da legislação federal e respectivas normas regulamentares, para as construções e instalações industriais. § 2º As construções referidas no parágrafo anterior deverão obedecer a critérios que garantam os aspectos de aeração, iluminação e existência de infraestrutura urbana, compatibilizando-os, em cada caso, com os referenciais de adensamento demográfico, taxa de ocupação e índice de aproveitamento.

A elevação dessa proteção ao nível constitucional reforça o compromisso do Estado com a preservação do patrimônio paisagístico, ambiental e turístico, essencial para garantir o desenvolvimento sustentável da região. O art. 229 art. 229 foi criado justamente para impedir a verticalização desenfreada e seus efeitos negativos sobre a ventilação natural, o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida dos moradores.

Ou seja, a regulamentação da altura das construções, como previsto na Lei Complementar nº 166/2024, não só preserva a estética e o patrimônio ambiental de João Pessoa, mas também desempenha um papel fundamental na **manutenção de uma ventilação natural adequada**, essencial para o bem-estar urbano e o controle climático.

Conforme o seu art. 62, a área de restrição dos 500 metros a partir da linha de testada da primeira quadra é dividida em faixas, cada uma com uma altura máxima permitida. No caso do empreendimento em questão, "Way", ele está localizado na 5ª faixa da área de restrição, onde a altura máxima permitida para edificações é de 25,50 metros. Confira-se:

Art. 62. Na Orla Marítima, deve ser respeitada a faixa de 500 m (quinhentos metros), demarcada a partir da linha de testada da primeira quadra, fica disciplinada pela demarcação de 9 (nove) faixas, conforme apresentado no Mapa do Anexo III desta Lei e pelas alturas máximas indicadas abaixo:

I – na 1º (primeira) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 12,90m (doze metros e noventa centímetros); II – na 2º (segunda) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 16,50m (dezesesseis metros e cinquenta centímetros); III – na 3º (terceira) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 19,50m (dezenove metros e cinquenta centímetros); (dezenove metros e cinquenta centímetros); IV – na 4º (quarta) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 22,50m (vinte e dois metros e cinquenta



centímetros); V – na 5º (quinta) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 25,50m (vinte e cinco metros e cinquenta centímetros); VI – na 6º (sexta) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 28,50m (vinte e oito metros e cinquenta centímetros); metros e cinquenta centímetros); VII – na 7º (sétima) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 31,50m (trinta e um metros e cinquenta centímetros); VIII – na 8º (oitava) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 34,00m (trinta e quatro metros); IX – na 9º (nona) faixa as edificações deverão ter altura máxima de 35,00m (trinta e cinco metros);

No presente caso, o processo indica que o No presente caso, o processo indica que o empreendimento "Way" ultrapassou o limite de 25,50 metros em 45 centímetros, excedendo a altura permitida pela Lei Complementar nº 166/2024. Esse excedente é considerado uma irregularidade pela administração municipal, que resultou na negativa da expedição do habite-se pela Secretaria de Planejamento do Município. Adicionalmente, ainda que se reconheça o entendimento adotado pela magistrada de primeiro grau, bem como pela eminente Desembargadora, ao indeferir a suspensão dos efeitos da liminar e da decisão que concedeu o "Habite-se", deve-se observar que a Prefeitura Municipal, ao constatar irregularidade no cumprimento das normas urbanísticas vigentes, tinha o dever de revisar seus atos administrativos, notadamente aquele que culminou na expedição da licença de construção. No direito administrativo, a administração pública possui a prerrogativa de rever seus próprios atos, um poder que se consagra sob o princípio da autotutela

Esse princípio garante que a administração pode anular ou revogar atos administrativos quando eivados de vícios de legalidade ou, ainda, por conveniência e oportunidade, desde que respeitados os direitos adquiridos e o devido processo legal. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, essa prerrogativa foi consolidada por meio da Súmula 473, que estabelece: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." Esse princípio é de extrema importância, principalmente em situações em que os atos administrativos iniciais revelam-se contrários ao interesse público ou à legalidade, como no caso da emissão de licenças urbanísticas e ambientais. Não se trata apenas de um poder discricionário da administração, mas de uma obrigação imposta para a preservação da legalidade e da ordem urbanística. Além disso, **o interesse da sociedade na preservação do meio ambiente e do patrimônio paisagístico, especialmente em áreas sensíveis como a orla marítima, se sobrepõe ao interesse particular dos envolvidos no empreendimento.** Como exemplo, no julgamento do RMS 25596, o Supremo Tribunal Federal asseverou que: "Em razão do poder de autotutela autotutela, a



Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos, quando eivados de vícios que tornem ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade." (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje-104 Divulg 04-06-2009). No caso específico que envolve o empreendimento "Way", objeto de discussão judicial, verifica-se que o projeto foi inicialmente aprovado pela Prefeitura e que houve a liberação para o início das obras. Contudo, ao final da construção, conforme já exaustivamente relatado, a administração pública negou a expedição do "Habite-se", sob a justificativa de que a edificação ultrapassa o limite de altura previsto pela já citada Lei Complementar nº 166/2024, que regulamenta o zoneamento e a ocupação do solo na orla marítima de João Pessoa. Mesmo que a aprovação inicial tenha sido concedida, é dever da administração pública revisar seus atos quando se constata o descumprimento das normas urbanísticas. No caso em análise, a construção excede em 45 centímetros o limite máximo permitido de 25,50 metros na 5ª faixa da área de restrição da orla, conforme estipulado pela legislação vigente. A administração, ao perceber essa desconformidade, agiu dentro de suas prerrogativas para garantir a legalidade e a preservação do interesse público, sobretudo no que diz respeito à proteção do meio ambiente e da paisagem urbana. Dessa forma, a negativa ao "Habite-se" pela Prefeitura, com base na ultrapassagem dos limites de altura, configura um ato legítimo e coerente com a proteção do meio ambiente urbano e o respeito às normas que regem o planejamento urbanístico da cidade. **Caso o Poder Judiciário consinta com essa violação, ainda que pequena em termos numéricos, abre-se um perigoso precedente que pode levar à gradativa desconsideração das normas urbanísticas e ambientais, resultando em um processo de desordenamento urbano.** A aquiescência judicial com a extrapolação desses limites criaria uma zona de incerteza jurídica, onde outros empreendimentos, movidos por interesses puramente econômicos, se sentiriam encorajados a descumprir as normas de zoneamento, confiando que suas irregularidades seriam posteriormente legitimadas. Isso resultaria em um efeito cascata de construções irregulares, comprometendo não só a paisagem, mas também o equilíbrio ambiental, a ventilação natural e a qualidade de vida dos moradores da região. Além disso, tal permissividade poderia comprometer a credibilidade do planejamento urbano e a atuação fiscalizatória dos órgãos administrativos, enfraquecendo o poder de controle da administração pública sobre o uso e ocupação do solo. A orla marítima de João Pessoa, protegida pelo art. 229 da Constituição Estadual, corre o risco de sofrer com a verticalização excessiva, a diminuição das áreas verdes, o aquecimento urbano e a perda do patrimônio paisagístico, transformando uma região vital para o turismo e a preservação ambiental em um cenário de degradação e especulação imobiliária desenfreada. Dessa forma, é fundamental que o Poder Judiciário não corrobore com tais práticas, garantindo o cumprimento das



normas urbanísticas e preservando os princípios de sustentabilidade e ordenamento urbano que regem o município, evitando, assim, danos irreversíveis à sociedade e ao meio ambiente. Noutras palavras, seria cômodo afirmar que a negativa do “habite-se” pela extrapolação de “apenas” 45 centímetros constitui uma afronta ao princípio da razoabilidade, no entanto, a análise do caso reclama a consideração de todo o contexto histórico que motivou a limitação das edificações na orla marítima de João Pessoa. E é justamente sob esse prisma que vislumbro a ocorrência de grave lesão à ordem pública causada pela decisão impugnada, afinal, é grande o risco de reiterações de condutas análogas pelas incorporadoras/construtoras, hipótese que, repise-se, importaria em grave lesão ambiental e cultural. Esse mesmo entendimento foi manifestado pela Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes, nos autos do agravo de instrumento n. 0817413-62.2024.8.15.0000, cujo objeto é idêntico ao deste processo, ou seja, concessão de habite-se a empreendimento que inobservou a limitação de altura da edificação. Naquele feito, ao afastar a incidência do princípio da razoabilidade, a eminente Desembargadora assim se posicionou: “O Parecer Técnico 07/2024 (Id. 91675965 - Pág. 1 dos autos originais), indica que em casos onde a desconformidade é de pequena grandeza, e se não comprometer o propósito da existência da restrição, aplica-se o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e libera-se o habite-se. Na parte final do aludido parecer, consta expressamente: “Contudo, considerando que o caso ora analisado trata de uma questão ambientalmente sensível de amplo impacto social que é a questão específica do cumprimento da legislação de restrição de orla, e ainda que essas tolerabilidades de inconformidades não estão regulamentadas por lei específica no município de João Pessoa, diante dos fatos expostos e da argumentação técnica apresentada, e levando em consideração a legislação vigente, concluímos que não será possível a liberação do processo e o mesmo será indeferido”. Dessa forma, na minha compreensão, a parecerista fez corretamente a ressalva quanto ao propósito da existência da restrição para fins de se aplicar ou não a razoabilidade, findando, logicamente, por indeferir o pedido. Não se pode aplicar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade de forma indiscriminada apenas por se verificar que o excedente seria ínfimo. Isso porque, na espécie, o que excede agride a razão de existir da própria norma protetiva. A se liberar o que alguns consideram ínfimo, corre-se o risco de gerar um verdadeiro direito de agredir o meio ambiente, incentivando outros empreendimentos a atuarem igualmente, o que esvaziaria a norma protetiva, criando uma intolerável prevalência do interesse privado em detrimento do bem comum. Embora a agravada alegue que houve Alvará para a construção e ausência de fiscalização do Poder Público, chegando o magistrado, na origem, a fundamentar que “em nenhum momento houve embargo a obra ou cancelamento do alvará expedido”, certo é que não existe



direito adquirido em face do meio ambiente, menos ainda, que se aplica a teoria do fato consumado, conforme dicção da Súmula 613 do STJ: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. Assim, em matéria de direito ambiental não se pode permitir a prevalência de teses de defesa que, por vias oblíquas, visam tutelar suposto direito adquirido à devastação e agressão a normas protetivas.” Portanto, entendendo presentes ambos os requisitos para concessão da contracautela, ressaltando que, quanto ao juízo de deliberação de mérito, é fato incontroverso a ofensa aos limites previstos na LC 166/2024 e, no tocante à grave lesão à ordem, reitero todos os apontamentos atinentes à relevância das normas protetivas previstas na Constituição Estadual e na legislação infraconstitucional. ANTE O EXPOSTO, DEFIRO O PEDIDO DE CONTRACAUTELA, determinando a suspensão dos efeitos da decisão proferida pela 4ª Vara da Fazenda Pública de João Pessoa, que deferiu a tutela provisória para a expedição da Licença de Habitação (Habite-se) ao empreendimento "Way", perdurando a suspensão até o trânsito em julgado desta ação, ao tempo em que determino que, caso já tenha havido a expedição da licença, proceda-se a Prefeitura de João Pessoa à anulação do documento.” **(Pedido de Suspensão de Liminar nº 0819954-68.2024.8.15.0000). Destacamos.**

#### **4. DO MEIO AMBIENTE E SEU STATUS CONSTITUCIONAL**

A *Constituição Federal* de 1988 erigiu o meio ambiente como direito humano fundamental.

Com efeito, em dispositivo inédito na história do constitucionalismo pátrio, assegura a todos, inclusive às gerações presentes e futuras, sejam brasileiros ou estrangeiros, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim dispõe o art. 225, caput:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Por meio dos elementos trazidos por esse dispositivo constitucional, surgem diversas consequências.



*A priori*, o meio ambiente, por ser de uso comum do povo, acarreta a responsabilidade de todos, quer cidadãos, quer pessoas jurídicas de direito público, ou mesmo de direito privado, em preservá-lo. Muito esclarecedor é o *Princípio 4º da Declaração do Meio Ambiente*, que assim dispõe:

“O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestre”.

Estabeleceu, também, a responsabilidade objetiva por danos ambientais, no § 3.º do art. 225, ao dispor que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Não se pretende afirmar, nesse ensejo, que a natureza é um intocável santuário, que se deve sacrificar o desenvolvimento econômico em prol da proteção ao meio ambiente. Mas, como bem colocou **Édis Milaré**:<sup>2</sup>

“O Brasil – assim como outros países menos desenvolvidos – precisa gerar riquezas para enfrentar os desafios da mudança social, cujo símbolo mais evidente é a taxa de crescimento da população. Há brasileiros vivendo em situação de miséria extrema. Urge melhorar suas vidas, dando-lhes condições mais dignas. Mas tal não pode ser feito sob bases de crescimento a qualquer preço. O meio ambiente, já que patrimônio desta, mas também das gerações futuras, precisa ser considerado. Ou seja, é preciso crescer, sim, mas de maneira planejada e sustentável, com vistas a assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade ambiental, a fim de que o progresso se processe em função do homem e não às custas do homem.”

Dessa maneira, é indubitável o *reconhecimento da fundamentalidade do meio ambiente*, ou seja, o reconhecimento pelo Estado de que os direitos difusos ou transindividuais são direitos fundamentais do cidadão, haja vista que dizem respeito à

---

2MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. 1824 p. --- Localização: 349.6(81) / M589d / 11.ed.



preservação da nossa e das próximas gerações, sendo corretamente erigido ao patamar constitucional.

Sob a ótica do *Direito Constitucional*, a inserção de normas que garantem direitos e protegem garantias fundamentais devem ser compulsoriamente observadas pela *União Federal*, na mesma forma e proporção com que se impõe este mesmo ônus aos entes federados, resultando que a norma do art. 225 reveste-se de caráter vinculante geral e como princípio axiológico para as decisões em sede de jurisdição constitucional, bem como de parâmetro para a edição de legislação estadual suplementar.

Por isso mesmo, a atividade jurisdicional de interpretação da *Constituição* tem destacado a importância de promover a proteção adequada do meio-ambiente. No julgamento da ADI 4029, S. Exc. o Min. Ayres Britto salientou que: “Meio ambiente hoje é tão importante que, ao lado da moralidade na vida pública e ao lado da democracia, ele se tornou, o meio ambiente, uma questão planetária. Se há três questões hoje planetariamente relevantes, uniformemente prestigiadas são: ética na política, democracia e meio ambiente” **Ministro Ayres Britto** (Debates do julgamento da ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 27.6.2012).

Sobre o ponto, destaque-se, outrossim a contribuição doutrinária do **Min. Herman Benjamin**, para quem “Os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade. (...) Antes de mais nada, o direito fundamental leva à formulação de um princípio da primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório ou desprezível.”<sup>3</sup>

Por isso mesmo, o controle de constitucionalidade do **Supremo Tribunal Federal** tem enfatizado que a proteção ao meio ambiente é um norte à atuação jurisdicional importando na imposição efetiva, por meio de tutela jurídica, à proteção aos ecossistemas e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como núcleo

---

<sup>3</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. In. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 73 e 98.



essencial do que fora capitulado pelo Art. 225, da CRFB/1988. Sobre o tema, confira-se: ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019.

Em linha com esse entendimento, ao julgar a ADPF 708, por seu turno, o **Min. Luis Roberto Barroso** reconheceu a “relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e o direito à vida (art. 5º, CF), à saúde (art. 6º, CF), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º, CF), à moradia, ao trabalho (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais” (ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 01/07/2022.)

## 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Avançando ao mérito, o pedido há de ser julgado integralmente procedente.

A *Constituição Federal* assegura autonomia aos *Municípios*, mas lhes impõe o respeito aos princípios da própria *Lei Maior* (art. 29) e da *Constituição Estadual*, dentre eles a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e o planejamento urbano na política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, no escopo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 e § 1º).

Para que o Município possa exercer sua autonomia legislativa neste assunto, é preciso **garantir de forma efetiva o controle social**, isto é, “a Lei municipal, de cujo processo de elaboração as entidades representativas da comunidade local participarão, estabelecerá, com base no plano diretor, normas sobre saneamento, parcelamento e loteamento, uso e ocupação de solo, índice urbanístico, proteção ambiental e demais limitações administrativas sobre edificações, construção de imóveis em geral, fixando prazos para a expedição de licenças e autorização” (art. 185, § 8º, Constituição Estadual).

Na mesma senda, dispõe o art. 229 da *Constituição da Paraíba* no tocante às normas ambientais.

O art. 43, do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, enfatiza, em rol exemplificativo, os instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, dentre eles “debates, audiências e consultas públicas” (Inc. II).



A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como robustece o Art. 29, XII, da Constituição Federal. Explica **José dos Santos Carvalho Filho**:

“as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhe fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico” (Comentários ao Estatuto da Cidade, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4ª ed., 2011, p. 298)

A **democracia participativa** decorrente dos arts. 10, X, e 185, § 8º, da *Constituição Estadual*, alcança a elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, para permitir que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, o meio ambiente, as funções sociais da cidade, a qualidade de vida, e os usos urbanísticos.

De outra banda, é crucial acrescentar às considerações acima que o *Poder Legislativo* deve atuar de forma completamente obediente aos princípios constitucionais regentes da *Administração Pública*, dentre os quais está o **princípio da publicidade**, com assento no art. 30, da *Constituição Estadual*.

E, para concretizar a participação popular, deve ser dada plena e efetiva publicidade dos atos relativos ao processo legislativo que possibilitam tal participação.

Assim, considerado o panorama constitucional acima, constata-se que, no processo legislativo da lei contestada na presente Ação, não houve a necessária publicidade e a participação popular exigidas pela *Constituição Estadual* e, ainda, pela *Constituição Federal*.

Durante a confecção dos estudos que culminaram na elaboração do Projeto de Lei Complementar n.º 42 de 2023, como forma de justificar a efetiva participação popular, consoante se comprova da Mensagem n.º 071/2023, encaminhada junto ao Projeto de Lei pelo Prefeito do Município de João Pessoa, a Câmara Municipal faz menção de que: “com o objetivo de prestigiar a transparência e garantir a participação popular no processo de revisão, foram realizados amplos debates e audiências públicas, além de disponibilizadas as informações necessárias



para uma discussão qualificada” (Fl. 3, da Mensagem n.º 071/2023, do Projeto de Lei Complementar n.º 42 de 2023).

Ocorre que o Projeto de Lei Complementar foi aprovado pelo Plenário da Casa Legislativa em 25 de abril de 2024, quase um ano após o seu recebimento. Destaca-se que durante o trâmite do processo legislativo que culminou na promulgação da Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, do Município de João Pessoa, foram realizadas apenas 04 (quatro) debates, inclusive um só para tratar da mobilidade urbana, e mais de 50 (cinquenta) emendas apresentadas, não havendo evidências da ocorrência de Audiências Públicas para tratar a respeito das modificações legislativas apresentadas durante as discussões e, por exemplo, de matérias relacionadas às modificações nas alturas máximas permitidas por lei para as edificações na faixa de 500 m na zona costeira da Cidade de João Pessoa.

Dessarte, examinando o **processo legislativo**, ficou claro que foram **desrespeitadas as normas constitucionais relativas à participação popular**.

Apenas para se realçar a relevância da participação da sociedade civil em cada etapa do processo legislativo, vale destacar os Incisos II e III, do art. 4º, da Resolução n.º 25/2005, do Conselho das Cidades:

**Art. 4º** No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

(...)

**II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;**

**III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. (destacamos);**

Não se trata de realizar o confronto da lei impugnada com a mencionada resolução, mas, sim, explicitar a inexistência de consulta popular adequada nos moldes exigidos pelo poder constituinte.

De fato, essa falha, de tamanha gravidade, no processo de elaboração da lei compromete a efetiva participação popular, uma vez que limita a possibilidade de uma análise crítica da população sobre o projeto de lei em si.



Esses eventos realizados pela *Câmara Municipal* para o acompanhamento da revisão do *Plano Diretor do Município* constituíram-se, na verdade, em reuniões entre os membros da casa, servidores públicos municipais e alguns órgãos representativos de segmentos da sociedade que, **nem de longe, foram hábeis a garantir o cumprimento da determinação constitucional da participação popular**. E os diretamente prejudicados foram chamados e debateram sobre o gabarito das construções na orla da Capital?

É imprescindível a participação da comunidade na discussão da viabilidade das modificações incidentes sobre ordenamento territorial, que trata das macrozonas, zoneamento, permissões, proibições e limitações de uso, edificações (taxa de ocupação, gabarito etc.), concessões urbanísticas dentre outros assuntos urbanísticos relevantes, o que não se evidencia na questão apresentada.

Essa participação é fator de legitimação do processo legislativo porque os próprios destinatários da norma colaboram na sua produção. Ela é, portanto, instrumental, e sua preterição ou imperfeição vulnera os direitos à **qualidade de vida e às funções sociais da cidade**.

Nesse passo, é crucial frisar que o projeto de lei era extenso e complexo, o que agrava sobremaneira o quadro antes retratado. Isso porque, para um exame apropriado da norma de tal relevância para todos os munícipes, era imprescindível, considerando o período de tempo em que tramitou na Casa Legislativa, a realização de uma grande quantidade de audiências públicas para que os interessados pudessem levantar dados e informações técnicas, articularem-se politicamente entre si e com seus representantes e se organizarem para se contrapor de modo satisfatório às proposituras que não atendessem aos seus legítimos interesses.

Na mesma trilha, é o entendimento assentado por esse **Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba**, na esteira do precedente abaixo colacionado:

CONSTITUCIONAL — LEI MUNICIPAL — ZONEAMENTO URBANO — MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA — MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA LEI — RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO — DEFERIMENTO. — Lei municipal que altera o zoneamento urbano, incluindo em Macrozona Urbana área anteriormente pertencente à Macrozona de Proteção e Preservação Ambiental. Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. **Ausência de estudo técnico prévio, de ampla consulta pública e**



**de participação das entidades comunitárias envolvidas.** Ação precedente. (TJ-SP – ADI: 00051303520048260000 SP 0005130-35.2004.8.26.0000, Relator: Cauduro Padin, Data de Julgamento: 12/03/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/04/2014) VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS estes autos antes identificados. ACORDAM os integrantes do Egrégio Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em deferir a medida cautelar requerida, nos termos do voto do relator. **(0804802-87.2018.8.15.0000, Rel. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Tribunal Pleno, juntado em 19/11/2018)**

E o **Tribunal de Justiça de São Paulo** já havia pontificado sobre a necessidade de autêntico debate do projeto de lei de uma matéria tão importante para os municípios e diversas instituições da comunidade local:

(...) Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta. **(TJSP, ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010)**

Com participação da população atingida, conforme decidiu o **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**:

Representação por Inconstitucionalidade da Lei nº 2.810/2011 do Município de Niterói que altera Lei de Vilas e Conjunto de Pequeno Porte e os parâmetros urbanísticos relativos ao bairro de Itacoatiara definida pelo Plano Diretor de Niterói e pelo Plano Urbanístico da Região Oceânica – Lei nº 1968/2002. Inconstitucionalidade formal. Lei originária de projeto de lei apresentado por vereador Felipe dos Santos Peixoto, da Câmara Municipal de Niterói, tratando de matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, como ocupação do solo urbano, delimitação de áreas e alteração de gabaritos. Matéria afeita à política urbana com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida dos municípios, nos exatos termos dos artigos 229 a 231 e 238, VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes, artigo 7º, da CERJ. Vício de iniciativa - acarreta a nulidade da lei, pois não se convola pela sanção e promulgação da lei viciada. Inconstitucionalidade material. Não restou garantida a necessária participação popular na elaboração da lei. Irrelevante a quantidade de audiências públicas



realizadas. A lei não fixa sequer o número de audiências. Mas é exigido o conhecimento do teor do projeto de lei e de suas alterações ao menos por parte da população atingida. O que não se verificou no caso considerado. Na hipótese, a audiência pública realizada em 21/12/2009, cujo edital de convocação de 15/12/2009, não apresentou aos munícipes o projeto 050/2009 com as 19 emendas aditivas, substitutivas e modificativas que o transformaram no Projeto Substitutivo 02/2010, cuja assinatura ocorreu em 23/12/2009, dois dias após a única audiência pública realizada. O Projeto Substitutivo 02/2010 não é o mesmo Projeto de Lei 50/2009, que possuía apenas 6 artigos e passou a ter 15 artigos no substitutivo. Ausência de participação popular em flagrante violação aos arts. 77, 231, § 4º, 234, III, 236, 241, da CERJ. Inconstitucionalidade da Lei nº 2.810/2011 do Município de Niterói que se declara. Procedência da Representação. (TJ-RJ – ADI: **00701914120188190000**, Relator: Des(a). **KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT**, Data de Julgamento: **09/09/2019**, OE – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL)

Desse modo, é inexorável a incompatibilidade entre o diploma legal impugnado e o *Ordenamento Constitucional Estadual*, pois a *Constituição do Estado* prevê objetiva e efetivamente a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística, sob pena de ofensa aos arts. 10, X, e 185, § 8º, da *Carta Estadual*, aplicáveis aos Municípios por força do seu art. 10, *caput*.

Por sua vez, a análise da inconstitucionalidade material guia-se pelas regras e princípios constitucionais que envolvem o direito e o dever de proteção do meio ambiente.

A *Constituição Federal* consagrou, no art. 225, *caput*, o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, e atribuiu “ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Ao analisar o art. 225, *caput*, da *Constituição da República*, **Antônio Herman Benjamin** destaca que o equilíbrio ecológico deve ser compreendido de maneira dinâmica, de modo que “não é objetivo do Direito Ambiental fossilizar o meio ambiente e estancar suas permanentes e comuns transformações, que vêm ocorrendo há milhões de anos. O que se busca é assegurar que tal estado dinâmico de equilíbrio,



em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado, deixando que a natureza siga seu próprio curso”.<sup>4</sup>

O direito de preservação à integridade do ambiente constitui direito de terceira geração e consubstancia “prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social”.<sup>5</sup>

Por dicção expressa da Constituição, a proteção ao meio ambiente é, concomitantemente, (a) competência administrativa comum a todos os entes federativos (Art. 23, VI) e (b) competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (Art. 24, VI).

O **Supremo Tribunal Federal** decidiu reiteradas vezes que a competência municipal em matéria ambiental deve se pautar por dois pressupostos: a) a norma deve contribuir para a efetiva tutela do direito em questão, e b) o regramento deve se mostrar harmônico com as normas editadas pelos demais entes federados.

Com efeito, no Tema 145 (**RE 586.224-RG**, Rel. Min. LUIZ FUX, Dje de 23/3/2015), fixou-se tese no sentido de que “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.”

Reafirmou-se na **Suprema Corte** a tese acima com o julgamento da **ADI 2.142**, em 27/6/2022, de relatoria do **Min. Roberto Barroso**:

Direito constitucional e ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Ceará. Licenciamento ambiental. Resguardo à competência municipal. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 264 da Constituição do Estado do Ceará. Alegação de que o dispositivo impugnado, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, viola o princípio federativo e a autonomia municipal. 2. **O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a**

4 BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: Direito Constitucional Ambiental brasileiro. CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 133-134.

5 Voto do Ministro Celso de Mello, Relator, no MS 22.164/SP. STF/Tribunal Plenário, DJ de 17.11.1995.



**disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).** Tema 145/STF. 3. Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. Precedentes. 4. Procedência do pedido, para dar interpretação conforme ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceará a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local.

Tese de julgamento: “É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local”. (ADI 2142, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/6/2022, DJe de 4/7/2022). Destado.

Como visto, o *Município de João Pessoa* não legislou sobre matéria alheia à sua competência.

Feita essa breve exposição sobre o condomínio legislativo em matéria ambiental, a norma questionada não está em consonância com as disposições constitucionais pela notória incompatibilidade com regras mais protetivas e, em consequência disso, fustiga o aparato constitucional de proteção do meio ambiente.

O art. 225, § 1º, da *Constituição Federal*, atribui ao poder público – de todas as esferas – incumbências destinadas a assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, como:

“preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I); “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (inciso III); “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (inciso IV); “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (inciso VII)

A *Constituição do Estado da Paraíba*, em seu art. 229, define o conceito de zona costeira, em uma faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar



de sizígia para o interior do continente, devendo, as construções implantadas nessa área, ser disciplinadas pelo Plano Diretor dos Municípios, obedecendo, entre outros, estes requisitos:

Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei.

§ 1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos:

a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo;

b) nas áreas a serem urbanizadas, a primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo;

No caso da Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, nota-se alterações legislativas e administrativas voltadas a flexibilizar severamente situações consolidadas de proteção ambiental estabelecida legitimamente pela *Constituição Estadual* e, precedentemente, pela normatização local modificada – Decreto Municipal n.º 9.718/2021. Alterações pontuais na legislação municipal nessa direção, em matéria já regulamentada constitucionalmente, criam cenário de flexibilização e enfraquecimento da proteção do patrimônio ambiental.

No magistério de **Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer**, é dito que “em matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais se registra um dever de progressividade, ou seja, a adoção de medidas legislativas – e administrativas – que busquem sempre uma melhoria ou aprimoramento dos direitos fundamentais socioambientais”.<sup>6</sup>

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é interesse generalizado da sociedade, visto que essencial à sadia qualidade de vida, sendo preocupação de todos a melhoria da qualidade do ar e dos alimentos, a salvaguarda da

6 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.



natureza e das paisagens, a proteção aos cursos d'água e de ecossistemas equilibrados.

Nessa ordem, a aferição de constitucionalidade de leis que reduzem os níveis de proteção ambiental e urbanística assume um caráter majoritário, pois representa o interesse de toda a sociedade.

Sobre o assunto, o **Supremo Tribunal Federal** decidiu reiteradas vezes que a competência municipal em matéria ambiental deve se pautar por dois pressupostos: a) a norma deve contribuir para a efetiva tutela do direito em questão, e b) o regramento deve se mostrar harmônico com as normas editadas pelos demais entes federados, consoante precedente a seguir colacionado:

Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) **A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União.** (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.) – Grifado.

O entendimento valida o alto grau de proteção constitucional conferida ao meio ambiente, amparado-se no dever estatal nesse campo e no princípio da proibição de retrocesso ambiental, que veda alterações legislativas e administrativas voltadas a flexibilizar situações consolidadas de proteção ambiental e que impliquem involução de conquistas no tempo.

Se, por um lado, o Ente Municipal não pode atuar de modo excessivo, intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender aos critérios da proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o núcleo essencial do direito fundamental em questão, também é certo que o Município, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, não pode se omitir ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito, pena de incorrer em violação à ordem jurídico-constitucional.

Em idêntico sentido, há consolidada jurisprudência desse **Órgão Especial do TJPB**. Indica-se, ilustrativamente, o precedente a seguir:

Processo nº: 0815349-21.2020.8.15.0000Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)Assuntos: [Ausência de Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública]AGRAVANTE: GUIMARÃES INDUSTRIA, METALÚRGICA,



COMERCIO E SERVIÇOS LTDA. - EPP AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA AGRADO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. TUTELA DEFERIDA. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL PARA FUNCIONAMENTO DO EMPREENDIMENTO. ZONA ESPECIAL DE PROTEÇÃO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 225 DA CF/88, ARTS. 9 E 10 DA LEI Nº 6938/81. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. - **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados. Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em negar provimento ao agravo de instrumento. **(0815349-21.2020.8.15.0000, Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, AGRAVO DE INSTRUMENTO 3ª Câmara Cível, juntado em 21/09/2021). Destacado.**

Isso porque atividades econômicas, a exemplo da construção civil, apenas serão consideradas lícitas e constitucionais quando subordinadas à regra de proteção ambiental, sobretudo considerado o fato de que a proibição de construções acima de determinado patamar, os chamados espigões, na orla da capital, tem sido um diferencial positivo de defesa meio ambiente na Paraíba.

O **Plenário do STF**, nesse sentido, reconheceu a inconstitucionalidade de legislação estadual que teria conferido proteção deficitária às áreas de proteção permanente (APPs) em comparação ao regramento nacional estabelecido pelo Código Florestal (Lei Nº 12.651/2012), extrapolando o Ente Federativo Estadual, ao assim agir, os limites da sua competência suplementar decorrente da competência concorrente estabelecida no Art. 24, Caput, VI, § 2º, da CF. O STF, na referida Decisão, afirmou claramente a existência de violação dos critérios da proporcionalidade (e razoabilidade) na atuação do legislador estadual ao expor bens jurídicos de máxima importância (no caso, a proteção ecológica), o que viola, em outras palavras, o princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente<sup>7</sup>.

---

7 (ADI 5676, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022).



Ainda sobre o entendimento da nossa **Corte Constitucional** sobre o tema, registra-se passagem do voto do **Ministro Celso de Mello** no julgamento da **ADI 4.901/DF**, que versava sobre a constitucionalidade do Novo Código Florestal de 2012:

“Com efeito, emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo. Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal”<sup>8</sup>.

Com efeito, a permissão normativa para a construção de empreendimentos irregulares, além de modificar a paisagem costeira, causa sombreamento, afetando ecossistemas, gerando impactos negativos na fauna e flora local, alterando padrões de migração de aves e influenciando a eclosão de ovos de animais marinhos, também causa impactos na ventilação e circulação do ar, na erosão costeira, dentre outros.

Assim, as normas contidas na LUOS não poderiam estabelecer parâmetros menos protetivos do que aqueles previstos na Constituição Estadual e em legislações anteriores.

Relevante assentar, outrossim, que o Município, mesmo estando dotado de competência para legislar sobre a matéria, deve respeitar o padrão já estabelecido, utilizando-o como patamar mínimo. De forma que somente estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo; nunca alguém do que já foi anteriormente legislado, pois, se assim não proceder, violará diretamente o dispositivo estampado claramente no art. 229, *caput* e § 1º, alínea a, da *Constituição Estadual*, bem como o princípio da vedação do retrocesso ambiental e o art. 225, *caput* e § 1º, I, da

---

<sup>8</sup> STF, ADI 4.901/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018.



*Constituição Federal*, quando verificada a proteção insuficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Logo, inequívoca a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

O **Tribunal de Justiça do Paraná** há muito tempo já pontificava que normas estaduais que estabelecem gabarito de altura máxima na orla protege o meio ambiente e tem amparo constitucional:

MUNICÍPIO - AUTONOMIA MUNICIPAL - PLANEJAMENTO URBANO - ABUSO DE PODER - LEGISLAÇÃO CONCORRENTE - INTERFERÊNCIA DO ESTADO FEDERADO NO QUE TANGE AO GABARITO DAS CONSTRUÇÕES LITORÂNEAS - LEGITIMIDADE - REGULAMENTAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO - INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO CONTRA ESSAS NORMAS - SEGURANÇA DENEGADA - DECISÃO POR MAIORIA. - Se o município, abusando de sua autonomia, na ânsia de arrecadar mais tributos, age contra o interesse público, autorizando a construção de espigões na orla marítima, provocando com isso grande concentração de esgoto doméstico à beira do mar, diminuição da insolação na praia em certas horas do dia, dificuldade à circulação do vento, excessiva concentração de veículos, tudo contribuindo até para desvalorização dessas construções e evidente prejuízo para o turismo litorâneo, legítimas se mostram as normas estaduais que, sem ferir a autonomia municipal, se limitam a estabelecer gabarito máximo para construções na orla marítima, visando, inclusive, "a preservação do meio ambiente", na ausência de norma legal que regule o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional (art. 23, "caput" e parágrafo único, da Constituição Federal). **(TJ-PR - MS: 466804 PR Mandado de Segurança (Gr/C.Int-Cv) - 0046680-4, Relator: Antonio Lopes de Noronha, Data de Julgamento: 05/12/1996, III Grupo de Câmaras Cíveis, Data de Publicação: 05/02/2001 DJ: 5812)**

## **6. DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS AO CASO:**

### **6.1. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO**

Consoante o Princípio Dez da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, *in verbis*:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações



acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Nesse contexto, o Princípio em esboço diz respeito à participação da sociedade na elaboração de leis; participação nas políticas públicas, através de audiências públicas; e participação no controle jurisdicional através de medidas judiciais, como ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e ação popular.

A responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade é partilhada com os cidadãos, uma vez que estes são os próprios beneficiários na utilização do meio ambiente. In casu, se faz necessária a intervenção judicial no cumprimento da *Constituição* e das leis para que se busque o planejamento, desenvolvimento e gerenciamento ordenado da cidade de João Pessoa de maneira a equilibrar o crescimento econômico, com princípios, inclusão social e principalmente a proteção ambiental, garantindo a qualidade de vida da população e a preservação do meio ambiente para as próximas gerações.

## **6.2. PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO AMBIENTAL**

Por ser o meio ambiente equilibrado um direito de todos (CF, art. 225) e um bem de uso comum do povo, de titularidade difusa, constitui-se num bem que tem caráter indisponível, não pertencendo a este ou aquele.

Dessa forma, os bens ambientais não figuram no rol dos bens negociáveis pelo particular ou pelo próprio poder público. Nesse contexto, a ideia de indisponibilidade do meio ambiente vem reforçada pela necessidade de sua preservação em atenção às gerações futuras. Uma obrigação imposta pela própria *Carta Magna* como um dever das gerações atuais transferirem esse “patrimônio” ambiental às gerações vindouras.

Logo, o meio ambiente é considerado bem público pertencente à coletividade atual e futura, e como tal, é insuscetível de apropriação, ou seja, não



integra o patrimônio disponível do Estado ou de qualquer sujeito privado. Nesse sentido, cabe ao Poder Público o dever de agir em sua defesa. Nenhum acordo ou ajuste pode transacionar com o que é indivisível e intransacional, não cabendo ao Estado realizar concessões ou abrir mão do seu dever de proteção e fiscalização.

Esse dever de proteção, atribuído constitucionalmente a todos os entes federativos, deve envolver políticas, ações e medidas, tanto de prevenção, quanto de reparação de danos ambientais. A proporcionalidade, nesse ponto, reforça a indisponibilidade do interesse público ambiental como exigência de tutela necessária e suficiente. Se o Estado falha, por omissão total ou parcial, seja no exercício de poder de polícia administrativa, seja como agente de imputação de responsabilidade aos infratores ambientais, descumpra seu poder-dever de proteção.

Nesse contexto, a tutela ineficiente e desidiosa, revela-se nas graves deficiências dos órgãos públicos.

Assim, com base na indisponibilidade do bem ambiental, não integram os poderes dos Entes Público a prerrogativa de se omitir no seu dever de fiscalização permitindo com essa omissão a degradação do meio ambiente, bem como a perda de qualidade ambiental no local, em prol do desenvolvimento econômico irresponsável, que, no fim das contas, gera um alto custo à coletividade.

### **6.3. PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO**

Consoante preconiza a Declaração de Estocolmo/72 *“Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”*.

Por conseguinte, deverá cada ente público estabelecer um plano, de modo a garantir a utilização e disponibilidade dos recursos ambientais e assegurando a permanência desses recursos para as gerações futuras. Caberá, ainda, proteger o meio ambiente para aqueles que não podem se manifestar, ou seja, o Poder Público agirá como curador de gerações futuras.



Nesse contexto, o princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público salienta o caráter público de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que as normas ambientais, como normas de ordem pública, devem ser observadas obrigatoriamente por todos. Destarte, o próprio legislador constitucional cuidou de prever tal princípio no art. 225, *caput*, da *Constituição Federal*, consignando que, *in verbis*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações. (Grifado)

Corroborando com a orientação constitucional, a Lei n.º 6.938/81, em seu art. 2º, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente com vistas a direcionar e organizar essa função protetiva obrigatória do Poder Público e, conseqüentemente, assegurando condições de desenvolvimento socioeconômicas compatíveis com os interesses da segurança nacional e da dignidade da pessoa humana.

Vale registrar que o **Superior Tribunal de Justiça** pacificou o entendimento segundo o qual “em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou agravamento do dano causado” (**Jurisprudência em teses, tese n.º 8, Edição n.º 30: Direito Ambiental**).

#### **6.4. DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, PRECAUÇÃO E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL**

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.



A respeito da relevância da atuação do **Poder Judiciário** na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, **Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer** ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.<sup>10</sup>

Na sua atuação de controle, o Poder Judiciário é balizado pelos **princípios da precaução e da prevenção**.

De acordo com o primeiro desses princípios, que se desdobra na máxima “in dubio pro natura”, na existência de conflito normativo, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o meio ambiente.

Tem essa precaução origem no Direito Alemão (Vorsorgeprinzip) e é reconhecida como o Princípio 15. da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992<sup>11</sup>. Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

O caput, do rt. 225, da CF, igualmente positiva o chamado princípio da prevenção, pelo qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> SARLET; FENSTERSEIFER, Direito constitucional ambiental, cit., p. 293.

<sup>11</sup> Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

<sup>12</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental brasileiro. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119-120.



De acordo com **Norma Sueli Padilha**, o princípio da prevenção “deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteados por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.<sup>13</sup>

### **Alexandra Aragão** esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano.

O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal. Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.<sup>14</sup>

Os princípios da precaução e da prevenção estão definitivamente incorporados em nossa jurisprudência, consoante se pode verificar por meio das decisões abaixo transcritas, oriundas do **Supremo Tribunal Federal**:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO N. 4.074/2002, MODIFICADO PELO DECRETO N. 10.833/2021. CONTROLE DE AGROTÓXICOS, COMPONENTES E AFINS. AFRONTA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDORES DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE. **(ADPF 910, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-07-2023 PUBLIC 14-07-2023)**

13 PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.

14 ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.422/2019 DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA PRAIA DE JACARAPÉ. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ALTERAÇÃO NAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA. HIPÓTESES TAXATIVAS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. NÃO VERIFICADA. ÁREA OCUPADA POR COMUNIDADE TRADICIONAL. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Não restou comprovada ilegalidade no processo legislativo estadual que implicasse em violação à competência da União para editar normas gerais em matéria ambiental. 2. Não houve qualquer alteração ou inovação na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo, que são de competência típica da Administração e contam com previsão no regramento federal. Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República 3. A norma questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente, mas se faz predisposta a reequilibrar a proteção constitucional dispensada ao meio ambiente, à justiça social e às comunidades tradicionais, cujas atividades econômicas são por natureza de baixo impacto. 4. Pedido da ação direta julgado improcedente. **(ADI 6957, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-02-2023 PUBLIC 06-02-2023)**

Seguindo a mesma linha de entendimento, colaciona-se decisão desse **Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba:**

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0803142-92.2017.815.0000 RELATOR: Desembargador LEANDRO DOS SANTOS AGRAVANTE: American Tower do Brasil – Cessão de Infraestruturas Ltda ADVOGADO: Grazziano Manoel Figueiredo Ceará, OAB/SP Nº 241.338 AGRAVADA: Andréa Italiano da Nóbrega Figueiredo ADVOGADO: Em causa própria, OAB/PB 17.454 ORIGEM: Juízo da Vara Única da Comarca de São Mamede JUIZ (A) : José Milton Barros de Araújo AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. ESTAÇÃO DE RÁDIO BASE. INSTALAÇÃO DE ANTENA DE TELEFONIA VIZINHO AO IMÓVEL DA PARTE AUTORA. ALEGAÇÃO DE RISCO À SAÚDE E DE PREJUÍZO PATRIMONIAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DA OBRA, POR CAUTELA, PARA EVITAR PREJUÍZOS À EMPRESA. IRRESIGNAÇÃO. MANUTENÇÃO DO DECISUM. DESPROVIMENTO DO



RECURSO. - Uma vez que a obra está em sua fase inicial e utilizando-se do princípio da precaução, a suspensão da instalação da ERB deve ser mantida, a fim de evitar eventuais prejuízos à empresa Recorrente. - **“As decisões judiciais que envolvem direito ambiental estão intrinsecamente ligadas à noção de saúde pública e devem privilegiar os princípios da precaução e da prevenção, com o objetivo de evitar os danos que, ao contrário de outras áreas, são irreparáveis”**. (TJMA; AI-AI 006096/2016; Quinta Câmara Cível; Rel. Des. Ricardo Tadeu Bugarin Dualibe; Julg. 20/02/2017; DJEMA 03/03/2017) Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados: ACORDA a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, em DESPROVER o Agravo de Instrumento, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento. **(0803142-92.2017.8.15.0000, Rel. Des. Leandro dos Santos, AGRAVO DE INSTRUMENTO, 1ª Câmara Cível, juntado em 25/09/2017)**

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso, de onde se origina o princípio da **proibição de retrocesso ambiental**, previsto no Item 2, do art. 11, do Protocolo de São Salvador.<sup>15</sup> Como se sabe, o Protocolo de São Salvador foi adotado à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e tem, por esse motivo, natureza jurídica de norma supralegal.

A expressão é atribuída a **Ingo Wolfgang Sarlet**, em suas aulas em Porto Alegre, sobre direitos fundamentais e a Constituição, em 2005 (FENSTERSEIFER, 2008, p. 258, nota 746). Esse seria um princípio constitucional implícito, que se impõe ao legislador em nome da garantia constitucional dos direitos adquiridos, do princípio constitucional de segurança jurídica, do princípio da dignidade da pessoa humana e, finalmente, em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, § 1º, da *Constituição Federal*.<sup>16</sup>

Outrossim chamada na doutrina estrangeira de princípio de stand still, “efeito cliquet”, ou entrenchment, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma

---

<sup>15</sup> Artigo 11 Direito ao Meio Ambiente Sadio 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos. 2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

<sup>16</sup> Essa justificativa teórica para o princípio de não regressão é aplicada em matéria de direitos sociais, mas poderia se aplicar também aos demais direitos fundamentais, segundo Sarlet (2006, p. 346).



medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo **André de Carvalho Ramos**,<sup>17</sup> a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), da dignidade humana (CF, art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (CF, art. 1º, *caput*, e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV, 10, da *Carta Magna*.

A aplicação do princípio há de ser compatibilizada com a autonomia do legislador, sob pena de transformar-se a tarefa de produção normativa em mera função executiva/aplicadora de normas constitucionais.

É em deferência ao espaço de livre conformação próprio da atividade legislativa que **J. J. Gomes Canotilho** advoga uma concepção restrita da vedação do retrocesso, a qual teria o sentido de uma norma proibitiva da revisibilidade normativa tão somente quando em causa estivesse a preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais e sociais já concretizados. Nesse sentido, observa o professor:

(...) A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência humana.

**(...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos**

17 CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 102-103.



**ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial.** Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.<sup>18</sup> (Grifado)

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial socioambiental, que abrange “o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou seja, de uma vida que corresponda a padrões qualitativos mínimos”.<sup>19</sup>

Dessa forma, impende reconhecer que o princípio da vedação de retrocesso não há de ser considerado como fator de paralisação da dinamicidade própria da sociedade, mas orientação no sentido de que o processo de atualização do ordenamento jurídico se dê de forma paralela às constantes transformações sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas e aos avanços tecnológicos.

Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas na ponderação entre a proteção ambiental e a ordem econômica, ambas albergadas na Constituição Federal.

Do ponto de vista da argumentação jurídica, o princípio do não retrocesso no campo dos direitos fundamentais em geral e no do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado em especial fornece um valioso critério para debater a conformidade dos atos supostamente violadores – principalmente das leis – aos

---

18 CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito constitucional e teoria da constituição, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.

19 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. 2010. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-agarantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 25.1.2024.



parâmetros jurídicos superiores dados pela Constituição (controle de constitucionalidade) e pelo Direito Internacional (controle de convencionalidade).

Este preceito constitucional implícito veda alterações legislativas e administrativas voltadas a flexibilizar situações consolidadas de proteção ambiental, que impliquem involução de proteção e conquistas nesse campo, salvo em situações muito excepcionais.

**Antônio Herman Benjamin** esclarece a força normativa e eficácia imediata do princípio da proibição de retrocesso.<sup>20</sup> Aceite-se a citação longa pela importância dos elementos que contém e por sua aplicabilidade à ofensa constitucional perpetrada pela norma objeto desta ação:

Proibição do retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção. Sim, princípio geral do Direito Ambiental, pois a previsão normativa explícita não se antepõe como pressuposto insuperável ao seu reconhecimento. É que a proibição de retrocesso não surge como realidade tópica, resultado de referência em dispositivo específico e isolado; ao contrário, nela se aninha um princípio sistêmico, que se funda e decorre da leitura conjunta e [do] diálogo multidirecional das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do Direito Ambiental. Além disso, princípio geral, já que as bases e conteúdo ecológicos (= o mínimo ecológico, a garantia dos processos ecológicos essenciais, a hiperproteção dos ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, a preservação absoluta das espécies ameaçadas de extinção) da proibição de retrocesso estão claramente afirmados na Constituição e nas leis ambientais brasileiras. Tanto a legislação ambiental, como a jurisprudência optaram por esse “caminhar somente para a frente”.

Note-se que o texto constitucional, na proteção do meio ambiente se organiza, acima referimos, em torno de bem-revelados e fixados núcleos jurídicos duros (“centro primordial”, “ponto essencial”, ou “zona de vedação reducionista”), que

---

<sup>20</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 62-63 e 67-69.



rejeitam ser ignorados ou infringidos pelo legislador, administrador ou juiz, autênticos imperativos jurídico-ambientais mínimos: os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies” (art. 225, § 1º, I, II e VII). [...] Fundição entre instrumentos infraconstitucionais e a norma constitucional de garantia do mínimo ecológico Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão 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). [...] É bom ressaltar que os Instrumentos de Direito Ambiental, no caldo dos múltiplos matizes de origem, filiação filosófica e objetivos que os informam, ostentam variegadas referências de prestígio e eficácia. Há, entre eles, os que atuam no coração da disciplina, chamados diretos ou primários (salvaguardam, frontalmente, biomas, ecossistemas e processos ecológicos essenciais, entre eles cabendo citar as Áreas Protegidas, a Reserva Legal, as APPs, a declaração de árvore imune a corte); e os que, batizados de indiretos ou procedimentais, alcançam resultados semelhantes, só que por meios oblíquos, p. ex., ao ampliarem o grau e disseminação de informação ambiental gerada e em circulação, e ao estabelecerem mecanismos de participação pública. A ambas as categorias se aplica o princípio da proibição de retrocesso ambiental. No âmbito desse “centro primordial”, “ponto essencial”, “núcleo duro” ou “zona de vedação reducionista”, o desenho legal infraconstitucional, uma vez recepcionado pela Constituição, com ela se funde, donde a impossibilidade de anulá-lo ou de afrouxá-lo de maneira substancial, sem que com isso, inafastavelmente, se fira ou mutile o próprio conteúdo e sentido da norma maior. É o fenômeno da repulsa às normas infraconstitucionais que, desinteressadas em garantir a máxima eficácia dos direitos constitucionais fundamentais, não se acanham e são rápidas ao negar-lhes o mínimo de eficácia. Aplicação prática do princípio da proibição de retrocesso ambiental Firma-se como pressuposto da proibição de retrocesso que os mandamentos constitucionais “sejam concretizados através de normas infraconstitucionais”, daí resultando que a principal



providência que se pode “exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas”, sobretudo quando tal revogação ocorre desacompanhada “de uma política substitutiva ou equivalente”, isto é, deixa “um vazio em seu lugar”, a saber, “o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente”.

A proteção ambiental, portanto, há de se compatibilizar com os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 3º, III, e 170, VII), e com os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (CF, art. 4º, IX), da livre-iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170) e da propriedade privada (CF, arts. 5º, caput e XXII, e 170, II).

Conseqüentemente, é esse o conjunto de princípios e diretrizes constitucionais, bem como de balizas jurisprudenciais, que há de informar a formulação de políticas públicas, de modo a estabelecer os limites materiais à atuação do Poder Público e proibir ações que promovam a pura e simples desconstrução ou regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, mas estimular a adoção de medidas que, abraçando a ideia de desenvolvimento sustentável, permitam o implemento de inovações, avanços e melhorias que contemplem também as exigências do progresso econômico e social do país.

Nesse contexto, a orla marítima está inserida no ecossistema costeiro, que passou a ser foco de preservação ambiental com a inserção do capítulo do meio ambiente na Constituição de 1988, sendo considerada patrimônio nacional. Esse espaço, por se encontrar num importante ecossistema, demanda mais cuidado na sua forma de ocupação, de maneira que não se destrua a biodiversidade ali existente.

O Bairro do Cabo Branco é na sua maior parte uma estreita faixa de terra limitada a oeste pela falésia do Cabo Branco, elemento geográfico tombado pelo IPHAEP como patrimônio paisagístico.

As restrições em questão contribuíram para a proteção paisagística do bairro no que se refere à escala da falésia (esta foi protegida também por restrições adicionais, incidentes no bairro do Altiplano Cabo Branco, localizado no topo da falésia, que controlam fortemente a altura de suas edificações). Os edifícios existentes com altura superior à da falésia foram construídos antes da vigência dessas restrições.



Os fatos mostram que a busca da preservação paisagística foi desencadeada por eventos como a construção de edifícios verticais, os chamados “espigões”, principalmente no trecho da orla que vai do Hotel Tambaú até a extremidade do Cabo Branco.

É notório que o escalonamento do gabarito moldou uma morfologia urbana que é específica dos bairros da orla marítima, marcada por uma verticalização moderada na faixa de 500 metros de largura a partir da preamar de sizígia para o interior do continente.

A Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, consubstancia frontal violação ao dever de proteger o ambiente e ao princípio da vedação de retrocesso socioambiental, preceito constitucional implícito que veda alterações legislativas e administrativas voltadas a flexibilizar situações consolidadas de proteção ambiental, que impliquem involução de conquistas nesse campo. Como explicam **Ingo Sarlet** e **Tiago Fensterseifer**, “em matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais se registra um dever de progressividade, ou seja, a adoção de medidas legislativas – e administrativas – que busquem sempre uma melhoria ou aprimoramento dos direitos fundamentais socioambientais”.<sup>21</sup>

Em suma, essa é a interpretação consentânea com a ordem constitucional e especificamente com os princípios ambientais da precaução, da vedação da proteção insuficiente e da proibição do retrocesso ambiental, concluindo ser imperativa a atuação do **Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba** na declaração de inconstitucionalidade da norma atacada.

## 6.5. DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Quanto à Supremacia do Interesse público em relação ao particular, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** discorre magistralmente sobre o tema:

O Direito Público somente começou a se desenvolver quando (...) substituiu-se a ideia do homem com fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os **interesses públicos têm supremacia sobre os individuais**.

---

21 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.



O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da **justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo**.

Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram. Houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas (...). Surgiu, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas (...) que **condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social**.

É no âmbito do Direito Público, em especial do Direito Constitucional e Administrativo, que o princípio da supremacia do interesse público tem sua sede principal. Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuído por lei, o poder atribuído à Administração têm o caráter de poder-dever. Assim, **a autoridade não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo**<sup>22</sup>. (Grifado)

**Celso Antônio Bandeira de Mello**, por sua vez, conceitua o interesse público "(...) *Como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem*".<sup>23</sup> Nesse sentido, esclarece o ilustre autor que:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último (...). É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados (...)<sup>24</sup>.

Nesse contexto, a proteção ambiental é um direito de todos, ao mesmo tempo em que é uma obrigação de todos (art. 225, CF). Isso demonstra a natureza pública deste bem, o que leva a sua proteção a obedecer ao princípio de prevalência do interesse da coletividade, ou seja, do interesse público sobre o privado na questão de proteção ambiental.

<sup>22</sup>Direito Administrativo. 13ªed. São Paulo: Atlas, 2001, págs.: 68/69.

<sup>23</sup>Curso de Direito Administrativo. 32º ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 62.

<sup>24</sup>Curso de Direito Administrativo. 32º ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 70.



Esse preceito constitucional qualifica o *meio ambiente* como um bem público no sentido de que a sociedade deve ser considerada verdadeira e única titular do patrimônio ambiental, ou melhor, do bem público ambiental.

Conforme ensina **Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamín**:<sup>25</sup>

(...) a titularidade do meio ambiente, como macroconceito, pertence à coletividade (sociedade) e a sua utilização é pública, vale dizer, a ele se aplica o princípio da não exclusão de seus beneficiários. Por isso se diz que o bem ambiental é público, não por que pertença ao Estado (critério subjetivo), mas porque não é passível de apropriação com exclusividade (critério objetivo) sendo por isso mesmo, verdadeiro bem público de uso comum do povo.

Assim, o bem ambiental imaterial e incorpóreo constitui o meio ambiente ecologicamente equilibrado e é considerado público por que está à disposição de todos os cidadãos para seu "uso comum" e por isso sua tutela tem um caráter público. Ou seja, a tutela do bem ambiental deve ser exercida pelo Estado e pela sociedade em favor da coletividade, onde a finalidade pública da gestão deste bem faz com que prevaleça o interesse público quando em conflito com os interesses privados.

Este é um princípio do Direito Público do qual demonstra a superioridade dos interesses da coletividade em relação aos interesses dos particulares, privados, de forma que na aplicação de uma norma a um caso concreto utiliza-se, na dúvida, a norma que privilegia os interesses da sociedade em geral.

Dessa forma, o **meio ambiente** é tido com algo intangível, no qual o particular não pode se apropriar, é, portanto, um bem de uso comum do povo, que deve ser protegido pelo Estado e pela sociedade para garantir a fruição dos mesmos.

**Além disso, não há como se invocar em sede de meio ambiente outro instrumento retórico tão comum em demandas contra o poder público: a discricionariedade do administrador.**

---

25BENJAMIN, A. H. V. Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993, p. 71.



A defesa e preservação do meio ambiente não se inserem entre políticas públicas que pudessem ser eleitas pelos atuais mandatários políticos. Elas têm necessariamente de constar de todas as plataformas eleitorais e de todas as atuações administrativas. Não se fala em oportunidade ou conveniência de realizar uma obra pública que defenda ou preserve o equilíbrio ecológico. Fala-se apenas em necessidade de tal obra. Havendo tal necessidade, a obra deve ser realizada.

Não se trata apenas de políticas públicas a serem implementadas segundo recursos orçamentários frequentemente mal distribuídos ou mal-empregados. Pelo contrário, tem-se aqui verdadeiro direito subjetivo público da coletividade de todos nós enquanto pessoas humanas, obrigação constitucional dos poderes públicos de defenderem e preservarem, a qualquer custo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

Desse modo, se houver dano ambiental colocando em risco a manutenção de um meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, como ocorre *in casu*, não pode haver discussão: há pretensão de todos exigirem a adoção das medidas necessárias que permitam a defesa e preservação deste, voltando-se contra o causador do dano ou contra aqueles que têm obrigação de repará-lo.

Portanto, o administrador e o particular principalmente, só possui uma opção, qual seja adotar todas as medidas/providências cabíveis e necessárias no sentido de coibir os danos ambientais, bem como adotar medidas efetivas e proteção e preservação do meio ambiente, não havendo que se falar em discricionariedade do Poder Público, e muito menos em suposta reserva do possível.

## 7. PEDIDO FINAL

**Ante exposto**, manifesta-se o *Procurador-Geral de Justiça* pelo desacolhimento das preliminares arguidas e, no mérito, pela **procedência integral** do pedido de declaração de inconstitucionalidade da referida norma, conforme consta da inicial deste processo.

João Pessoa, data do registro eletrônico.

**Antônio Hortêncio Rocha Neto**  
**Procurador-Geral de Justiça**

