



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
GRUPO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA ASSESSORIA TÉCNICA DO
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA**

MP VIRTUAL N.º 001.2024.045884

Constitucional. Urbanístico. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar N° 166, de 29 de Abril de 2024, do Município de João Pessoa. Lei que instituiu o Plano Diretor do Município. Violação aos Arts. 10, X e 185, § 8º, da Constituição Estadual. Ausência de efetiva participação popular e da necessária publicidade para aprofundar o debate parlamentar a respeito das modificações legislativas apresentadas durante as discussões para a revisão do Plano Diretor do Município de João Pessoa, como, por exemplo, matérias relacionadas às modificações nas alturas máximas permitidas por lei para as edificações na faixa de 500 m na zona costeira de João Pessoa.

Considerando que todos os Entes Federativos possuem competência para legislar sobre a matéria ambiental, dentro das suas atribuições constitucionais, não se pode simplesmente aplicar uma sobreposição legislativa menos restritiva do ponto de vista ambiental, o que permitirá atividades e empreendimentos incompatíveis com a preservação do ambiente, numa violação frontal ao dispositivo contido 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 Constituição Federal, devido à proteção insuficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A 1ª SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA, atuando com delegação expressa do Procurador-Geral de Justiça (**Ato PGJ N° 063/2021**, publicado no DOEMP, em 30 de Agosto de 2021), no uso de suas atribuições institucionais, com a legitimidade prevista no Art. 129, IV, da Constituição Federal; Art. 29, I, da Lei Federal N.º 8.625/93;

Art. 14, § 4º, I e V, e art. 40, I, da Lei Complementar Estadual N.º 97/2010 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba; e com fundamento no Art. 105, I, “a”, N.º 3, da Constituição do Estado da Paraíba, vem perante esse Egrégio Tribunal propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, tendo por objeto a 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 Pessoa¹, pelos fundamentos a seguir expostos.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO PROPONENTE.

A legitimidade ativa do Ministério Público tem assento constitucional e infraconstitucional, mesmo porque, a partir da nova ordem erigida com a “Lex Mater”, houve ampliação das atribuições do Parquet, de modo a incumbir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse sentido, para promover a ordem jurídica, foi atribuída ao Parquet a legitimidade para promover o controle de constitucionalidade, conforme disposição do Art. 129, IV, da Constituição Federal:

Art. 129 São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

IV – promover ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos estados nos casos previstos nesta Constituição.

Em continuidade, observa-se o que diz o Art. 29, I, da Lei Federal Nº 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, sobre as atribuições do Procurador-Geral de Justiça:

Art. 29 Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça:

I – representar aos Tribunais locais por inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual.

Seguindo a mesma orientação, o Art. 40, I, da Lei Complementar Estadual Nº 97/2010 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba, confere essa atribuição ao Procurador-Geral de Justiça:

¹ Prefeitura Municipal de João Pessoa – PB – Rua Diógenes Chianca, 1.777 – Água Fria, João Pessoa – PB. CEP: 58053-900 | CNPJ Nº 08.806.721/0001-03. Câmara Municipal de João Pessoa – Rua das Trincheiras, 43, Centro, João Pessoa-PB, 58011-000 | CNPJ Nº 09.283.482/0001-09.

Art. 40 São atribuições do Procurador-Geral de Justiça:

I – promover ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual.

Ao estabelecer a competência do Tribunal de Justiça Estadual para processar e julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Leis ou de Atos Normativos Estaduais ou Municipais, a Constituição do Estado da Paraíba, em seu Art. 105, I, “a”, N.º 3, apregoa:

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:

[...] 3 O Procurador – Geral de Justiça e o Procurador - Geral do Estado.

Dessarte, não se pode impingir qualquer nódoa de ilegitimidade ativa, por ser o Ministério Público indubitavelmente órgão indispensável à atividade jurisdicional do Estado, lhe cabendo sempre a defesa da ordem jurídica, o que o torna, portanto, competente para a propositura da presente Ação.

Dito isso, impõe-se esclarecer a subscrição da presente Petição Inicial pela 1ª Subprocuradora-Geral de Justiça, uma vez que, como visto, a legitimidade é conferida ao Chefe da Instituição, o Procurador-Geral de Justiça.

Ocorre que, em 30 de Agosto de 2021, foi publicado o Ato PGJ N° 063/2021, o qual delegou atribuições ao 1º Subprocurador-Geral de Justiça para funcionar nos processos judiciais de competência originária do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba nos quais o Ministério Público Estadual figure como Parte ou atue na condição de Defensor da Ordem Jurídica.

Antes, para espancar qualquer dúvida sobre a possibilidade de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, já havia a publicação o Ato PGJ N° 20, de 21 de Novembro de 2018. Na sua justificativa, foi inserido trecho extraído do julgamento do RE N° 583268-SC, no qual a Ministra Relatora Cármen Lúcia, consignou que “(...) além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, compete ao Procurador-Geral de Justiça delegar a membro do Ministério Público de segundo grau suas funções de órgão de execução, dentre elas a de ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade”.

Confira-se, a propósito, o Art. 1º, do Ato PGJ Nº 20/2018:

Art. 1º. Sem prejuízo das suas funções de execução originárias, delegar atribuições ao 1º Subprocurador-Geral de Justiça para funcionar nos processos judiciais de competência originária do Tribunal de Justiça em que o Ministério Público Estadual figure como parte ou atue na condição de defensor da ordem jurídica, **inclusive ajuizando as Ações Diretas de Inconstitucionalidade.**

Não é outra a interpretação que se extrai do Artigo 1º, do Ato PGJ Nº 063/2021:

Art. 1º. **Sem prejuízo das suas funções de execução originárias**, delegar atribuições ao 1º Subprocurador-Geral de Justiça para funcionar nos processos judiciais de competência originária do Tribunal de Justiça em que o Ministério Público Estadual figure como parte ou atue na condição de defensor da ordem jurídica.

Ressalta-se, por fim, que essa compreensão foi ratificada, em julgado de **31.10.2023**, pelo Órgão Plenário do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, nos autos da **ADI Nº 0800323-12.2022.8.15.0000**, para reconhecer a possibilidade de delegação da atribuição de ajuizamento de ações de controle abstrato de constitucionalidade.

2. DA INTRODUÇÃO À DISCUSSÃO NORMATIVA.

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, 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 antigo 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 média 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 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).

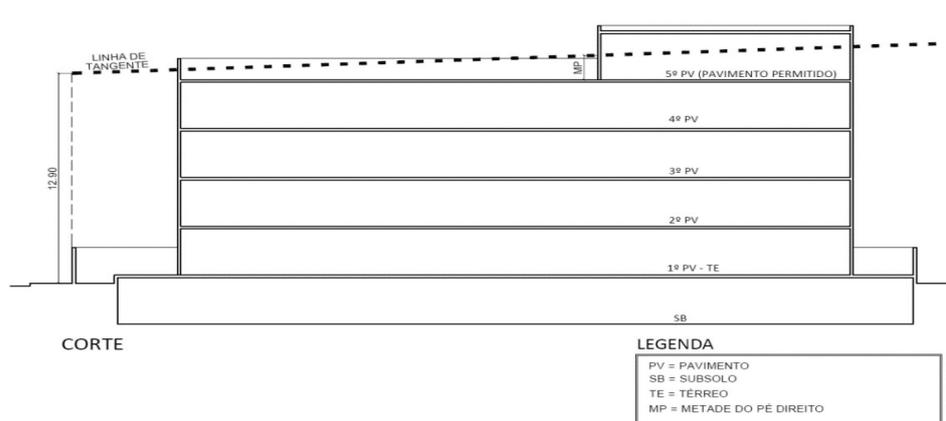


Figura 01: Representação da linha de tangente e a permissão do limite de metade do pé-direito, conforme definição do Decreto Municipal n° 9.718/2021.

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 09 (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.

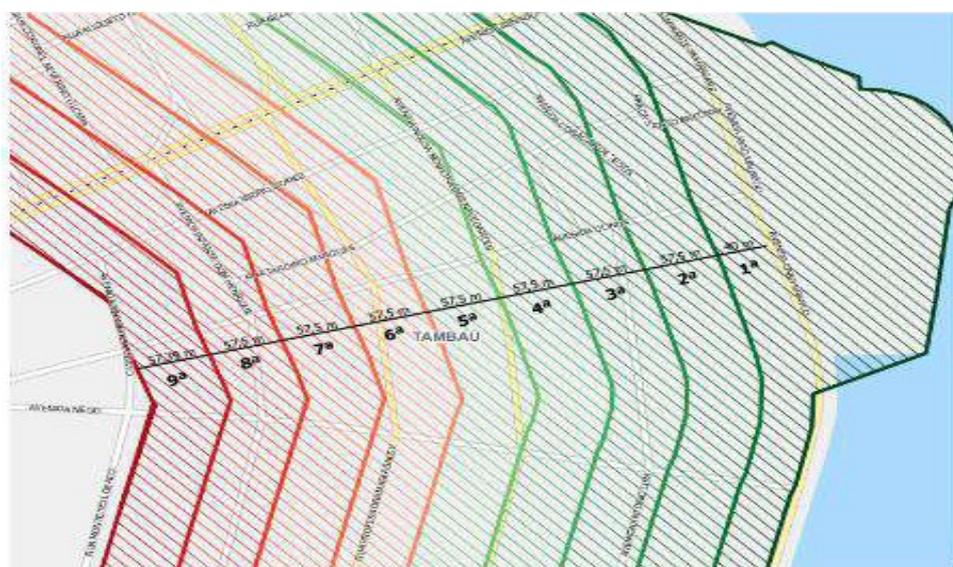
§ 3º As alturas indicadas neste artigo deverão ser medidas a partir da cota do meio-fio até **a cota de piso do último pavimento**, exceto nos primeiros 30m (trinta metros) a partir da testada da primeira quadra, quando deverão ser medidas a partir do nível do meio fio até a laje de cobertura do último 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 cobertura 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 (ΔH_i) no início da faixa (m)	Dif. Altura (ΔH_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.

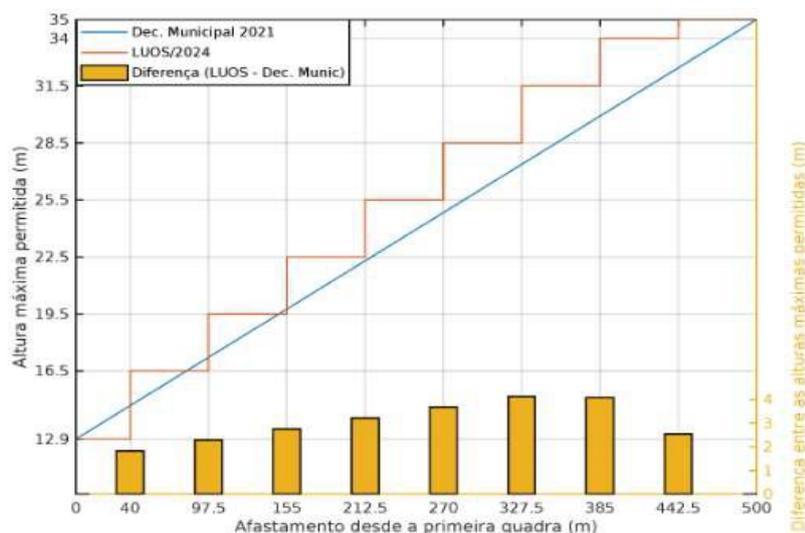


Figura 03: Alturas máximas permitidas pelo a) Decreto Municipal/2021 (azul); b) Lei de Uso e Ocupação do Solo/2024 (LUOS/2024); c) diferença (barras amarelas, valores no eixo à direita) entre as alturas máximas de a) e b). Os valores no eixo horizontal são os mesmos constantes na Tabela 1.

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

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 (ΔH_i) no início da faixa (m)	Dif. Altura (ΔH_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

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 28,50 m. 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. Considerando 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 abaixo).

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.

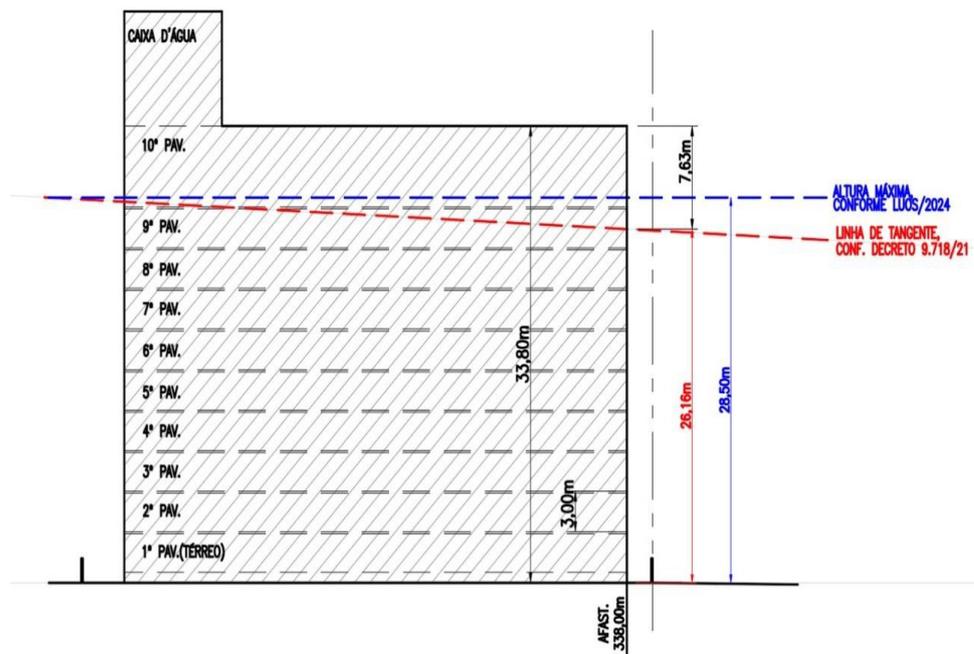


Figura 04: Corte esquemática de uma edificação hipotética ilustrando o ganho potencial de uma edificação localizada na orla marítima de João Pessoa

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 Estadual², e no princípio da vedação do retrocesso ambiental.

3. DO PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE.

No que toca à norma impugnada na presente Ação, tanto o processo legislativo como as regulamentações contidas Lei Complementar N.º 166, de 29 de Abril de 2024, do Município de João Pessoa, **contrariaram** a Constituição do Estado da Paraíba, que subordinada a produção normativa municipal por força deste preceito, ante a previsão dos Arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal:

Art. 10. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos: (...)

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

A lei contestada ainda contrasta com os seguintes preceitos da Constituição do Estado da Paraíba:

Art. 10. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

(...)

X – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

² 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; (...)

Art. 184. A política de desenvolvimento urbano será fixada em lei municipal e obedecerá às diretrizes gerais, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Parágrafo único. As diretrizes gerais do planejamento urbano constarão, obrigatoriamente, da lei orgânica dos Municípios e terão como parâmetros os princípios básicos inseridos nesta e na Constituição Federal.

Art. 185. A propriedade urbana realiza sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

(...)

§ 8º 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. 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;

(...)

4. DA FUNDAMENTAÇÃO.

4.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

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, 4ªed., 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 Nº 42 de 2023, como forma de justificar a efetiva participação popular, consoante se comprova da Mensagem Nº 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 Nº 071/2023, do Projeto de Lei Complementar Nº 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 Nº 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 Nº 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 procedente. (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 municípios 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 ORGAO 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.

4.2. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE AO MEIO AMBIENTE. DO ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS MENOS PROTETIVOS DO QUE AQUELES PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

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”³.

³ 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.

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”⁴.

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 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”.

São Paulo: Saraiva, 2012, p. 133-134.

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

(ADI 2142, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/6/2022, DJe de 4/7/2022). Destacamos.

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”⁵.

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 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.) – grifou-se.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.

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 AGRAVO 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 deficiente⁶.

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”.⁷

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.

6 (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)

7 STF, ADI 4.901/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018.

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 aquém 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 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)

5. 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 ambientais⁸.

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.⁹

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 1992¹⁰. 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 Art. 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 reparação¹¹.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.

⁹ SARLET; FENSTERSEIFER, Direito constitucional ambiental, cit., p. 293.

¹⁰ 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”.

¹¹ 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, norteando-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”¹².

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.¹³

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 Salvador¹⁴. Como se sabe, o Protocolo de São Salvador foi aditado 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,

¹² PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

finalmente, em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal¹⁵.

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

Segundo **André de Carvalho Ramos**¹⁶, 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 económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde),

¹⁵ 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).

¹⁶ CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 102-103.

emclara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, 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 efectivado 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 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.¹⁷ (Grifo acrescido)

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”¹⁸.

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, económicas 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 económica, 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

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito constitucional e teoria da constituição, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.

¹⁸ 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-protacao-do-estado-e-agarantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 25.1.2024.

supostamente violadores – principalmente das leis – aos 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 retrocesso¹⁹. 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 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). [...] Fundação 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

19 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.

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).

Consequentemente, 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”²⁰.

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. DO PEDIDO CAUTELAR.

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

De forma específica, o Art. 204, § 5º, do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Justiça, prevê que “a suspensão liminar da vigência do ato impugnado opera *ex nunc*, e só deve ser concedida quando, à evidência, sua vigência acarretar graves transtornos, com lesão de difícil reparação”.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a previsão atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos, alguns deles decerto irreparáveis ou de difícil e custosa reparação, como o 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, além de impactos na ventilação e circulação do ar, na erosão costeira, dentre outros. O requerimento de tutela de urgência dá-se, portanto, em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental da orla pessoense (além de prejuízo a pessoas que construíram de forma legal e estão ou estarão com poluição visual evidente, sem olvidar do problema solar e de ventilação), mediante flexibilização excessiva de normas sobre ocupação consolidada de solo urbano em áreas de preservação permanente, os quais

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.

podem atingir ecossistemas, pelas características do parcelamento do solo e da construção de edificações e benfeitorias. Cabe invocar o princípio da precaução, que deve reger a conduta dos entes públicos em defesa da preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva desse Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba.

Canotilho ensina com maestria que:

No plano prático, a consideração do ambiente como tarefa ou fim normativo-constitucionalmente consagrado implica a existência de autênticos deveres jurídicos dirigidos ao Estado e demais poderes públicos. Estes deveres jurídicos subtraem à disponibilidade do poder estadual a decisão sobre a protecção ou não protecção do ambiente. Por outras palavras: não está na livre disposição dos poderes públicos decidir se o ambiente (os elementos naturais da vida) devem ou não ser protegidos e defendidos. A imposição constitucional é clara: devem! (...) As normas-fim e normas-tarefas ambientalmente relevantes são normas constitucionais impositivas. Por isso, impõem ao legislador e a outras entidades (autonomias locais) o dever de adoptar medidas de protecção adequadas à protecção do ambiente. Mas, não apenas isso. A doutrina salienta que as normas-fim ecológicas e ambientais constitucionalmente consagradas têm um carácter dinâmico que implica uma actualização e um aperfeiçoamento permanente dos instrumentos jurídicos destinados à protecção do ambiente perante os novos perigos de agressões ecológicas. Acresce que, além do carácter dinâmico, as imposições constitucionais ecológicas estão abertas à (pluri)diversidade de formas de protecção. Pode exigir-se um actuar positivo ou uma omissão, podem adoptar-se instrumentos jurídicos ou medidas económicas, pode optar-se por actos autoritários ou por concertações negociais. (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. 2ª edição. Almedina, 2005, p. 181-182)

Robert Alexy foi muito feliz quando asseverou que um Tribunal que faz controle de constitucionalidade deve cobrar do legislador que este fique atento aos mandamentos constitucionais:

Como o tem mostrado a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal (alemão), de modo algum um tribunal constitucional é impotente frente a um legislador inoperante. O espectro de suas possibilidades processuais-constitucionais se estende, desde a mera constatação de uma violação da Constituição, através da fixação de um prazo dentro do qual de levar-se a cabo uma legislação concorde com a Constituição, até a formulação judicial direta do ordenado pela Constituição. (Teoria de los derechos fundamentales, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 496-497)

O **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, numa defesa dos recursos naturais, entendeu cabível medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade:

Estão presentes, na hipótese examinada, os pressupostos do *fumus bonis iuris* e do *periculum in mora*, a justificar a suspensão liminar da vigência e eficácia dos dispositivos impugnados.

A razoável fundamentação jurídica decorre dos motivos expostos anteriormente, que indicam, de forma clara, que o ato normativo padece de vício de inconstitucionalidade.

O perigo da demora decorre especialmente da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e eficácia da norma impugnada, instalar-se-á, provavelmente, situação consumada, decorrente do agravamento das condições dos solos, pela introdução de substâncias orgânicas e inorgânicas não presentes em seu estado natural.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da concessão da liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Válida tal afirmação, na medida em que providências administrativas que ulteriormente serão necessárias para o restabelecimento do *statu quo ante*, com a esperada procedência da ação, trarão ônus e custos para a Administração Pública e para os particulares alcançados pela Lei nº 13.577/2009.

Assim, a imediata suspensão da eficácia do art. 10 e seu parágrafo único da Lei Estadual nº 13.577, de 8 de Julho de 2009, que “dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas e dá outras providências”, cuja inconstitucionalidade é palpável, evita qualquer desdobramento no plano dos fatos que possa significar, na prática, prejuízo concreto para o Poder Público no aspecto administrativo.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida. Com efeito, no contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos mais recentes do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182). (**Protocolado nº 120.237/2010, Assunto:** Inconstitucionalidade do art. 10 e seu parágrafo único da Lei Estadual nº 13.577/09, datada de 17 de agosto de 2011)

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, por tudo exposto, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito, de modo que as construções aconteçam dentro de padrões de maior proteção ao meio ambiente.

Essa matéria também tem relevância tem diversos matizes porque a orla de João Pessoa é tida como exemplo cultural de respeito ao meio ambiente, elogiada por todos os seus habitantes e por turistas, um marco civilizatório, que não poderá por interesses outros, constitucionalmente indefensáveis.

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de suspensão imediata da eficácia do ato normativo impugnado durante o trâmite da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

7. DOS REQUERIMENTOS E DOS PEDIDOS

Ante o exposto, esta 1ª Subprocuradora-Geral de Justiça do MPPB, requer:

a) seja, de início, **concedida** por esse Egrégio Tribunal de Justiça, com a brevidade possível, **medida cautelar**, nos termos do § 1º, do Art. 204, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, presentes a fumaça do bom direito e o perigo de demora de decisão, sem intimação dos interessados, para **suspender a eficácia da LC Nº 166, de 29 de Abril de 2024**, que dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo no Município de João Pessoa, por inconstitucionalidade formal, **e principalmente de todo Artigo 62, com seus Incisos e Parágrafos**, dessa mesma Lei Complementar, por inconstitucionalidade formal e material, mediante convocação imediata do Pleno desse Colegiado, uma vez que se trata de matéria relevante e de urgência (Art. 204, § 4º, do RI supracitado);

b) a notificação das Autoridades Municipais das quais emanaram a norma impugnada, bem como a Câmara Municipal (Art. 11, da Lei N.º 9.868/1999; e Art. 204, § 2º, do RI do TJPB) para prestarem, caso desejem, informações no prazo legal;

c) a citação do Procurador-Geral do Estado para eventual defesa do texto legal impugnado, nos termos do Art. 103, § 3º, da Constituição Federal, aplicável por simetria, e do Art. 204, § 2º, do RI do TJPB;

d) o retorno dos autos ao Ministério Público para pronunciamento final (Art. 205, do RI do TJPB);

e) o julgamento de **procedência do pedido** desta Ação para **declarar a inconstitucionalidade da LC Nº 166, de 29 de Abril de 2024**, que dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo no Município de João Pessoa, por inconstitucionalidade formal (por afronta ao Art. 30, ao Art. 10, X, e ao Art. 185, § 8º, da CE), e principalmente de todo Artigo 62, com seus Incisos e Parágrafos,

dessa mesma Lei Complementar, por inconstitucionalidade material (por violação aos Arts. 2º, XIX, 184, Parágrafo Único, 185, 186, Parágrafo Único, “a”, 227, IV, e 229, Caput, e § 1º, “a” e “b”, da CE), e violação, ademais, do princípio da vedação do retrocesso ambiental e do Art. 23, VI, Art. 170, VI, Art. 178, Parágrafo Único, “h”, e do Art. 225, Caput e § 1º, I, da CF, na interpretação de que as faixas idealizadas pelo legislador atual e estabelecidas pela norma impugnada permitem que a altura máxima dos gabaritos de 35 m seja ultrapassada bem antes do final dos 500 metros da faixa de proteção na zona costeira de João Pessoa, provocando um retrocesso ambiental indiscutível, sem nenhum amparo constitucional.

Nestes termos, pede deferimento.

João Pessoa, data do registro eletrônico.

VASTI CLÉA MARINHO DA COSTA LOPES

1ª Subprocuradora-Geral de Justiça