



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal de Justiça da Paraíba
Câmara Especializada Criminal

Gabinete 12 - Desembargador **CARLOS** Martins **BELTRÃO** Filho

DESPACHO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 0815914-43.2024.8.15.0000

RELATOR: Desembargador Carlos Martins Beltrão Filho

REQUERENTE: 1.ª Subprocuradoria-Geral de Justiça

1.º REQUERIDO: Município de João Pessoa

PROCURADORES: Danilo de Sousa Mota, Arthur Monteiro Lins Fialho, Antônio F. de Amorim Cadete, Sérgio de Melo Dantas Júnior e Thaís Ferreira Viturino Boueres

2.º REQUERIDO: Câmara Municipal de João Pessoa

PROCURADORES: Rodrigo Nóbrega Farias e Natália Ribeiro Xavier de Athayde

RELATÓRIO

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba** em face da Lei Complementar nº 166, de 29 de abril de 2024, do Município de João Pessoa, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo (LUOS) no referido município.

Narra a inicial que a LUOS apresenta uma padronização por zoneamento, podendo se dividir, no mínimo, em zona industrial, uso misto, residencial, comercial e conservação ambiental; cada qual com suas particularidades. Mas, quanto ao licenciamento na faixa de orla, para além das normas urbanísticas e de obras e posturas municipais, faz-se mister que seja observada a Constituição Estadual, a Lei Orgânica no Município, o Plano Diretor de João Pessoa e o Decreto n.º 9.718/2021.

De maneira mais detalhada, discorre sobre a Lei Complementar n.º 164, de 11 de janeiro de 2024, ter revisado o Plano Diretor do Município de João Pessoa e estabelecido, em seu artigo 64, que a altura máxima das edificações nas primeiras quadras em direção ao interior do continente deve ser regulamentada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS).

Por sua vez, a LUOS, Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, procede com tal regulamentação e, em seu artigo 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, e por alturas máximas ali indicadas.

Anteriormente às mencionadas Leis Complementares de 2024, a regulamentação era feita pelo Decreto Municipal n.º 9.718/2021. E, em razão de divergências entre a novel legislação e a anterior, passou a tramitar, perante a 43.^a Promotoria de João Pessoa – Meio Ambiente e Patrimônio Social, o Inquérito Civil n.º 001.2023.013532, no qual consta **Relatório Técnico, do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba**, por meio do Laboratório de Topografia (LABTOP).

Mencionado Relatório Técnico (Id 28874428) realizou uma 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. E concluiu que, embora os limites de altura máxima no início e fim da faixa de quinhentos metros sejam os mesmos na Constituição Estadual (doze metros e noventa centímetros e trinta e cinco metros, respectivamente), a LUOS/2024 é, em geral, menos restritiva que o Decreto Municipal n.º 9.718/2021. O relatório técnico aponta que, pela LUOS/2024, a referência para a medição da altura passou a ser o piso do último pavimento, em vez do ponto mais alto da cobertura, o que, somado à demarcação de nove faixas de altura máxima, possibilita um ganho de mais de seis metros na altura final das edificações na zona costeira, resultando na ultrapassagem do limite de trinta e cinco metros em aproximadamente cento e quinze metros antes do final da faixa de quinhentos metros em algumas faixas, especialmente as oitava e nona.

Ainda fazendo um comparativo entre as legislações, a inicial menciona que, como dito, há incompatibilidade da nova LUOS com relação à Constituição do Estado da Paraíba, a qual, em seu Art. 225, estabelece o limite de altura de gabarito em 35 m no final da faixa de 500 m. E, portanto, a norma de proteção criada pelo legislador do Município de João Pessoa mostra-se insuficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, autorizando verdadeiro desvirtuamento das áreas de preservação permanente em perímetros urbanos do Município de João Pessoa, no sentido de permitir atividades e empreendimentos incompatíveis com a preservação do ambiente e da vegetação, o que viola frontalmente o contido no Art. 225, Caput e § 1º, I, da Constituição Federal, no Art. 229, Caput e § 1º, Alínea a, da Constituição Estadual, e no princípio da vedação do retrocesso ambiental.

No tocante à **inconstitucionalidade formal**, a inicial sustenta que, apesar de a Mensagem n.º 071/2023 do Prefeito de João Pessoa mencionar amplos debates e audiências públicas para justificar a participação popular na elaboração do Projeto de Lei Complementar n.º 42/2023 (que culminou na LC 166/2024), o processo legislativo na Câmara Municipal, que durou quase um ano, foi marcado pela realização de apenas quatro debates e mais de cinquenta emendas apresentadas, sem evidências de audiências públicas específicas para tratar das modificações relativas às alturas máximas na zona costeira. O Ministério Público argumenta que a falta de publicidade e da participação popular adequada comprometem a constitucionalidade da norma, invocando precedentes do próprio Tribunal de Justiça da Paraíba e de outros tribunais estaduais sobre a imprescindibilidade da participação da comunidade em matéria urbanística.

Quanto à **inconstitucionalidade material**, o Proponente destaca que a flexibilização das alturas máximas permitidas na orla marítima configura uma proteção insuficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em descompasso com o dever de progressividade na tutela dos direitos socioambientais e com o princípio da vedação do retrocesso ambiental. Argumenta que as alterações na LUOS/2024 permitem atividades e empreendimentos incompatíveis com a preservação do ambiente e da vegetação, causando sombreamento, impactos na fauna e flora local, alterações nos padrões de migração de aves e na eclosão de ovos de animais marinhos, além de impactos na ventilação, circulação do ar e erosão costeira.

Ao final, pugnou pela concessão de medida cautelar, entendendo que estão presentes os requisitos, já que o *fumus boni iuris* se caracteriza pelos argumentos expendidos e o *periculum in mora* ocorre 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.

No mérito, busca a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da LC n.º 166/2024 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 o Art. 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.

Acompanham a inicial: Diário Oficial de 6 de maio de 2024, com a LC n.º 166/2024; Decreto n.º 9.718/2021; Diário Oficial de 11 de janeiro de 2024, com a LC n.º 164/2024; Plano Diretor da cidade de João Pessoa; Lei Orgânica para o Município de João Pessoa; Relatório Técnico da UFPB (Id. 28874428).

Processo distribuído, inicialmente, para o Gabinete do Desembargador João Batista Barbosa, com despacho para notificação: (1) do Prefeito do Município de João Pessoa e do Presidente da Câmara Municipal; (2) seguida da notificação do Procurador-Geral do Estado e do Procurador-Geral de Justiça (Id. 29300482).

Em resposta às notificações, a Câmara Municipal de João Pessoa (Id 29871343) e o Município de João Pessoa (Id 29890484) apresentaram manifestações, arguindo **preliminarmente a inépcia da inicial** e a ausência dos requisitos para a concessão da medida cautelar.

Em relação à inépcia, as Requeridas aduzem que o Ministério Público não demonstrou de forma clara e fundamentada a inconstitucionalidade material de *todos* os dispositivos da LC 166/2024, uma norma extensa e complexa, e que a inclusão de dispositivos da Constituição Federal como parâmetro de controle retiraria a competência desta Corte.

Quanto à cautelar, alegam a inexistência de *periculum in mora*, uma vez que a lei está em vigor desde abril de 2024 sem comprovação de danos, e que sua suspensão abrupta geraria insegurança jurídica e paralisação de obras.

No mérito, a Câmara e o Município de João Pessoa sustentam a **ausência de inconstitucionalidade formal**, afirmando que o processo legislativo respeitou os preceitos constitucionais de participação popular e publicidade. Destacam a realização de mais de duzentos e três eventos de discussões técnicas, temáticas, análise de diagnósticos e construção coletiva de propostas desde junho de 2021 até a entrega do projeto de lei à Câmara em dezembro de 2022, além de três audiências públicas e uma Conferência Municipal, todos abertos e com vasta participação. Mencionam a criação de um portal na internet para consulta de toda a documentação técnica do processo de revisão.

No que tange à **inconstitucionalidade material**, as Requeridas argumentam que a Lei Complementar n.º 166/2024 é compatível e, inclusive, mais protetiva do que a Constituição Estadual. Sustentam que o Art. 229 da Constituição Estadual, ao mencionar “preamar de sizígia” ou “maré de sizígia” como ponto de partida da faixa de quinhentos metros, utiliza conceitos com normatividade limitada e sem definição jurídica clara, tornando impossível definir com precisão o início da faixa de proteção. Em contrapartida, a LUOS/2024 teria introduzido um critério mais objetivo e transparente, a “linha de testada da primeira quadra”, que se encontraria após o marco inicial indefinido da Constituição Estadual, resultando em maior restrição. Impugnam o relatório técnico da UFPB, alegando uso inadequado de escalas e a utilização do Decreto Municipal n.º 9.718/2021 como parâmetro de comparação, quando o correto seria a Constituição Estadual.

As Requeridas também rebatem a tese do retrocesso ambiental, afirmando que o princípio não se sobrepõe de forma absoluta ao princípio democrático e deve ser interpretado em conjunto com outros princípios constitucionais, como a proteção da propriedade, moradia, desenvolvimento nacional e fomento ao turismo, à luz do desenvolvimento sustentável (tripé social, econômico e ambiental).

Citam o julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o Código como precedente para a compatibilização dos valores ambientais com os demais valores sociais e econômicos, e a prevalência do princípio democrático. Alegam a ausência de danos ambientais concretos decorrentes da nova LUOS e mencionam a situação do Município de Cabedelo, que possui gabaritos de altura superiores há quase vinte anos sem danos ambientais significativos, argumentando que a nova LUOS de João Pessoa, inclusive, majorou a proteção nas faixas mais próximas ao mar.

Por fim, requerem a improcedência da ação e, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da

decisão, considerando os impactos na paralisação de obras, insegurança jurídica e litígios.

Nos autos eletrônicos, consta, ainda, **manifestação da Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba no Id. 30383564**, entendendo não ser obrigatória a defesa da constitucionalidade de Lei, quando norma aparente já tenha sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Tribunal de Justiça. E, ao final, requereu a continuidade ao julgamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade na forma regimental, deixando de defender a constitucionalidade da norma impugnada.

Em seguida, **nova manifestação (Id. 30478818)** pugnando pela desconsideração da anterior, a qual não fora subscrita pelo Procurador-Geral do Estado. No mérito, argumenta que, no caso concreto a Lei Complementar 166/2024 do município de João Pessoa contraria diretamente os interesses do Estado da Paraíba em matéria ambiental, cabendo, portanto, a este Procurador-Geral do Estado se abster de defendê-la, em conformidade com o entendimento jurídico consolidado.

Destarte, ao final, informa que não promoverá a defesa do ato impugnado por considerar que a Lei Complementar 166/2024 do Município de João Pessoa afronta o interesse do Estado da Paraíba, por violar o princípio da proibição do retrocesso ambiental.

No Id 31131082, consta **manifestação final da Procuradoria-Geral de Justiça**, ratificando a inicial e rechaçando as preliminares arguidas. Reiterou a competência deste Tribunal para julgar a ADI com base em dispositivos da Constituição Federal que são de reprodução obrigatória pelos Estados, conforme o Tema 484 do STF. Reforçou a presença dos requisitos para a medida cautelar, destacando a complexidade do caso e os danos iminentes, e citou decisões recentes de suspensão de liminares proferidas pela Presidência deste Tribunal e por outros Desembargadores, que suspenderam *habite-se* de empreendimentos na orla que ultrapassaram o limite de altura da LC 166/2024, validando a preocupação com a proteção ambiental e a ordem urbanística. Confirmou a inconstitucionalidade formal por falta de participação popular efetiva e a inconstitucionalidade material por proteção insuficiente e retrocesso ambiental, reiterando os argumentos sobre os princípios ambientais da precaução, prevenção, indisponibilidade do interesse público ambiental e obrigatoriedade da intervenção do poder público.

No que concerne ao pedido cautelar, entende que se encontram presentes os requisitos necessários para seu deferimento. No mérito, depois de apresentar suas considerações sobre o Relatório Técnico que acompanha a inicial, informa sobre recente decisão do Presidente desta Corte que suspendeu liminar contra antecipação de tutela proferida em Ações Ordinárias ajuizadas por Construtoras, sob o fundamento de que referidas decisões colocariam em risco a ordem pública e o meio ambiente, em razão de que os empreendimentos questionados ultrapassariam o limite de altura permitido legalmente.

No mais, discorre sobre o status constitucional de direito humano fundamental que hodiernamente tem o meio ambiente; sobre a inconstitucionalidade formal que fulmina o processo legislativo da LC 166/2024, uma vez que desrespeitadas as normas constitucionais

relativas à participação popular.

Argumenta, ainda, que há inconstitucionalidade material em razão de que 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.

Explicita que, no caso da Lei Complementar n.º 166, de 29 de abril de 2024, notam-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. E que alterações pontuais na legislação municipal nessa direção, em matéria já regulamentada constitucionalmente, criam cenário de flexibilização e enfraquecimento da proteção do patrimônio ambiental.

Menciona como princípios ambientais aplicáveis ao caso: princípio da participação, princípio da indisponibilidade do interesse público ambiental, princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público, princípios da prevenção, precaução e proibição ao retrocesso ambiental e princípio da supremacia do interesse público.

Ao final, a douta Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou pelo desacolhimento das preliminares arguidas e, no mérito, pela procedência integral do pedido de declaração de inconstitucionalidade da referida norma.

Decisão no Id. 32676563, determinando a redistribuição dos autos eletrônicos, em razão da perda superveniente de competência de natureza absoluta, para o Órgão Especial.

É o relatório.

Peço inclusão para julgamento em pauta virtual.

João Pessoa, 14 de agosto de 2025

Desembargador Carlos Martins Beltrão Filho
Relator