

PARECER

Processo n. 2008298-73.2025.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Requerente: Procurador-Geral de Justiça

Requeridos: Prefeito e Câmara Municipal de Cotia

CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 380, DE 20 DE MAIO DE 2024, E LEI COMPLEMENTAR N. 381, DE 23 DE MAIO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE COTIA. PLANO DIRETOR. ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO TÉCNICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. OFENSA AOS ARTS. 180, I, III, IV E V, 181, CAPUT E §§ 1º E 2º, 191 E 192, DA CE/89. MODULAÇÃO DE EFEITOS. IMPOSSIBILIDADE. PROCEDÊNCIA.

1. Lei Complementar n. 380, de 20 de maio de 2024, e Lei Complementar n. 381, de 23 de maio de 2024, do Município de Cotia, que dispõem sobre o Plano Diretor e sobre as diretrizes de zoneamento de uso e ocupação do solo, respectivamente.

2. Ausência de planejamento técnico no processo legislativo de leis que versam sobre matéria urbanística. Estudos utilizados que haviam sido realizados anos

antes, em 2014 e 2017, para processo legislativo anterior.

3. Ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, pois ao legislar o Município deve respeitar a proteção mínima ambiental já conferida pelas legislações federais, estaduais, garantindo maior proteção ao meio ambiente, e não pode diminuir ou suprimir a proteção existente, sob pena de atentar contra o princípio constitucional da vedação ao retrocesso socioambiental e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. Violação aos arts. 180, I, III, IV e V, 181, *caput* e §§ 1º e 2º, 191 e 192 Constituição Estadual.

5. As hipóteses autorizativas da modulação de efeitos são excepcionais e devem ser devidamente comprovadas. No caso dos autos, não se tem confirmados o excepcional interesse social nem a necessidade de tutela à segurança jurídica.

6. Procedência.

Douto Desembargador Relator,

Colendo Órgão Especial:

1. Relatório

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo nobre Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Complementar n. 380, de

20 de maio de 2024 (Plano Diretor), e da Lei Complementar n. 381, de 23 de maio de 2024 (Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo), do Município de Cotia e, por arrastamento, da Lei Complementar n. 325, de 16 de março de 2022, e da Lei Complementar n. 334, de 11 de agosto de 2022, da mesma localidade, por violação aos arts. 180, I, III, IV e V, 181, *caput* e §§ 1º e 2º, 191 e 192 Constituição Estadual (fls. 01/190).

A medida liminar foi deferida (fls. 6.148/6.151).

Em face de tal decisão foram opostos embargos de declaração pelo Prefeito de Cotia (fls. 6.610/6.611) e pelo Procurador-Geral de Justiça (fls. 6.716/6.722), aqueles tendo sido rejeitados e esses últimos parcialmente acolhidos, nos termos da seguinte ementa:

“Embargos de Declaração. Alegação de contradição e omissão. Recurso do autor recebido e parcialmente acolhido para sanar omissão para também suspender os efeitos, por arrastamento, da Lei Complementar nº 325, de 16 de março de 2022 e da Lei Complementar nº 334, de 11 de agosto de 2022, do Município de Cotia, a partir desta data e até o julgamento da presente ação. Inocorrência da contradição alegada pelo requerido. Finalidade infringente. Embargos do requerente parcialmente acolhidos para sanar omissão existente. Rejeição dos embargos opostos pelo requerido”. (fls. 6.699 e 6.743)

Na sequência, o Procurador-Geral de Justiça interpôs agravo interno (fls. 6.758/6.762), que foi desprovido como se extrai do acórdão assim ementado:

“RECURSO - Agravo interno Admissibilidade -A existência de decisão colegiada em sede de embargos de declaração não tem o condão de afastar a necessidade de interposição do agravo interno, porquanto este é o recurso apto a levar o órgão colegiado à apreciação da questão debatida nos autos Inteligência do art. 1.021, § 2º, do CPC Precedentes do STJ O julgamento dos declaratórios pelo órgão colegiado não pode suprimir o cabimento do agravo interno contra a monocrática originária, ainda que alterada com o acolhimento parcial dos embargos Agravo conhecido.

RECURSO - Agravo interno – Inconformismo contra a decisão colegiada que deferiu a liminar para suspensão, com efeitos ‘ex nunc’ de leis municipais a partir da data da decisão até o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade A decisão que concede a liminar, na ação direta de inconstitucionalidade, tem efeito ‘ex nunc’, não alcançando período pretérito Precedentes do STF e deste Órgão Especial.

Agravo interno desprovido”. (fl. 6.771)

O Instituto Nacional de Defesa do Consumidor – INADEC requereu o ingresso como *amicus curiae* (fls. 6.161/6.171), pedido que foi indeferido (fls. 6.446/6.448).

O Prefeito Municipal de Cotia prestou informações apontando, preliminarmente, a inépcia da inicial, por utilizar fundamentação demasiadamente genérica. No mérito, defende a validade de procedimento adotado para elaboração das normas impugnadas,

ressaltando que a consolidação dos textos finais dos projetos de lei foram antecedidos por debates, inclusive no âmbito do Poder Legislativo Municipal, tendo havido um trabalho de oitiva da sociedade. Sustenta, ainda, a validade material das normas questionadas, que visaram corrigir problemas e distorções presentes nas Leis anteriores que, sendo de 2007 e 2008, já não atendem mais à realidade municipal e argumenta que o desenvolvimento econômico não representa uma ameaça à sustentabilidade ambiental. Por fim, requer a modulação dos efeitos do acórdão por pelo menos 18 meses no caso de procedência do pedido (fls. 6.291/6.308).

Em suas informações, a Câmara Municipal de Cotia defendeu que o projeto de lei foi elaborado pelo Poder Executivo com base em trabalhos realizados por seus setores técnicos e que a supressão de áreas definidas como Zona de Uso Rural decorre de atualização da legislação, considerando que já eram tratadas como de uso urbano para fins de tributação, de modo que os ajustes nas definições dos mapas evidenciam “regularização de núcleos informais” (fl. 6.438). Sustenta que a utilização de estudos realizados anteriormente não é motivo para a inconstitucionalidade da lei, pois “os estudos datados de 2014 e 2017 estão mais próximos da realidade atual do que as leis anteriores, aprovadas em 2007 e 2008” (fl. 6.438). Alega que o fato de o projeto de lei ter sido enviado ao Legislativo sem os estudos técnicos não macula as conseguintes leis de inconstitucionalidade e que os projetos também foram objeto de análise pela população local por meio de várias audiências públicas realizadas em conformidade com ordenamento jurídico. Aduz que no caso das leis complementares

impugnadas, houve intenso trabalho do Poder Público para manter a preservação do meio ambiente no município, sem prejudicar o necessário investimento em seu crescimento, sendo que a legislação traz novas áreas para o comércio, que inegavelmente precisa ser melhor explorado, visando a criação de empregos e, ainda, sua verticalização, resposta a demanda por moradia, otimizando o uso do solo. Por fim, na hipótese de procedência do pedido, requer a modulação dos efeitos da decisão (fls. 6.435/6.444).

A Associação Melhoramentos Parque Silvino Ferreira também requereu o ingresso como *amicus curiae* (fls. 6.454/6.479).

Citada (fl. 6.190), a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 6.607).

É o relatório.

2. Fundamentação

De início, ressalto não ser o caso de deferimento do pedido de ingresso como *amicus curiae* apresentado pela Associação Melhoramentos Parque Silvino Ferreira, pelos mesmos fundamentos expostos em anterior decisão do ilustre Desembargador Relator (fls. 6.446/6.448).

Feitas essas considerações, no mérito, o pedido é **procedente**.

Conforme exposto na inicial, as Leis Complementares n. 380/24 e n. 381/24, que instituíram, respectivamente, o Plano Diretor e as diretrizes de zoneamento de uso e ocupação do solo no Município de Cotia, são inconstitucionais porquanto violaram a diretriz do planejamento técnico.

Nos termos dos arts. 180 e 181, *caput* e § 1º, da Constituição Estadual o **planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao desenvolvimento urbano.**

E não poderia ser diferente, uma vez que eventuais alterações nessa temática produzem significativas modificações na geografia e dinâmica urbana, seja em termos de mobilidade, saneamento, questões ambientais entre outras, sendo imperiosa a elaboração de **atualizado e minucioso planejamento técnico** destinado a apontar eventuais desdobramentos resultantes da mudança do ordenamento urbano, que por vezes é promovida pelo zoneamento.

Assim sendo, todo e qualquer regramento relativo ao zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado (incorporação ao perímetro de áreas, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, zoneamento, loteamento etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral e atual, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, justificando a exigência de **planejamento técnico precedente**, como resulta dos arts. 30, VIII, e 182, *caput*, da Constituição Federal, exigência asseguradora do bem-estar da população, da qualidade de vida e das funções sociais da cidade.

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade deve decorrer de planejamento, consubstanciado em processo técnico dirigido para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do administrador **ou do legislador**, mas de **estudos técnicos que visem**

assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem-estar de seus habitantes, projetando futuras ações e intervenções urbanísticas.

O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos atores do processo legislativo. É uma previsão e exigência constitucional (arts. 48, IV, e 182, Constituição Federal; e art.181, *caput* e § 1º, Constituição Estadual). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

A sistemática constitucional – relativa à necessidade de planejamento, diretrizes e ordenação global da ocupação e uso do solo – evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível, como já decidido pelo colendo Órgão Especial (TJSP, ADI 2032961-38.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, 03-08-2016).

Portanto, **para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade, deve necessariamente decorrer de um planejamento,** definido como um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente de acordo com objetivos previamente estabelecidos, sob pena de agressão aos parâmetros do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes, da preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural, da criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de

utilização pública, e da observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida, como ocorreu no caso.

No caso em tela, as normas impugnadas não estão fundadas por planejamento urbanístico que busca o crescimento ordenado da cidade e a melhoria das condições de vida dos cidadãos, como **atestado na exordial** (fl. 164) e **admitido pela própria Câmara Municipal em suas informações ao asseverar que o “texto final” foi enviado ao Poder Legislativo sem os estudos técnicos** (fl. 6.439).

Nota-se que foram utilizados estudos técnicos elaborados anos antes (2014 e 2017), para utilização em processo legislativo anterior, de modo que inexistiu planejamento técnico atualizado e direcionado à realidade presente da urbe.

Ainda que assim não fosse, as atas das audiências realizadas pelo Poder Executivo Municipal corroboram a **ausência de prévio planejamento técnico**, conclusão que também se extrai da cópia do processo legislativo dos Projetos de Lei n. 08/24 e n. 09/24.

Além da participação popular – cuja violação, frise-se, não é sustentada na petição inicial, sendo importante a ressalva em razão das informações apresentadas pelo alcaide e pela Câmara Municipal –, tem-se que para a escorreita gestão da administração territorial urbana, necessário se faz a **realização de estudos técnicos feitos por órgãos especializados**, sob pena de se esfacelar todo o arcabouço que disciplina a matéria e, por sua vez, destruir o chamado **princípio da coesão dinâmica das normas**, mencionado pelo Professor José Afonso da Silva, que serve de alicerce para as normas de caráter urbanístico.

Se não bastasse, constata-se que a nova lei de zoneamento de uso e ocupação do solo do Município de Cotia (Lei Complementar n. 381/24), além de ter sido editada sem lastro em qualquer planejamento técnico, ainda **introduziu modificações** impactantes no Município, em especial a **supressão de área rural e inserção de área urbana em área de preservação ambiental com vegetação remanescente da Mata Atlântica**, diminuindo sobremaneira a proteção ambiental e a garantia ao desenvolvimento sustentável do Município, o que caracteriza **retrocesso ambiental**.

Lembre-se que as disposições dos arts. 180, I, III e V, 191 e 192, da Constituição Estadual, asseguram que os Estados e Municípios, no estabelecimento de diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, deverão assegurar a garantia do bem-estar de seus habitantes, a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural, a observância às normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida.

Ademais, Estados e Municípios deverão preservar, conservar, defender, recuperar e melhorar o meio ambiente em harmonia com o desenvolvimento social e econômico (art. 191, Constituição Estadual).

Nesta esteira, o resguardo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser o vetor dos entes federados, na execução de obras, empreendimentos, na exploração de recursos naturais, seja pelo poder público, seja pela iniciativa privada (art. 192, da Constituição Estadual).

A modificações operadas pelas novas regras de zoneamento não contrastam com a lei anterior de zoneamento de uso e ocupação do solo

(Lei Complementar n. 334/22), mas sim com a lei anterior àquela, isto é, a Lei Complementar n. 95/08.

De fato, a **Lei Complementar n. 95/08** (que “Institui o plano de zoneamento e normas para usos, parcelamento e ocupação do solo do Município de Cotia”), **conforme ilustrado e esclarecido de forma detalhada na petição inicial**, previa um espectro de proteção ambiental muito maior do que o regramento posterior de uso e ocupação do solo do Município de Cotia, instaurado a partir da edição da Lei Complementar n. 334/22 (fls. 168/170).

A modificação das regras de zoneamento apontada na exordial é relevante na medida em que tais alterações implicam a permissão para ocupação e usos diversos do solo, sobretudo nas áreas denominadas como ZER e ZIS, porquanto nas áreas assim classificadas **é permitida a realização de atividades empresariais, de comércio, serviços e serviços públicos**, nos termos dos arts. 25 e 29 da Lei Complementar n. 381/24.

Outra alteração significativa oriunda da Lei Complementar n. 380/24 diz respeito à **permissão para edificação de empreendimentos de múltiplos pavimentos – o que compreende construções de 25 e até mesmo 30 andares – em Zonas de Interesse Social (ZIS)**, conforme previsão dos arts. 39 e seguintes da Lei Complementar n. 381/24:

Art. 39. Os empreendimentos de múltiplos pavimentos poderão ser implantados ao longo dos Corredores Comerciais (CCs) e suas faixas lindeiras, bem como em Zona de Alta Densidade - ZAD e Zona

de Interesse Social - ZIS, e atenderão aos parâmetros urbanísticos e edílios em vigor constantes do Anexo II desta Lei Complementar. (g.n.)

(...)

Art. 41. Quando no cálculo do índice de elevação o número de pavimentos for superior a 30 (trinta), no caso dos Corredores Comerciais (CCs) implantados nas rodovias, e superiores a 25 (vinte e cinco), no caso dos demais Corredores Comerciais (CCs), os pavimentos deverão ser distribuídos em maior número de blocos que, de forma homogênea, possam atender o número de unidades que o Coeficiente de Aproveitamento (CA) permitir para o empreendimento.

A já referida Zona de Preservação Ambiental do Município de Cotia faz parte do **“Cinturão Verde da Cidade de São Paulo”**, declarado Reserva da Biosfera pela UNESCO, como parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, abrangendo mais de 70 municípios e compreendendo unidades de conservação essenciais para a qualidade de vida humana.

De fato, a própria Lei Complementar n. 381/24 estabelece a proteção da ZPA:

Art. 20. A Zona de Preservação Ambiental - ZPA abrange todas as áreas de expressivo agrupamento de espécies vegetais existentes, onde as atividades devem ser limitadas, visando à máxima preservação ambiental, bem como a garantia da qualidade das águas que abastecem a área urbana, sendo a ela aplicável o nível de proteção máximo estabelecido na Lei Federal

nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, observando-se igualmente as restrições previstas na Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal Brasileiro).

§ 1º São elementos integrantes da zona prevista neste artigo:

I - Reserva Florestal do Morro Grande;

II - Parque das Nascentes;

III - Parque TIZO.

§ 2º Fica proibida a abertura de vias para tráfego constante e/ou permanente de veículos motorizados ao longo das áreas relacionadas no § 1º deste artigo, exceto se de extrema importância para a melhoria do sistema viário municipal, necessárias para minimizar impactos negativos e prejudiciais à mobilidade urbana do Município.

Em outras palavras, a própria lei urbanística que protege a ZPA também promove, contraditoriamente, a alteração de zoneamento de modo a diminuir a área de preservação ambiental em relação à legislação anterior.

Evidente que a legislação urbanística em exame impõe indescritível retrocesso ambiental, **na medida em que ignora toda a legislação existente em matéria protetiva ao meio ambiente ao reduzir a área de preservação ambiental inserida dentro dos limites do Município de Cotia que compõe uma das 07 reservas da biosfera no país, configurando um local de excelência para trabalhos de**

pesquisa científica, experimentação e demonstração de enfoques para conservação e desenvolvimento sustentável na escala regional, constituindo um modelo adotado internacionalmente para gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais (fonte: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/reserva-da-biosfera.html>).

Reitere-se a absoluta falta de razoabilidade na transformação de áreas componentes da zona de proteção ambiental sem qualquer planejamento técnico e com a finalidade de permitir edificações e usos diversos como comércio e prestação de serviços em locais desprovidos de qualquer infraestrutura.

Viola-se, a um só tempo, o princípio do planejamento e a vedação ao retrocesso em matéria ambiental.

Além disso, extrai-se dos mapas reproduzidos na petição inicial (fls. 168/169) a **alteração da classificação de zonas antes estritamente residenciais (ZER), para Zona de Uso Misto (ZUM) e Zona Predominantemente Residencial (ZPR), sobretudo ao norte do Município de Cotia, além da criação de corredores comerciais (CC) anteriormente inexistentes na legislação urbanística.**

A título exemplificativo, a mencionada alteração de zoneamento permite, atualmente, a construção de edificações de múltiplos pavimentos nos novos corredores comerciais inseridos em zonas anteriormente classificadas como ZER, enquanto a já citada Lei Complementar n. 95/08 – revogada pela Lei Complementar n. 334/22 – não permitia edificações com mais de 2 pavimentos em alguns bairros

componentes de Zonas Estritamente Residenciais, conforme previa o seu art. 19:

Art. 19. A Zona Estritamente Residencial - ZER compreende as áreas de características exclusiva ou significativamente residenciais, inseridas no perímetro urbano do Município. Os seguintes usos e atividades são permitidos:

(...)

§ 4º Não permitir construções multifamiliares, horizontal e vertical, na Vila Santo Antonio de Carapicuíba, Chácara Viana e Chácara do Refúgio; cujas construções deverão possuir no máximo 2 (dois) pavimentos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 190/2013) –

dispositivo revogado

Dessa forma, além da reiterada ausência de planejamento técnico, constata-se que a alteração de zoneamento nesses moldes provoca a **modificação desorganizada do cenário urbano**, o que, inexoravelmente, gera reflexos na dimensão ambiental.

Ainda sobre o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, sustenta-se que ele decorre de outros princípios constitucionais de mais alta importância, ou seja, do princípio do Estado Democrático e Social de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo essencial, sendo imperioso destacar que no campo do Direito Ambiental sua aplicação é amplamente aceita tanto na doutrina como na jurisprudência pátrias.

Os avanços conquistados na seara da proteção ambiental não podem ser alvo de alterações que materializam atraso normativo, sob pena de vulnerar o piso mínimo de proteção ecológica para a qualidade da vida.

Sobre o tema, nos ensina o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman Benjamin, que a proposição nada tem de recente. Afirma que não é de hoje que se defende “que a civilização moveu-se, move-se e se movera numa direção desejável”, conforme resume J. B. Bury, em sua clássica obra de início do Século XX; ou que a humanidade avançou no passado, continua avançando agora, e, com toda probabilidade, continuará a avançar no futuro próximo”. Sob a cobertura política dessa ideia-chave, surge o princípio jurídico da proibição de retrocesso, que expressa uma “vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, e concretização da norma”, constitucional ou não, “que trate do núcleo essencial de um direito fundamental” e, ao fazê-lo, impedir, dificultar ou inviabilizar “a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios”. Princípio esse que transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental. (Benjamin, Antônio Herman, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado, 2012. p. 57).

Prossegue o Ministro Herman Benjamin, exemplificando: *“A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, e o esvaziamento ou enfraquecimento das normas*

de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, Responsabilidade civil objetiva, p. ex.). Consequentemente, tirante a redução pura e simples de espaços territoriais protegidos, o retrocesso pode afetar ora direitos substantivos (= retrocesso substantivo) ora direitos procedimentais ou o due process ambiental (= retrocesso formal ou procedimental); ora o marco legislativo em si mesmo (=retrocesso legislativo) ora a política de implementação (=retrocesso de implementação). (BENJAMIN, Antônio Herman, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: SENADO FEDERAL, Comissão De Meio Ambiente, Defesa Do Consumidor e Fiscalização e Controle, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado, 2012, p. 67).

No direito constitucional brasileiro, o princípio da proibição ao retrocesso surgiu como um princípio geral de direito ambiental. Ele se manifesta a partir da leitura conjunta das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do direito ambiental, justificando ser invocado para o controle de constitucionalidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, é um direito fundamental, impondo-se ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, sendo por esse motivo que a Constituição Estadual adotou ainda o princípio da melhoria ambiental, cuja origem remonta à Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecendo que o Estado e os Municípios providenciarão,

com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e **melhoria do meio ambiente natural**.

Tal princípio é o ambicionado e informa o **princípio da proibição de retrocesso**, pois não basta manter ou conservar o que se tem, impondo-se **melhorar, avançar** no terreno daquilo que um dia ecologicamente se teve e desapareceu, ou hoje se encontra dilapidado, e, se não zelado de maneira correta, mais cedo ou mais tarde desaparecerá.

Este princípio, aliás, encontra-se contemplado nos arts. 191 e 192 da Constituição Estadual que determinam ao Estado e aos Municípios, com a participação da coletividade, a melhoria do meio ambiente natural, consagrando uma ideia de avanço em oposição a condutas retrógradas em matéria ambiental, além da necessidade resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por ser fundamental o direito ao meio ambiente, o **princípio do não retrocesso ambiental** constitui um verdadeiro princípio geral do direito ambiental, uma vez que tem por objetivo salvaguardar os progressos obtidos para evitar a deterioração do ambiente, sendo inadmissível o retrocesso, visto que isso implicaria em ameaça à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Diante das normas impugnadas, tem-se que os avanços conquistados para proteção ambiental não podem ser alvo de alterações que materializem atraso normativo, sob pena de vulnerar o piso mínimo de proteção ecológica para a qualidade da vida.

Portanto, a Lei Complementar n. 381/24 do Município de Cotia acabou por ofender o princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, ao **alterar o zoneamento de áreas que se inserem nos limites da Zona de Preservação Ambiental**, autorizando outros usos do solo que vão de encontro à proteção do meio ambiente.

Permitir tal alteração no zoneamento do Município de Cotia, em área de preservação ambiental com vegetação nativa, configura **grave retrocesso ambiental**, contrariando o supramencionado Princípio constitucional da Vedação do Retrocesso Socioambiental e, por consequência lógica, violando os arts. 191 e 192 da Constituição Estadual.

Em respaldo a esse entendimento já se pronunciou o colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP, ADI 2265029-52.2018.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, 12-06-2019; ADI 2122588-09.2022.8.26.0000, Rel. Des. Marcia Dalla Déa Barone, 09-11-2022).

Cumprе ressaltar, ainda, na linha do quanto exposto na inicial, a necessidade de declaração de inconstitucionalidade por **arrastamento** das **Leis Complementares n. 325/22 e n. 334/22, do Município de Cotia**, de modo a evitar o efeito repristinatório, pois referidas normas apresentam os mesmos vícios que maculam os atos normativos objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

3. Modulação de efeitos

Por derradeiro, não se vislumbra espaço para acolhimento do pedido de modulação de efeitos, que resultaria, em outras palavras, nas mesmas consequências da improcedência da ação.

As hipóteses autorizativas da modulação são excepcionais e devem ser devidamente comprovadas. Não se têm confirmados o excepcional interesse social nem mesmo a necessidade de tutela da segurança jurídica, sendo relevante anotar que o Prefeito e a edilidade tampouco apresentaram argumentação que demonstrasse tais requisitos no caso concreto.

A extrema excepcionalidade da modulação dos efeitos decorre de que essa técnica significa, na prática, admitir a permanência dos efeitos de norma inconstitucional, ainda que durante período limitado.

Foi por isso que o legislador exigiu quórum ainda mais qualificado, de 2/3, para a modulação, bem como a presença dos fundamentos estipulados no art. 27 da Lei n. 9.868/1999.

No caso em exame, somente uma visão equivocada dos fatos poderia justificar a conclusão de que a segurança jurídica justificaria a concessão de efeitos *ex nunc* ou para outro momento à declaração de inconstitucionalidade.

Como já assentou o Supremo Tribunal Federal, a modulação dos efeitos da decisão é medida excepcional, que decorre da supremacia do valor a ser preservado, em detrimento da ordem constitucional (STF, AI 474.708-AgR, Ministro Gilmar Mendes, 17-03-2008, DJe 18-04-2008; AI 457.766-AgR, Ministro Ricardo Lewandowski, 03-04-2007, DJ

11-05-2007; RE 364.304-AgR, Ministro Gilmar Mendes, 03-10-2006, DJ 06-11-2006), situação que não se configura *in casu*.

Portanto, o pedido de modulação de efeitos não deve ser acolhido, por ausência dos excepcionais requisitos autorizadores da medida.

3. Conclusão

Face ao exposto, opino pela **procedência** do pedido.

É o parecer.

São Paulo, 28 de agosto de 2025.

Wallace Paiva Martins Junior
Subprocurador-Geral de Justiça

dpgs/asbl