



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.15.008537-1**

**Representante:** Carlos Alberto Valera

**Representado:** Município de Uberaba

**Objeto:** Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar n.º 472/2014, que alterou a Lei municipal n.º 359/2006.

**Espécie:** Recomendação (que se expede)

---

Lei Municipal. Alteração da lei que institui o Plano Diretor do Município de Uberaba. Violação do princípio do não retrocesso ambiental. Inconstitucionalidades.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

**1. Preâmbulo**

O Promotor de Justiça Carlos Alberto Valera, no uso de suas atribuições junto à Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias do Rio Paranaíba e Baixo Rio Grande, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, em face dos artigos 10, I, 306 e 313-A, da Lei Complementar n.º 359/2006, com redação dada pela Lei Complementar n.º 472/2014, ambas do Município de Uberaba.

Encaminhou os documentos de fls. 10/73 e 82/329.

Guido Luiz Mendonça Bilharinho, Milton Carvalho de Castro, Oscar José Caetano de Castro e Geraldo de Campos Filho, na qualidade de proprietários de glebas situadas na Área de Preservação Ambiental do Rio Uberaba, manifestaram-se pela improcedência da representação quanto à inconstitucionalidade do art. 313-A,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

da Lei Complementar n.º 359/2006, acrescentado pela Lei Complementar n.º 472/2014 (fls. 335/344).

Notificada, a Câmara Municipal encaminhou os documentos de fls. 368/396.

Constatada a inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos da Lei Complementar n.º 359/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 472/2014, do Município de Uberaba, e antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2 Das fundamentações jurídicas

### 2.1 Do texto local impugnado

Eis o teor dos dispositivos objurgados:

**Lei Complementar n.º472, de 26 de maio de 2014**

*Altera a Lei Complementar nº 359/2006, que “Institui o Plano Diretor do Município de Uberaba”, e dá outras providências.*

O Povo do Município de Uberaba, Estado de Minas Gerais, por seus representantes na Câmara Municipal, aprova, e eu, Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte Lei Complementar:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 1º. A Lei Complementar Municipal nº 359, de 05 de dezembro de 2006, que “Institui o Plano Direto do Município de Uberaba”, alterada pelas Leis nº 385, de 10/07/2–8, nº 397, de 18/12/2008, nº 413, de 07/10/2009, nº 45,, de 14/12/2011, e nº 454, de 15/12/2011, passa a vigorar com a seguintes redação:

**“Art. 10 - (...)**

*I – estímulo e apoio à criação de novas empresas e de novos negócios nas áreas urbanas e rurais e permissão de instalação de micro e pequenas empresas e micro empreendedor individual, desde que não causem barulhos, poluição e grandes impactos de trânsito, ouvido o GTE – Grupo Técnico Executivo do Plano Diretor e o Conselho de Planejamento e Gestão Urbana. (NR=NOVA REDAÇÃO)*

[...]

**Art. 306 -** *Os novos loteamentos no entorno das Estações de Tratamento de Esgotos deverão observar a distância mínima de 500 metros para sua edificação, considerando o respectivo licenciamento ambiental de acordo com suas normas e diretrizes mediante parecer prévio do Conselho Municipal do Meio Ambiente, do Conselho de Planejamento e Gestão Urbana e, se for o caso, do Conselho Gestor da APA do Rio Uberaba, sendo que para outros usos não residenciais deverá ser ouvida a SEMAT, o GTE, o CODAU e o Conselho de Planejamento e Gestão Urbana. (NR)*

**Parágrafo único (REVOGADO)**

[...]

**Art. 313 -A -** *Na Macrozona de Transição Urbana dentro da APA do Rio Uberaba as medidas e dimensões de áreas permitidas em parcelamento serão definidas de acordo com as determinações do Plano de Manejo da APA do Rio Uberaba. (AC)*

[...]

## 2.2 Da violação ao Princípio da Não Regressão ou da Proibição de Retrocesso. Ofensa aos artigos 4º e 214 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Os artigos 10, I, 306, e 313-A, da Lei Complementar n.º 359/2006, com redação dada pela Lei Complementar n.º 472/2014, alteraram normas atinentes ao ordenamento territorial do Município de Uberaba.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Vejamos cada um, separadamente.

O Art. 10, I, da Lei Complementar n.º 359/2006, com redação dada pela Lei Complementar n.º 472/2014, do Município de Uberaba, permite a instalação de pequenas e micro empresas, nas áreas urbanas e rurais, **independentemente do zoneamento**, condicionado, tão-somente, a não causarem barulho e grandes impactos de trânsito.

Por sua vez, o art. 306, da mesma lei, ao tratar da ocupação dos entornos das Estações de Tratamento de Esgotos, fixou em 500 m (quinhentos metros) a distância mínima para edificações. No entanto, à época da edição da Lei Complementar n.º 472/2014, vigorava a Lei Municipal n.º 9.684/05, que assim previa:

**Lei n.º 9.684/2005**

*Dispõe sobre a arborização da Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, e contém outras disposições.*

Art. 1º - Fica o Centro Operacional de Desenvolvimento e Saneamento de Uberaba – CODAU, obrigado a arborizar a Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, observando a distância de 1km medidos a partir da ETE.

(Redação dada pela Lei n.º 9.886/2006).

Como se vê, a alteração legislativa promovida pela Lei Complementar n.º 472/2014, reduziu a limitação de parcelamento do solo no entorno de estações de tratamento de esgoto, anteriormente estabelecidos em 1.000 (mil) metros, para 500 (quinhentos) metros.

Em relação ao art. 313-A, da Lei Complementar n.º 359/2006, acrescentado pela Lei Complementar n.º 472/2014, sua simples leitura leva à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

conclusão que veio permitir parcelamento em Área de Proteção Permanente – APA Rio Uberaba, sem estabelecer qualquer critério legal para tanto, delegando a mero plano de manejo estabelecer diretrizes para o uso do solo.

Destarte, as apontadas alterações no Plano Diretor promovidas pela Lei Complementar n.º 472/2014, do Município de Uberaba, implicaram inequívoca violação à garantia constitucional da proibição de retrocesso urbanístico-ambiental.

Canotilho, ao examinar os contornos do princípio da proibição do retrocesso social, assim se manifesta:

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.<sup>1</sup>

Segundo Sarlet:

Negar reconhecimento do princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, Porto Alegre, n. 2, 2004, p. 162 .



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Do ensinamento de Marcelo Novelino, vê-se que:

O postulado da *vedação de retrocesso* está diretamente relacionado ao *princípio da segurança jurídica*, tendo em vista que os direitos sociais, econômicos e culturais devem “implicar uma certa garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo legislador ao concretizar as normas respectivas”. Apesar de também ser utilizado em um sentido mais amplo, referindo-se a todo o rol de direitos fundamentais, a análise, neste ponto, limitar-se-á à seara dos direitos sociais (acepção estrita). Esta limitação é dirigida aos poderes encarregados da concretização desses direitos, atuando no sentido de impedir o legislador e o administrador de extinguir ou reduzir uma determinada política pública efetivadora dos direitos fundamentais sociais.

José Carlos Vieira de ANDRADE argumenta que decorre da *proibição do retrocesso social* o direito à manutenção do “nível de realização” legislativa do direito fundamental na esfera jurídica dos particulares, implicando na elevação, ao nível constitucional, das medidas legais concretizadoras dos direitos sociais. A “constitucionalização” não é um efeito automático, sendo necessário haver, para sua ocorrência, um “consenso básico” e uma “radicação na consciência jurídica geral” de que “o grau de realização legislativa obtido corresponde a uma complementação ou desenvolvimento do direito constitucional, dispondo, como ele, da força ou dignidade normativa das normas constitucionais”.

[...]

Zagrebelsky sustenta que a *proibição de retrocesso* consiste em um impedimento imposto pelo legislador, decorrente das normas constitucionais programáticas, de *reduzir o grau de concretização* atingido por uma norma definidora de um direito social.

[...]

No ordenamento jurídico brasileiro a *proibição do retrocesso* pode ser abstraída, dentre outros, do *princípio da dignidade da pessoa humana* (CF, art. 1º, III), do *princípio da máxima efetividade* (CF, art. 5º, §1º) e do *princípio do Estado democrático e social de direito* (CF, art. 1º).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> NOVELINO, Marcelo, *Direito Constitucional*, 3ª ed., Método, 2009, p. 488/489.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O princípio constitucional da proibição do retrocesso urbanístico-ambiental está previsto, de forma implícita, por força da norma extensiva do art. 4º da Constituição Estadual. E é um mecanismo de defesa e segurança jurídica ante o risco de supressão de direitos constitucionais já reconhecidos, porém não irrestritamente protegidos por institutos próprios, tais como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada ou ainda o reconhecido *status* de cláusula pétrea.

Em suma, o princípio da proibição do retrocesso urbanístico-ambiental, analisado sob o prisma do direito interno, significa que, a menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente, não é de admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados.

Desse modo, percebe-se que o princípio da proibição do retrocesso urbanístico-ambiental se qualifica como um dos princípios estruturantes do Estado de Direito, imprescindível para efetivar os postulados e as metas do novo paradigma estatal, tendo em vista que objetiva alcançar condições de vida sustentada não só para a presente, mas também para as futuras gerações.

Cumpra-se asseverar que o Supremo Tribunal Federal, recentemente, manifestou-se sobre o princípio da proibição do retrocesso social. A propósito, confira-se:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.[...] <sup>4</sup>

Nessa vertente, o princípio põe limites à adoção de legislação de revisão ou revogatória. A esse respeito, vem decidindo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais que:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PERMITE O PLANTIO DE CANA DE ACÚCAR PRATICAMENTE DENTRO DO PERÍMETRO URBANO. LEI ANTERIOR QUE VEDAVA A PRÁTICA. RETROCESSO AMBIENTAL QUE SIGNIFICA UMA REDUÇÃO DO PATRIMÔNIO JURÍDICO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, CAUSANDO GRAVES DANOS À SAÚDE DA POPULAÇÃO E CONSEQUENTE AUMENTO DE GASTOS COM O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.- A Constituição Federal e a Estadual, de forma implícita, vedam a supressão ou a redução dos direitos fundamentais sociais garantidos aos brasileiros.- O fenômeno da proibição de retrocesso não se restringe aos direitos fundamentais sociais, ocorrendo também, no direito ambiental. - Vedar o retrocesso significa não permitir a redução do patrimônio jurídico já conseguido pela população com a legislação anterior.- **O Município pode e deve legislar em matéria de zoneamento urbano-ambiental, mas nunca reduzir a proteção já alcançada pela própria lei municipal. Se, no exercício da sua competência concorrente e suplementar, resolver enfrentar o tema das áreas de preservação do meio urbano, além de não poder trabalhar com limites e definições menos protetivos que os já em vigor, não pode suprimi-los e originar, com esta atitude, evidentes**

---

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 639337 AgR/SP, Rel. Min. Celso Mello, j. 23.08.2011, Dje. 15.09.2011.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**prejuízos ambientais que a legislação a ser revogada não permitiria.**- Segundo documento firmado pelo Brasil (documento de Governo, portanto) e destinado a orientar a participação do País na RIO + 20, especificamente em relação à agropecuária sustentável, dispôs-se que: "Absolutamente dependente das condições ambientais, a agropecuária é essencial para o desenvolvimento dos países, ao mesmo tempo em que contribui para o combate à mudança do clima. É possível garantir segurança alimentar e nutricional, promover a mitigação das emissões e o aumento da produtividade agropecuária, reduzir os custos de produção, melhorar a eficiência no uso de recursos naturais, especialmente da água, aumentar a resiliência de sistemas produtivos, promover o desenvolvimento sustentável de comunidades rurais e possibilitar a adaptação do setor agropecuário à mudança do clima."- Os males do cultivo e da respectiva queima da palha da cana de açúcar nas proximidades das cidades e das áreas urbanas são já extensamente conhecidos, indo desde a significativa redução da saúde pulmonar da população, passando pela redução da capacidade produtiva do solo e até mesmo pela segurança aeronáutica e das estradas, acarretando a piora das condições atmosféricas e da visibilidade para os motoristas.<sup>5</sup> (grifos nossos)

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.040, de 28 de fevereiro de 2008 que dispõe sobre a regularização/convalidação de imóveis localizados em APP (Áreas de preservação permanente). Confronto com a Constituição do Estado de Minas Gerais, Art. 214, § 1º, inciso IV. Ausência de exigência, na forma da lei, de prévia anuência do órgão estadual de controle e política ambiental, para início, ampliação ou desenvolvimento de atividades, construção ou reforma de instalações capazes de causar, sob qualquer forma, degradação do meio ambiente, sem prejuízo de outros requisitos legais. Inconstitucionalidade. Procedência.<sup>6</sup> (grifos nossos)

Destaca-se, ainda, recentíssimo julgado daquele Tribunal:

---

<sup>5</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerai. ADI n.º 1.0000.12.047998-5/000. Rel. Des. Wander Marotta. Julgamento em 31.7.2013. DJ de 9.9.2013.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.08.485732-5/000. Rel. Des. Antonio Carlos Cruvinel. j. 28.10.2009. DJ. 18.12.2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.º 1.181/2012 DO MUNICÍPIO DE TAIÓBEIRAS - SUPRESSÃO DE ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO - APLICABILIDADE AO DIREITO AMBIENTAL INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

Ante a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a obrigação de todos em protegê-lo para as presentes e futuras gerações, deve ser aplicado o princípio da vedação ao retrocesso ou da não-regressão às normas de direito ambiental, sendo de rigor a manutenção de todos os mecanismos implementados em prol da proteção ao meio ambiente.

Se a norma impugnada suprime, sem qualquer justificativa razoável, zona de proteção ambiental instituída para permitir a implantação de parques, horto florestal ou equivalente, deve ser declarada como inconstitucional.<sup>7</sup>

**Em suma, o princípio da proibição do retrocesso urbanístico-ambiental, analisado sob o prisma do direito interno, significa que, a menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente, não é de se admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados.**

O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais anteriormente convencionadas demandaria ampla motivação lastreada em clamoroso interesse público, que não se vislumbra *in casu*.

## 2. Conclusão

---

<sup>7</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerai. ADI n.º 1.0000.15.021876-6. Rel. Des. Paulo Cezar Dias. Julgamento em 08.03.2016. DJ de 15.04.2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade da legislação apontada;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos e condições abaixo fixados:

1) Excelentíssimo Prefeito Municipal, esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, RECOMENDA a Vossa Excelência a revogação dos artigos 10, I, 306, e 313-A, da Lei Complementar n.º 359/2006, com as alterações promovidas pelo art. 1º, da Lei Complementar n.º 472/2014, do Município de Uberaba.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2) Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

3) Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se diretamente ao Excelentíssimo Prefeito Municipal:

a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;

b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

4) Na hipótese do não cumprimento dos termos da presente Recomendação no prazo estipulado, entender-se-á como não acatada, ensejando a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por esta Procuradoria-Geral de Justiça, em face dos dispositivos apontados.

Belo Horizonte, 16 de junho de 2016.

ELAINE MARTINS PARISE  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade