



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.001697-5

Representante: Paulo Maurício Simão Filho

Representado: Município de Governador Valadares

Objeto: Lei Complementar n.º 127/2009

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal que altera o perímetro urbano. Norma urbanística. Audiência Pública durante a tramitação do Processo Legislativo. Não ocorrência. Violação do princípio da democracia participativa. Inconstitucionalidade.

EXCELENTÍSSIMO PREFEITO MUNICIPAL,

1. Preâmbulo.

Os promotores de justiça atuantes na 10ª Promotoria de Justiça da Comarca de Governador Valadares representaram a esta Coordenadoria acerca da inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 127/2009, que integrou à zona residencial do Município área outrora definida como de uso industrial, sem a realização das necessárias audiências públicas, durante a tramitação do respectivo processo legislativo, em flagrante afronta ao princípio da democracia participativa.

Analisados os documentos enviados, constatou-se inconstitucionalidade do diploma fustigado, visto haver modificado o Plano Diretor Municipal sem a prévia e constitucionalmente exigida audiência pública.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve 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. Fundamentação.

2.1. TEXTO LEGAL IMPUGNADO.

Eis o teor das normas fustigadas:

Lei Complementar n.º 127, de 25 de setembro de 2009.

Dispõe sobre alteração do mapa do zoneamento, Anexo III, da Lei Complementar n.º 004, de 29 de setembro de 1993, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no município de Governador Valadares.

A Câmara Municipal de Governador Valadares, Minas Gerais, aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Passa a integrar a Zona Residencial -1 (ZR-1), a área de terras medindo 348.426,15 m², situada no lugar denominado "Fazenda Boa Vista", nesta cidade, de Governador Valadares, encerrada num perímetro que tem seu início no Ponto P-1, situado na divisa do lado esquerda da ponte projetada, que liga o Distrito Industrial com o Bairro Tiradentes, com o lado esquerdo do córrego, nas coordenadas X=184500,6300; Y=7908563,850, segue numa distância de 198,66 metros atingindo o ponto P-2 de coordenadas X=184556,108; Y=7908754,605; daí, com uma deflexão a direita de 145º, segue numa distância de 3016,33 até o ponto P-3 de coordenadas X=184769,201; Y=7908988,391; daí com uma deflexão a esquerda de 66º, segue numa distância de 142,99 metros até o ponto P-4 de coordenadas X=184633,503; Y=7909033,485;daí com uma



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

deflexão a direita a 60°, segue numa distância de 48,33 metros até o ponto P-5 de coordenadas X=184670,300; Y=7909065,620; daí, com uma deflexão a esquerda de 102°, segue numa distância de 322,67 metros até o ponto P-6 de coordenadas X=184511,209; Y=7909346,345; daí, com uma deflexão a direita de 80°, segue numa distância de 516,03 metros até o ponto P-7 de coordenadas X=184112,305; Y=7909018,996; daí, com uma deflexão a esquerda de 145°, segue numa distância de 223,12 metros até o ponto P-8 de coordenadas X=183889,924; Y=7909000,842, daí, com uma deflexão a direita de 168°, segue numa distância de 208,63 metros até o ponto P-9 de coordenadas X=183689,790; Y=7908941,940, na margem esquerda do Córrego do Onça e divisa com a ponte da BR-381; daí, segue em toda a margem esquerda do Córrego da Onça até atingir o ponto de partida P-1, fechando o perímetro.

§ 1º - Os usos e atividades permitidas ao imóvel a que se refere o caput deste artigo são os indicados no Anexo I da lei Complementar n.º004, de 29 de setembro de 1993.

§ 2º - Os parâmetros urbanísticos para a ocupação e uso do solo urbano permitidos no imóvel referido no caput deste artigo encontram-se definidos no Anexo II da Lei Complementar n.º 004/, de 29 setembro de 1993.

Art. 2º - Integra a presente Lei o croqui anexo.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei Complementar 118, de 26 de novembro de 2008.

Art. 4º - A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2.2 MÉRITO. ADI. ALTERAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Analisando os documentos carreados aos autos, mormente os referentes ao processo legislativo, é possível constatar que a Lei Complementar n.º 127/2009 incorre em vício de inconstitucionalidade ante a ausência de participação popular no processo de ordenação da cidade.

Consoante a Constituição da República:

Art. 21. Compete à União:
[...];



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

XX - instituir **diretrizes para o desenvolvimento urbano**, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (grifamos)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**; (grifamos)

[...];

VI - florestas, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente** e controle da poluição; (grifamos)

[...].

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 29. 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 nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - **cooperação das associações representativas no planejamento municipal**;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, **conforme diretrizes gerais fixadas em lei**, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (grifamos)

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, **obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (grifamos)

§ 2º - A propriedade urbana **cumprir sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**. (grifamos)

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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:

[...].

IV - 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; (grifamos)

A **Constituição Mineira**, por sua vez, estipula:

Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidades, eficiência e razoabilidade.

[...]

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

[...]

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

[...].

V – promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico à sua instalação;

[...].

Parágrafo único – **No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.** (grifamos)

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

[...];

b) **o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais**, observadas as diretrizes do plano diretor; (grifamos)

[...].

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais **e as normas gerais da União e as suplementares do Estado**: (grifamos)

[...]

b) caça, pesca, **conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais**; (grifamos)

[...]

Art. 214 – Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º – Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições:

[...]

IX – estabelecer, através de órgão colegiado, **com participação da sociedade civil**, normas regulamentares e técnicas, padrões e demais medidas de caráter operacional, para proteção do meio ambiente e controle da utilização racional dos recursos ambientais; (grifamos)

[...]

§ 2º – O licenciamento de que trata o inciso IV do parágrafo anterior dependerá, nos casos de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **de estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade. (grifamos)

[...].

Art. 245 – O Estado assistirá os Municípios que o solicitarem na elaboração dos planos diretores.

§ 1º - Na liberação dos recursos do erário estadual e na concessão de outros benefícios em favor de objetivos de desenvolvimento urbano e social, o Estado atenderá, prioritariamente, ao Município já dotado de plano diretor, incluídas, entre suas diretrizes, as de:

[...]

III – preservação do meio ambiente e cultura;

[...]

VI – **participação das entidades comunitárias** no planejamento e controle da execução dos programas a elas pertinentes;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Anote-se, ainda, que, no uso da competência corrente, a União legislou, editando o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), que estabelece um processo amplamente participativo da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais e econômicos durante as implementações de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Verifica-se, por conseguinte, que os dispositivos transcritos determinam a participação popular na criação e **alteração** do Plano Diretor, indo ao encontro do “*caput*” e do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que explicita a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, em que o povo tem acesso ao processo de formação da vontade estatal.

Ao tecer considerações sobre a importância da soberania popular, Maricelma Rita Meleiro, assevera:

“A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a presença da soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de “democracia participativa”¹

Pois bem.

¹ MELEIRO. Maricelma Rita. “Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor”, in “Temas de Direito Urbanístico”, SP, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pág. 86.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Considerando que o Plano Diretor, em consonância com os ditames constitucionais e com as diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, é integrado pelas Leis do Perímetro Urbano, do Parcelamento, do Uso e Ocupação do Solo, pelo Código de Obras, pelo de Posturas e pela Lei Ambiental, formando um arcabouço de normas basilares do planejamento municipal, que repercute de modo direto na vida dos munícipes, torna-se cristalina a necessidade da participação da comunidade em sua elaboração, *não podendo o Chefe do Poder Executivo local preterir as audiências públicas para discussão dos pontos polêmicos do projeto de lei que visa estabelecer o ordenamento municipal.*

Nesse mesmo sentido, preleciona José Nilo de Castro:

“Não se afasta da idéia e do conceito da ação pública o planejamento. Respeitante, no particular, ao Município, prevê o artigo 29, XII, Constituição Federal, como princípio básico a se inserir na Lei Orgânica do Municipal, a ‘cooperação das associações representativas no planejamento municipal’.

Extraí-se aqui a presença do novo princípio do estado Democrático de Direito (art. 1º, CR). O princípio da cooperação da participação, é o princípio da solidariedade. O plano diretor qualifica-se como ancoradouro instrumental da participação e da solidariedade no espaço urbano.

Prestigia-se normativamente a colaboração com os particulares. É a grande mensagem da atual Constituição, que, por várias vezes, se refere à participação (arts. 1º, 23, parágrafo único, 29, XII, 174, 194, 195 e 198, III), sendo que na legislação infraconstitucional destaca-se também este princípio (art. 3º, da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e o Dec-lei n.º 200/67, art. 10, § 1º, ‘b’).” (In Direito Municipal Positivo, Del Rey, Belo Horizonte, 5ª edição, 2001, p. 398).

Seguindo essa linha, Nelson Nery Costa, ao discorrer sobre a participação popular, requisito constitucional do Plano Diretor, pontifica:

“A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que deve ser executadas para



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, forma de uso e ocupação do espaço urbano).

O Plano Diretor como instrumento do planejamento participativo, para garantir o direito da comunidade participar de todas as fase do processo, deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos. Com relação ao direito à informação devem ser constituídos sistemas regionais e setoriais de informações sobre a cidade acessíveis à população em biblioteca, terminais de computadores, publicações (diário oficial), cadastros, mapas disponíveis nos órgãos públicos. O Direito à informação obriga o Poder Público a prestar informações sobre todos os atos referentes ao processo do Plano Diretor, como fornecer as propostas preliminares do plano e publicar a minuta de projeto de lei do plano. (Grifo aposto).

Com relação ao direito à participação devem ser estabelecidos mecanismos de participação para todas as fases do processo do Plano Diretor, desde o direito de iniciativa popular, de apresentação de propostas e emendas ao plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas públicas através de referendo ou plebiscito mediante a solicitação da comunidade. **A audiência pública, como instrumento de participação popular do processo legislativo, é requisito obrigatório para a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal.** (“in” “Direito Urbanístico”, Edésio Fernandes, Ed. Del Rey, pág. 61)

Portanto, o planejamento democrático participativo, a partir da Constituição de 1988, não se afigura como mera vontade dos governantes, mas sim como um requisito obrigatório a ser observado em todas as fases do processo legislativo dos instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Diretor.

Assim sendo, com base no estabelecido no art. 29, XII, da CR, a participação popular mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, para a instituição do Plano Diretor, se transforma em requisito para verificar a constitucionalidade da lei.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

E mais. Não basta o Município dar publicidade aos atos normativos que ordenam o uso e ocupação do solo, informando tão-somente, através de órgãos de imprensa o seu conteúdo. Como dito, as Constituições da República e do Estado exigem a efetiva participação dos representantes comunitários na sua pro gênie, mediante audiência pública, na qual serão consultados sobre o planejamento municipal.

Como ensina Diógenes Gasparini², o princípio da participação popular só será observado se “o Executivo, durante a elaboração do plano diretor, e o Legislativo, durante a tramitação do respectivo projeto de lei pela Câmara de Vereadores, tomarem todas as providências no sentido de marcar, com tempo, as audiências e debates públicos, convocando para eles a população e os segmentos representativos da comunidade , fornecendo-lhes, sempre em tempo, os estudos, desenhos, plantas, documentos e justificativas correspondentes, propiciando, assim, suporte a essas discussões públicas.”

No âmbito jurisprudencial a matéria também não é nova. De há muito os Tribunais de Justiça do país têm declarado a inconstitucionalidade de normas similares a em apreço, senão vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA O PLANO DIRETOR DO MUNICIPIO DE BENTO GONÇALVES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUIDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO, BEM COMO NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS QUE LHE SEJAM CONCERNENTES. VIOLAÇÃO AO § 5º DO ART. 177 DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DO TJRS. Ação procedente.” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

² GASPARINI, Diógenes. *Temas de Direito Urbanístico 4*. In: Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. São Paulo: co-edição Ministério Público/Imprensa Oficial, 2005. p. 85.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

70002576072, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS,
RELATOR: CLARINDO FAVRETTO, JULGADO EM 05/05/2003)

“ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICIPIO DE
CAPAO DA CANOA. LEI 1458/2000 QUE ESTABELECE NORMAS
SOBRE EDIFICACOES NOS LOTEAMENTOS E ALTERA O PLANO
DIRETOR DA SEDE DO MUNICIPIO DE CAPAO DA CANOA.
INCONSTITUCIONAL FORMAL. AUSENCIA DE PARTICIPACAO
DAS ENTIDADES COMUNITARIAS LEGALMENTE
CONSTITUIDAS NA DEFINICAO DO PLANO DIRETOR E DAS
DIRETRIZES GERAIS DE OCUPACAO DO TERRITORIO, BEM
COMO NA ELABORACAO E IMPLEMENTACAO DOS PLANOS,
PROGRAMAS E PROJETOS QUE LHE SEJAM CONCERNENTES.
VIOLACAO AO PAR-5 DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL.
PRECEDENTES DO TJRS. EFICACIA DA DECLARACAO
EXCEPCIONALMENTE FIXADA, A TEOR DO ART-27 DA LEI Nº
9868/99. ACAO PROCEDENTE.” (AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 700030265 64, TRIBUNAL PLENO,
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: CLARINDO
FAVRETTO, JULGADO EM 16/09/2002)

“ADIN. BENTO GONCALVES. LEI COMPLEMENTAR N. 45, DE 19
DE MARCO DE 2001, QUE ACRESCENTA PARAGRAFO UNICO
AO ART-52 DA LEI COMPLEMENTAR N. 05, DE 03 DE MAIO DE
1996, QUE INSTITUI O PLANO DIRETOR URBANO DO
MUNICIPIO. O ART-177, PAR-5 DA CARTA ESTADUAL EXIGE
QUE NA DEFINICAO DO PLANO DIRETOR ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL OU DIRETRIZES GERAIS DE OCUPACAO DO
TERRITORIO, OS MUNICIPIOS ASSEGUREM A PARTICIPACAO
DE ENTIDADES COMUNITARIAS LEGALMENTE
CONSTITUIDAS. DISPOSITIVO AUTOAPLICAVEL. VICIO
FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E NA PRODUCAO DA
LEI. AUSENCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE
CONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE
DO SUL SOBRE POLITICA URBANA DEVEM OBEDECER A
CONDICIONANTE DA PUBLICIDADE PREVIA E
ASSEGURACAO DA PARTICIPACAO DE ENTIDADES
COMUNITARIAS, PENA DE OFENSA A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA. OFENSA AO PRINCIPIO DA SEPARACAO DOS
PODERES E VIOLACAO FRONTAL AO PAR-5 DO ART-177 DA
CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PROCEDENTE.” (AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70002576239,



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR:
VASCO DELLA GIUSTINA, JULGADO EM 01/04/2002)

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. EDIFICAÇÕES E LOTEAMENTOS. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É inconstitucional a Lei 1.365/99 do Município de Capão da Canoa, que estabeleceu normas acerca das edificações e dos loteamentos, alterando o plano diretor, porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, conforme exige o art. 177, § 5.º, da CE/89. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70005449053, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: ARAKEN DE ASSIS, JULGADO EM 05/04/2004)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, pois editada sem que promovida a participação comunitária, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.” (TJRS, ADI Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Relator: Des. Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 2.786/2005 de São José do Rio Pardo - Alteração sem plano diretor prévio de área rural em urbana - Hipótese em que não foi cumprida disposição do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo que determina a participação das entidades comunitárias no estudo da alteração aprovada pela lei - Ausência ademais de plano diretor - A participação de Vereadores na votação do projeto não supre a necessidade de que as entidades comunitárias se manifestem sobre o projeto - Clara ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente.” (TJSP, ADI 169.508.0/5, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, 18-02-2009).



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR – VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNÍCIPIES – VÍCIO INSANÁVEL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

‘O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumprе 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).

Não bastasse, como alerta Hely Lopes Meirelles, é ato de improbidade administrativa deixar de garantir os requisitos relativos à gestão democrática e à transparência da fiscalização e implementação do plano diretor, *verbis*³:

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) acarreta a responsabilização do prefeito por improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2.6.1992, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, se impedir ou deixar de garantir os requisitos relativos à gestão democrática e à transparência da fiscalização e implementação do plano diretor, bem como se não aprovar o plano diretor no prazo de cinco anos ou, para os Municípios que já o tiverem, se não fizer

³ Meirelle, Hely Lopes, ob. cit., p. 522.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

revisar a lei instituidora do plano diretor a cada 10 anos (art. 52, VI-VII).

Lado outro, divisa-se que a Lei Complementar municipal n.º 475/2014 padece de outra inconstitucionalidade, agora material, já que não há a previsão de estudo prévio de impacto ambiental, tal como exigido pelo art. 225, § 1º, IV, da CR⁴, repetido no art. 214, § 2º, da Carta Mineira e nem dos exigidos relatórios de impacto de vizinhança.

Com efeito, a fim de se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CR), impende que o desenvolvimento urbano seja adequado e integrado aos valores ambientais, mediante planejamento, controle e uso do solo urbano, a fim de se garantir a implementação de um desenvolvimento sustentável, no qual deve prevalecer o interesse social sobre o privado.

Não havendo um estudo urbanístico global prévio, a norma que institui e altera o zoneamento urbano do município, transformando o zoneamento industrial em zona residencial, como no caso em apreço, merecerá a pecha de inconstitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS - OCUPAÇÃO E USO DO SOLO PARA FINS DE APROVAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) - NORMA COMPROMETIDA POR VÍCIO MATERIAL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

⁴ 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:

[...]

IV - 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;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1. A ausência de Plano Diretor Local (PDL) nas regiões administrativas objeto das Leis Complementares Distritais impugnadas não faculta ao Poder Público, ancorado no art. 78 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), legislar em desacordo com os princípios gerais da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, violando os artigos 316 a 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).
2. Verifica-se, do mesmo modo, a inconstitucionalidade material das normas atacadas, quando evidenciada a incompatibilidade de seu conteúdo com os preceitos insertos no artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODF, e nos artigos 16, "caput" e inciso II, e 51, "caput" e seus parágrafos, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, repercutindo na seara ambiental, social, arquitetônica e paisagística daquelas regiões.
3. Por fim, "A elaboração dos planos diretores locais é precedida de rigoroso estudo, que tem por escopo viabilizar o adequado ordenamento urbano, de modo que a ocupação não agrida o meio ambiente e o patrimônio arquitetônico e paisagístico do Distrito Federal, razão pela qual, modificações nos referidos planos em prazos diferentes dos estabelecidos, só serão admitidas por motivos excepcionais e por interesse público comprovado, o que não se verifica na hipótese "sub judice"". (TJDF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001 00 2 003669-8; Relator Desembargador Lécio Resende; Conselho Especial)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis n.ºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas. (TJSP. ADI 163.559-0/0-00)



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ribeirão Preto. Lei Complementar nº 1.973, de 03 de março de 2006, de iniciativa de Vereador, dispondo sobre matéria urbanística, exigente de prévio planejamento. Caracterizada interferência na competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Procedência da ação. (TJSP. ADI 134.169-0/3-00, rel. des. Oliveira Santos, j. 19.12.2007, v.u.)

Ação direta de inconstitucionalidade - Leis nº 1.305 de 5 de setembro de 2001; 1.340 de 27 de fevereiro de 2002 e 1.336 de 19 de fevereiro de 2002 que dispõem sobre a transformação de área rural em área urbana - Ausência de estudos técnicos, oitiva da comunidade e Plano Diretor à época da aprovação das leis - Clara intenção de majoração de arrecadação municipal - Violação ao princípio da democracia participativa e artigos 111, 144, 152, I, II e III, 180, II, V, 181, 191 e 196 da Constituição Estadual – Ação procedente. (TJSP, ADI 147.253-0/7-00, Órgão Especial, v.u., 20-02-2008)

Registre-se, também, recente decisão do eg. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

CONSTITUCIONAL - ADIN - MUNICÍPIO DE VIÇOSA - LEIS MUNICIPAIS Nº 2.136/2011 E 2.139/2011 - ALTERAÇÃO DAS REGRAS DE ZONEAMENTO URBANO - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E AUDIÊNCIA PÚBLICA - INOBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS - As Leis Municipais nº 2.136/2011 e 2.139/2011 do Município de Viçosa padecem de inconstitucionalidade material, na medida em que não houve realização de estudo prévio de impacto ambiental, tal como exigido pelo art. 214, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. - O processo de elaboração das citadas leis fere também o princípio da democracia participativa, por violar o Estatuto da Cidade, que estabelece a realização de audiência pública para a participação da população e de associações representativas para a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.13.063910-7/000 - Comarca de Viçosa - Requerente: Procurador-Geral de Justiça - Requeridos: Prefeito do Município de Viçosa, Câmara Municipal de Viçosa - Relator: Des. Antônio Sérvulo (Publicado no Dje de 26/03/2014)

Ressalte-se, ainda, que o diploma impugnado esbarra no *princípio da proibição do retrocesso*, visto que revogou a exigência da implantação de um cinturão



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

verde no entorno da região industrial constante na então Lei Complementar n.º 118/2008.

Ora, 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 INADIMPLENTO, 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 saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.[...] ⁵

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

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 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

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 639337 AgR/SP, Rel. Min. Celso Mello, j. 23.08.2011, Dje. 15.09.2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.⁶ (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.⁷ (grifos nossos)

Indubitável, por conseguinte, a inconstitucionalidade, formal e material, da Lei Complementar municipal n.º 127/2009, que alterou o Uso e Ocupação do Solo no Município de Governador Valadares e, por conseguinte, o Plano Diretor, sem a participação popular.

⁶ 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.

⁷ 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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

3. Conclusão

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade do diploma legal apontado;

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 da Lei Complementar n.º 127/2009, do Município de Governador Valadares.

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 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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 Presidente da Câmara 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, 14 de maio de 2015.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade