



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.002437-5

Representante: De ofício

Representado: Município de Juiz de Fora

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 12.530/2012, alterada pelas Leis municipais n.ºs 12.698/2012 e 12.755/2013.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Leis Municipais. Alteração de normas ambientais e de parcelamento e ocupação do solo. Iniciativa parlamentar. Vício formal. Violação do princípio da democracia participativa. Inexistência de prévio estudo de impacto ambiental. Violação do princípio do não retrocesso ambiental. Inconstitucionalidades.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo

Foi instaurado, *ex officio*, por esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, procedimento administrativo para fins de análise da eventual inconstitucionalidade de legislação do Município de Juiz de Fora, que dispõe sobre a regularização de construções, reformas, modificações ou ampliações de edificações realizadas sem a prévia licença da Prefeitura.

Constatada a inconstitucionalidade da Lei n.º 12.530, de 19 de abril de 2012, alterada pelas Leis n.ºs 12.698/2012 e 12.755/2013, todas do Município de



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

Juiz de Fora, 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 do diploma objurgado:

Lei n.º 12.530, de 19 de abril de 2012 (com a redação alterada pela Lei n.º 12.698, de 21 de novembro de 2012 e pela Lei n.º 12.755, de 15 de janeiro de 2013)

Dispõe sobre a regularização de construções, reformas, modificações ou ampliações de edificações realizadas sem prévia licença da Prefeitura e que não se enquadram nas Leis Municipais n.ºs 6.909 e 6.910 de 31 de maio de 1986.

Projeto de autoria do Vereador Julio Gasparette.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As construções, reformas, modificações ou ampliações de edificações iniciadas até a data da publicação desta Lei e executadas sem o devido licenciamento da Prefeitura poderão ser regularizadas, desde que se encontrem concluídas e que sejam cumpridos os seguintes requisitos:

I - apresentação gráfica do levantamento arquitetônico da construção, em duas vias, sob requerimento protocolizado, devidamente assinado pelo responsável pelo levantamento, nos termos da legislação pertinente;



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

II - apresentação de declaração firmada pelo proprietário tomando ciência de que o poder público não se responsabiliza pela segurança e estabilidade do imóvel;

III - apresentação do título de propriedade do imóvel, devidamente atualizado;

IV - inexistência de débito sobre o imóvel, verificado pela Prefeitura;

V - inexistência de débito de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) dos profissionais ou pessoas jurídicas envolvidas, verificado pela Prefeitura;

VI - apresentação de documentos complementares que porventura se façam legalmente necessários.

§ 1º Poderão requerer os benefícios desta Lei, diretamente ou através de procuração específica, os legítimos proprietários do imóvel ou detentores do direito real de uso sobre o imóvel, devidamente documentados.

§ 2º Também poderão usufruir dos benefícios desta Lei os pedidos de regularização que, na data de sua entrada em vigor, encontrem-se em tramitação na Prefeitura, desde que o interessado assim o solicite.

Art. 2º A conclusão da obra, para fins de regularização, será comprovada através de vistoria realizada pelo setor competente da Prefeitura, com anexação ao processo de material fotográfico que comprove o estágio da obra.

Parágrafo único. Poderão ser consideradas obras concluídas, as edificações em fase de acabamento, desde que se encontrem em uso.

Art. 3º Fica isenta do pagamento das taxas previstas no Código Tributário Municipal e das multas previstas nesta Lei a regularização das edificações unifamiliares, sendo única unidade no lote, com área máxima construída de 100,00m² (cem metros quadrados), situadas nas áreas integrantes dos grupos A, B, C e D, relacionadas nos Anexos VII e VIII da Lei n. 11.925, de 29 de dezembro de 2009 e suas respectivas alterações, desde que o proprietário não possua outro imóvel inserido no perímetro urbano do Município.

Art. 4º Fica isenta do pagamento das multas previstas nesta Lei a regularização das edificações construídas e concluídas anteriormente à publicação da Lei n. 6.910, de 1986, desde que devidamente comprovadas através de documento oficial expedido por órgãos públicos ou institucionais.

Art. 5º Os valores das multas para regularização de uma ou mais edificações no mesmo lote com área construída total de até 500,00m² (quinhentos metros quadrados), serão calculados multiplicando-se a



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

área total a ser regularizada pela alíquota constante do Anexo I desta Lei.

Art. 6º Para as edificações que não se enquadram nos arts. 3º, 4º e 5º da presente Lei, os valores das multas serão calculados multiplicando-se a área a ser regularizada referente a cada parâmetro não atendido pela alíquota correspondente constante do Anexo II desta Lei.

Art. 7º Para o cálculo dos valores das multas deverá ser considerado:
a) o requerimento protocolizado até o dia 31 de dezembro de 2013; (alínea com a redação modificada pelo art. 1º da Lei n.º 12.755, de 15 de janeiro de 2013)

b) a região em que se localiza o imóvel, a saber, A, B, C e D que se encontra relacionada nos anexos V, VI, VII e VIII, da Lei Municipal n. 11.925, de 2009 e suas respectivas alterações;

c) o valor do m² da edificação utilizado no lançamento do IPTU será referente ao exercício da data em que for solicitada a regularização do imóvel.

Parágrafo único. Após a data fixada na alínea “a” deste artigo, os valores das multas para a regularização das edificações serão calculados na forma dos arts. 5º e 6º desta Lei, acrescido do percentual de 100% (cem por cento).

Art. 8º Sem prejuízo das demais obrigações previstas na presente Lei, têm sua regularização condicionada à prévia anuência ou autorização do respectivo órgão técnico competente as edificações:

I - tombadas ou relacionadas à preservação do patrimônio histórico cultural do Município;

II - situadas em faixas não edificáveis junto aos cursos d’água;

III - situadas na área do distrito industrial onde as limitações urbanísticas são definidas pelo respectivo órgão;

IV - situadas em área de proteção dos aeroportos;

V - consideradas pólos geradores de tráfego, tais como definidas na Lei nº 6.910, de 1986, e suas alterações;

VI - situadas em áreas atingidas por projetos de obras e melhoramentos viários previstos em lei;

VII - especiais, assim consideradas aquelas em relação às quais sejam omissas as Leis ns. 6.909 e 6.910, ambas de 31 de maio de 1986, e suas alterações;

VIII - que, por força de legislação, precisem ser aprovadas por outro órgão não mencionado nos incisos anteriores.



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

Parágrafo único. O órgão técnico competente exigirá do proprietário, caso necessário, adequações na edificação, como condição para prosseguimento do pedido de regularização.

Art. 9º Poderão ser regularizadas, desde que o proprietário se obrigue, mediante termo lavrado gravado na certidão de habite-se, a demolir, às suas expensas, quando assim lhe for exigido pelo Município, as edificações:

- I - situadas em áreas de afastamento frontais obrigatórios;
- II - situadas em áreas onde existe previsão legal de futuro alargamento do logradouro;
- III - situadas em áreas não edificáveis junto às rodovias, estadas vicinais, estradas de ferro, dutos e linhas de transmissão de energia elétrica;
- IV - que possuam marquise que não atenda o inciso II do art. 50 da Lei n. 6.909, de 1986, desde que tenha altura mínima de 2,70m.
- V - feitas fora do alinhamento das vias (inciso inserido pelo art. 1º da Lei n.º 12.698, de 21 de novembro de 2012)

Art. 10. Vetado.

Art. 11. Os proprietários de imóveis ou os detentores do direito real de uso sobre o imóvel, cuja construção, reforma, modificação ou ampliação tenha sido iniciada até a data de publicação desta Lei, poderão utilizar-se da transferência do potencial construtivo, nos termos da Lei n. 9.327, de 27 de julho de 1998, para regularizá-lo, sem prejuízo da observância dos demais dispositivos da presente Lei.

§ 1º As áreas das construções irregulares situadas em terrenos receptores da transferência do potencial construtivo deverão ter sua regularização nos termos do art. 9º da Lei n. 9.327, de 1998.

§ 2º Havendo áreas irregulares excedentes oriundas do cálculo estabelecido na forma do § 1º deste artigo ou estando as construções irregulares situadas nos logradouros descritos no art. 6º da Lei n. 9.327, de 1998, essas serão regularizadas através da aplicação dos valores das multas calculadas na forma dos Anexos I e II desta Lei.

Art. 12. Não serão regularizadas as edificações:

- I - com infração dos direitos de vizinhança e propriedade;
- II - sobre logradouros ou terrenos públicos;
- III - sobre servidões ou faixas não edificáveis destinadas à passagem das redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, águas pluviais ou energia elétrica, cuja destinação de uso não for permitida pelo zoneamento definido pela Lei n. 6.910, de 1986 e suas alterações;



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

IV - que possuam marquise que não atenda o inciso I do art. 50 da Lei n. 6.909, de 1986 e suas alterações;

V - que não atendam às limitações urbanísticas específicas estabelecidas nas leis relativas às áreas definidas como zonas especiais, de acordo com os arts. 11 e 12 da Lei n. 6.910, de 1986, e suas alterações;

VI - que se incluam nos casos tratados pelos incisos I a VIII do art. 6º da Lei n. 6.908, de 31 de maio de 1986 ou suas alterações.

Art. 13. Após o deferimento da regularização, o requerente será notificado para, no prazo de 30 dias, efetuar o pagamento das taxas e multas previstas nesta Lei.

§ 1º Ultrapassado o prazo previsto no *caput* deste artigo, o débito será inscrito em dívida ativa e cobrado judicialmente.

§ 2º O pagamento das taxas e multas poderá ser parcelado, nos moldes previstos na Lei Municipal n. 10.450, de 07 de maio de 2003, e suas eventuais alterações.

§ 3º O documento de comprovação da regularização só será entregue mediante a apresentação de comprovante de pagamento das taxas e multas.

Art. 14. Quando se tratar de obra que seja objeto de ação ajuizada pelo Município, autorizada a regularização pelo órgão técnico competente, deverá o interessado, além dos pagamentos previstos nesta Lei, satisfazer as despesas processuais, trazendo o comprovante para a juntada ao processo administrativo e judicial, sob pena de indeferimento do seu pedido de regularização, sem direito à restituição das taxas e multas pagas.

Art. 15. Vetado.

Art. 16. Os requerentes se responsabilizarão civil e criminalmente pela veracidade e idoneidade das informações e documentos apresentados à Prefeitura de Juiz de Fora, para a satisfação dos requisitos elencados nesta Lei.

Art. 17. A regularização de edificação decorrente desta Lei não implica no reconhecimento, por parte da Prefeitura, dos direitos de propriedade e do uso em funcionamento no imóvel.

Art. 18. No caso de indeferimento do pedido de regularização por motivo de segurança ou por possibilidade de prejuízo a terceiros, o processo será encaminhado à Procuradoria Geral do Município, que deliberará acerca de eventuais medidas judiciais cabíveis.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

2.2 Inconstitucionalidade da Norma Jurídica municipal, por violar, à luz de dispositivos constitucionais de regência, o princípio da separação e independência entre os Poderes e as regras de iniciativa do processo legislativo.

A norma questionada alterou as disposições das Leis Municipais n.ºs 6.909 e 6.910, ambas de 31 de maio de 1986, que dispõem, respectivamente, sobre as edificações e o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora.

Inicialmente, nota-se que a Lei Municipal nº 12.530/2012 originou-se do Projeto de Lei n.º 206/2012, de autoria do Vereador Julio Gasparette, o que implica a inconstitucionalidade formal daquela norma.

De efeito, a Constituição da República consagra, precisamente em seu artigo 2º, a tradicional tripartição de Poderes, afirmando que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na espécie, a inconstitucionalidade formal da Lei municipal inquestionada verifica-se diante da violação de cláusulas da Constituição Estadual de seguinte teor:

[...]

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo.

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:

[...]

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



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

[...]

f) a organização dos serviços administrativos.

Art. 173 – São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Cristalina, portanto, a **inconstitucionalidade formal**, pois a Lei municipal disciplina matéria cuja competência legislativa é privativa do chefe do Poder Executivo, de forma a mitigar princípios constitucionais fixados tanto no âmbito da Constituição da República (art. 2º), quanto no âmbito da Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 173), neste caso em repetição aos ditames principiológicos por aquela estabelecidos.

Isso porque a administração da cidade constitui matéria eminentemente administrativa e, desse modo, afeta ao âmbito privativo do Poder Executivo:

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Destarte, ao Poder Legislativo, é vedada a administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Chefe do Poder Executivo, ou ao que, modernamente, chama-se de 'Governo', que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos.



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

O poder de iniciativa neste campo - administração da cidade - é do Executivo (melhor, do 'Governo'), participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a Constituição, apenas a qualidade de aprovar-desaprovar os atos.

Ora, versando a Lei em apreço sobre concessão de licenças e alvarás de construção e funcionamento de estabelecimento comercial, competirá ao Executivo, no exercício de seu poder-dever de policiamento dos usos e atividades urbanas em geral, a sua regulamentação. Nesse sentido:

As regulamentações edilícias, sejam leis em sentido formal e material, sejam decretos do Prefeito Municipal, objetivam a ordenação da cidade, dão-lhe fisionomia e o perfil urbano, onde o homem possa exercer as funções essenciais do urbanismo, a saber: habitar, trabalhar, circular e recrear..." (José Nilo de Castro, Direito Municipal Positivo, Ed. Del Rey, 6ª Ed., pág. 405.

Com efeito, o Legislador constituinte atribui diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo, caracterizá-las com exclusividade absoluta, o que nos permite dizer que cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no próprio texto constitucional.

Nessa linha, temos que as funções típicas do Poder Legislativo constituem em legislar e fiscalizar, sendo análise daquela função a que merece destaque no presente momento.

Faz-se necessário ressaltar, primeiramente, a necessidade premente de se garantir em um Estado Democrático de Direito a inviolabilidade do princípio da independência e harmonia dos poderes, dogma liberal do século XVIII, acolhido pelo texto constitucional.



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

Por certo, constitui preceito expresso na Constituição Estadual (CE/89, art. 165, § 1º) que as entidades federadas de segundo grau – os Municípios – deverão obedecer aos princípios e normas plasmados nas Constituições da República e do Estado, dentre os quais, o da separação e independência entre os Poderes. Esta orientação é enfatizada, ainda, pelo art. 173, *caput*, da Carta Estadual.

Via de consequência, não é conferido à Câmara de Vereadores mitigar a independência que deverá existir entre os Poderes Municipais, sob pena de, como na presente hipótese, incorrer em inconstitucionalidade.

Alexandre de Moraes, citando Canotilho e Vital Moreira, pontifica:

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (*verfassungstreue*, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de *guerrilha institucional*, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma *deontologia política*, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*).¹ (Grifo do autor)

A função legislativa exercida pelo Poder Legislativo é, portanto, função típica consagradora de garantias constitucionais que permitem a esse Órgão, que detém legitimidade democrática, iniciar o processo legislativo na elaboração de

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 371



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

atos normativos visando ao interesse público, com exceção das matérias que exigem deflagração daquele processo exclusivamente pelo Poder Executivo ou Judiciário.

Nesse diapasão, importa frisar que a inconstitucionalidade da lei municipal encontra-se no fato de o Poder Legislativo estar invadindo competência do Poder Executivo, em matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, a saber, a determinação de política de uso e ocupação do solo, pois essa função é cometida ao Executivo, por dispor dos meios necessários ao planejamento global da urbe.

A função precípua de legislar do Poder Legislativo deve ser exercida de forma escorreita, preconizando o interesse público e as necessidades condizentes da maioria da população munícipe, sem esbarrar nas atribuições de outro órgão – no caso, o Poder Executivo. Aliás, ao criar funções precípua do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, o Legislador constituinte agiu de forma cautelosa, buscando evitar a prática de atos por parte dos mesmos que pudessem eventualmente descaracterizar a separação dos Poderes.

Em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face de norma municipal de conteúdo similar, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais pronunciou-se no sentido de que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTRUÇÃO E O FUNCIONAMENTO DE POSTOS DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES. INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A iniciativa parlamentar e promulgação da Lei nº 1.938/02, do Município de Ipatinga, que dispõe, principalmente, sobre a construção e o funcionamento de Postos de Abastecimento de Combustíveis e Lubrificantes,



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

implicaram subtração de competência do Poder Executivo, revelando interferência direta na autonomia administrativa, afetando a independência e a harmonia entre Poderes, violando, enfim, as normas contidas nos artigos 6º, 'caput', 90, XIV, e 173, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.²

Destacam-se, ainda, os seguintes julgados:

ADIN - MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. Em se tratando de norma dispondo sobre matéria de natureza eminentemente administrativa, cuja competência é atribuída ao Chefe do Executivo, evidente a sua inconstitucionalidade, a teor dos arts. 170, inciso V, 171, inciso I, alínea 'c', e 173, § 1º, todos da Constituição Estadual, porquanto é vedado ao Legislativo subtrair do Executivo prerrogativa que lhe é exclusiva.³ (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art. 173 da CEMG. Representação acolhida⁴. (grifos nossos)

Como se disse, a norma fustigada evidencia intromissão indevida realizada pela Câmara de Vereadores na Administração Municipal, imiscuindo-se nos misteres típicos do Executivo. Daí que não há outra conclusão possível que não a

² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.10.023427-7/000. rel. Des. Armando Freire. J. 08.08.2012, DJ 31.08.2012.

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º [1.0000.04.414243-8/000](#). Rel. Des. ANTÔNIO HÉLIO SILVA. j. 23 nov. 2005.

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º [1.0000.06.449058-4/000](#). Rel. Des. CLÁUDIO COSTA. j. 07 abr. 2008.



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

da inconstitucionalidade da norma legal analisada, porquanto violadora do regime de separação e independência dos poderes a que, obrigatoriamente, se acham vinculados também os Municípios.

2.3 Da ofensa ao princípio da democracia participativa. Da inconstitucionalidade formal. Da ausência de prévio estudo de impactos ambiental e de vizinhança. Da inconstitucionalidade material.

A Lei n.º 12.530/2012, alterada pelas Leis n.ºs 12.698/2012 e 12.755/2013, todas do Município de Juiz de Fora, contraria frontalmente a Constituição do Estado de Minas Gerais, à qual a produção normativa municipal está subordinada, conforme prevê a Constituição Federal:

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.



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

§ 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.

[...]

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:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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;

[...]

A Constituição Mineira, por sua vez, estipula:

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

[...]

Art. 172 - A Lei Orgânica pela qual se regerá o Município será votada e promulgada pela Câmara Municipal e observará os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

[...]

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



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

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;

[...]

§ 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.

[...]

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;

[...]

Anote-se, ainda, que o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) estabelece um processo amplamente participativo da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais e econômicos durante a implementação 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:

[...]



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

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 na 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”.⁵

Pois bem.

O zoneamento urbano consentâneo aos ditames constitucionais e às diretrizes da política urbana, previstas no Estatuto da Cidade, deve ser definido por meio das Leis do Plano Diretor, do Perímetro Urbano, do Parcelamento, do Uso e Ocupação do Solo, pelos Códigos de Obras e de Posturas e pela Lei Ambiental, formando um arcabouço de normas basilares do planejamento municipal que

⁵ 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.



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

repercute de modo direto na vida dos munícipes. Torna-se, pois, imprescindível a participação da comunidade, tanto na elaboração de tais leis quanto na determinação das diretrizes desse zoneamento. Assim, mostra-se impreterível a realização de audiências públicas para discussão dos pontos polêmicos do projeto de lei que visa estabelecer ou modificar 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, refere-se 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 Decreto-lei n.º 200/67, art. 10, § 1º, 'b').⁶

Por óbvio, a participação popular pressupõe o respeito ao direito à informação, como meio de se permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. À comunidade devem ser garantidos os direitos de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos no processo legislativo concernente à elaboração do Plano Diretor.

Sobre o tema, ensina Edésio Fernandes:

⁶ DE CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. 5.ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 398.



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

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.**⁷ (grifos nossos)

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 urbanístico.

Assim sendo, consoante estabelecido no art. 29, XII, da CR/88, a participação popular, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, para a instituição do zoneamento urbano, transforma-se em requisito para verificar a constitucionalidade da lei.

E mais. Não basta o Município dar publicidade do conteúdo dos atos normativos que ordenam o uso e a ocupação do solo, através de órgãos de imprensa, eis que é exigência constitucional a efetiva participação dos representantes comunitários, mediante audiência pública, na qual serão consultados sobre o planejamento municipal.

Como ensina Diogenes Gasparini, 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

⁷ FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 61.



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

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”.⁸

No âmbito jurisprudencial a matéria também não é nova. Há muito, os Tribunais de Justiça do país têm declarado a inconstitucionalidade de normas similares àquelas ora se apreciam. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO 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.⁹

ADIN. BENTO GONCALVES. LEI COMPLEMENTAR N. 45, DE 19 DE MARÇO 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 MUNICÍPIO. 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

⁸ GASPARINI, Diogenes. *Temas de direito urbanístico 4. In: Aspectos jurídicos do plano diretor*. São Paulo: coedição Ministério Público/Imprensa Oficial, 2005. p. 85.

⁹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. ADI n.º 70002576072. Rel. Des. Clarindo Favretto. Julgamento em 05.05.2003.



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

FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E NA PRODUÇÃO DA LEI. AUSÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL SOBRE POLÍTICA URBANA DEVEM OBEDECER A CONDICIONANTE DA PUBLICIDADE PREVIA E ASSEGURANÇA DA PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITARIAS, PENA DE OFENSA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VIOLAÇÃO FRONTAL AO PAR-5 DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PROCEDENTE. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70002576239, 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.¹⁰

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

¹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. ADI n.º 70005449053. Rel. Des. Araken de Assis. Julgamento em 05.04.2004.



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

exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal.¹¹

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.¹²

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 MUNICÍPIES - 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. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as

¹¹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. ADI n.º 700028427466. Rel. Des. Francisco José Moesch. Julgamento em 20.07.2009.

¹² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI n.º 169.508.0/5. Rel. Des. Aloísio de Toledo César. Julgamento em 18.02.2009.



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

consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta.¹³

No caso em análise, não houve audiência pública durante o processo legislativo da norma objurgada. Logo, estreme de dúvida a inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 12.530/2012, alterada pelas Leis n.ºs 12.698/20012 e 12.755/2013, todas do Município de Juiz de Fora.

Ademais, sabe-se que, 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.

Destarte, não respeita a exigência de estudo urbanístico global prévio a lei que regulariza *edificações executadas sem o devido licenciamento da Prefeitura* (art. 1º da Lei n.º 12.530/2012), sobretudo aquelas que, por exemplo, estejam situadas em faixas não edificáveis junto aos cursos d'água (art. 8º, II) ou em áreas de proteção de aeroportos (art. 8º, IV). Outrossim, ao prever que o poder público não se responsabiliza pela segurança e estabilidade do imóvel (art. 1º, II), desrespeita-se o interesse social que, nesse caso, deve prevalecer em relação ao privado. Trata-se, portanto, de norma que afeta o zoneamento urbano do município merecerá a pecha de inconstitucional:

ACÇÃO 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.

¹³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI n.º 994.09.224728-0. Rel. Des. Artur Marques. Julgamento em 05.05.2010.



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

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*."¹⁴

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 dispõe 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.¹⁵

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

¹⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. ADI n.º 2001002003669-8. Rel. Des. Lécio Resende.

¹⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI n.º 147.253-0/7-00. Julgamento em 20.02.2008.



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

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.¹⁶

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO-MÉRITO.

1. As restrições urbanístico-ambientais convencionais, historicamente de pouco uso ou respeito no caos das cidades brasileiras, estão em ascensão, entre nós e no Direito Comparado, como veículo de estímulo a um novo consensualismo solidarista, coletivo e intergeracional, tendo por objetivo primário garantir às gerações presentes e futuras espaços de convivência urbana marcados pela qualidade de vida, valor estético, áreas verdes e proteção contra desastres naturais.

2. Nessa renovada dimensão ética, social e jurídica, as restrições urbanístico-ambientais convencionais conformam genuína índole

¹⁶ MIASNGERAIS. 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

pública, o que lhes confere caráter privado apenas no nome, porquanto não se deve vê-las, de maneira reducionista, tão-só pela ótica do loteador, dos compradores originais, dos contratantes posteriores e dos que venham a ser lindeiros ou vizinhos.

[...]

6. Em decorrência do princípio da prevalência da lei sobre o negócio jurídico privado, as restrições urbanístico-ambientais convencionais devem estar em harmonia e ser compatíveis com os valores e exigências da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das normas infraconstitucionais que regem o uso e a ocupação do solo urbano.

[...]

10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do *ius variandi* de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos.

11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

12. Além do abuso de direito, de ofensa ao interesse público ou inconciliabilidade com a função social da propriedade, outros motivos determinantes, sindicáveis judicialmente, para o afastamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais podem ser enumerados: a) a transformação do próprio caráter do direito de propriedade em questão (quando o legislador, p. ex., por razões de ordem pública, proíbe certos tipos de restrições), b) a modificação irrefutável, profunda e irreversível do aspecto ou destinação do bairro ou região; c) o obsolescimento valorativo ou técnico (surgimento de novos valores sociais ou de capacidade tecnológica



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

que desconstitui a necessidade e a legitimidade do ônus), e d) a perda do benefício prático ou substantivo da restrição.

[...]

18. O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável.

19. Recurso Especial não provido.¹⁷

O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais anteriormente convencionadas, sobretudo no Plano Diretor do Município de Juiz de Fora, demandaria ampla motivação lastreada em clamoroso interesse público, que não se vislumbra *in casu*. A submissão do legislador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos é postura incompatível com o atendimento do interesse público.

Nítida, pois, a inconstitucionalidade material a macular os dispositivos legais ora vergastados.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RE 302906-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 26.08.2010, Dje. 01.12.2010.



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

3. Conclusão

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 da Lei municipal n.º 12.530, de 19 de abril de 2012, alterada pelas Leis n.ºs 12.698/2012 e 12.755/2013, todas do Município de Juiz de Fora, assim como a não edição de nova lei



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

modificativa do Plano Diretor sem prévia audiência pública e sem previsão de anterior estudo do impacto ambiental.

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, 9 de dezembro de 2013.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade