



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.001673-6

Representante: José Cícero Barbosa da Silva Júnior

Representado: Município de Taiobeiras

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 1.181/2012, que alterou a Lei municipal n.º 995/2006.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Alteração da lei que dispõe sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana e institui o plano diretor do Município de Taiobeiras. Exclusão das Zonas de Proteção Ambiental. Violação do princípio da democracia participativa. Violação do princípio do não retrocesso ambiental. Inconstitucionalidades.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo

O Promotor de Justiça José Cícero Barbosa da Silva Júnior, no uso de suas atribuições junto à Promotoria de Justiça da Comarca de Taiobeiras, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, em face da Lei municipal n.º 1.181, de 27 de novembro de 2012, que altera disposições da Lei municipal n.º 995, de 9 de outubro de 2006.

Constatada a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.181, de 27 de novembro de 2012, do Município de Taiobeiras, 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,



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

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 1.181, de 27 de novembro de 2012

Altera disposições da lei municipal n.º 995 de 9 de outubro de 2006.

A Câmara Municipal de Taiobeiras aprova e eu, Prefeito Municipal, no uso das atribuições a mim conferidas em nome do povo, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Ficam excluídas todas as zonas de proteção ambiental – ZPAM – instituídas pela Lei Municipal 995 de 09 de outubro de 2006 e seus anexos, que dispõe sobre a política de expansão urbana do município de Taiobeiras, criando seu plano diretor de desenvolvimentos sustentável.

Art. 2º Aplicar-se-á no que couber ao presente tema, as diretrizes fixadas pela Legislação Federal e Estadual de regência. [sic]

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

2.2 Da ofensa ao princípio da democracia participativa. Da inconstitucionalidade formal.

A Lei n.º 1.181/2012, que alterou a Lei n.º 995/2006, ambas do Município de Taiobeiras, contraria frontalmente a Constituição do Estado de Minas



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

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. 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;

[...]

A Constituição Mineira, por sua vez, estipula:

Art. 4º. O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.



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

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. 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:

[...]

VIII - criar parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los da infraestrutura indispensável às suas finalidades;

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;

[...]

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:



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

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 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”.¹

Pois bem.

O zoneamento urbano consentâneo aos ditames constitucionais e às diretrizes da política urbana deve ser definido por meio das Leis do Plano Diretor, do Perímetro Urbano, do Parcelamento, do Uso e Ocupação do Solo, pelos Códigos de

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.



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

Obras e 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, 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'.

Extrai-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').²

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

² 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

os direitos de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos no processo legislativo concernente à elaboração e à modificação do Plano Diretor.

Sobre o tema, ensina Edésio Fernandes:

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.**³ (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.

³ FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 61.



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

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 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”.⁴

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:

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.⁵

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTALINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO

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

⁵ 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

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.⁶

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.⁷

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,

⁶ 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.

⁷ 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

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.⁸

No caso em análise, não houve nenhuma audiência pública durante o processo legislativo da norma objurgada. Logo, estreme de dúvida a inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 1.181/2012, que alterou a Lei n.º 995/2006, ambas do Município de Taiobeiras.

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.

Nessa ordem de ideias, a Lei n.º 1.181/2012, que suprimiu a proteção ambiental prevista nos artigos 49 a 53 da Lei n.º 995/2006, revela flagrante inconstitucionalidade, porquanto o legislador, em vez de legislar a favor da proteção do meio ambiente, aprovou norma que, ao contrário, permite a sua degradação:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO 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-

⁸ 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

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.

[...]

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.

[...]

19. Recurso Especial não provido.⁹

O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais anteriormente convencionadas, sobretudo no Plano Diretor do Município de Taiobeiras, demandaria ampla motivação lastreada em clamoroso interesse público, que não se vislumbra *in casu*.

⁹ 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

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

A Lei n.º 1.181/2012 alterou a Lei n.º 995/2006, que dispõe sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município de Taiobeiras e institui o plano diretor de desenvolvimento sustentável.

Anteriormente à edição da Lei n.º 1.181/2012, o texto original da Lei n.º 995/2006 previa que as denominadas Áreas de Interesse Ambiental integravam o zoneamento do Município de Taiobeiras (art. 49, *caput*). Ainda, consoante disposto no art. 50 da mesma lei, as áreas de interesse ambiental seriam àquelas necessárias à proteção de recursos naturais ou paisagísticos com características naturais que indicassem a necessidade de sua proteção visando a sustentabilidade ambiental da cidade e da população.

Contudo, como se infere do art. 1º da Lei n.º 1.181/2012, restaram excluídas todas as zonas de proteção ambiental instituídas pela Lei municipal n.º 995/2006 e seus anexos, o que implica inequívoca violação à garantia constitucional da proibição de retrocesso urbanístico-ambiental.

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

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



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

desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.¹⁰

Segundo Sarlet:

Negar reconhecimento do princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte.¹¹

Do ensinamento de Marcelo Novelino, vê-se que:

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

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

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, Porto Alegre, n. 2, 2004, p. 162 .



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

complementação ou desenvolvimento do direito constitucional, dispondo, como ele, da força ou dignidade normativa das normas constitucionais”.

[...]

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

[...]

No ordenamento jurídico brasileiro a *proibição do retrocesso* pode ser abstraída, dentre outros, do *princípio da dignidade da pessoa humana* (CF, art. 1º, III), do *princípio da máxima efetividade* (CF, art. 5º, §1º) e do *princípio do Estado democrático e social de direito* (CF, art. 1º).¹²

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

¹² NOVELINO, Marcelo, *Direito Constitucional*, 3ª ed., Método, 2009, p. 488/489.



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

estatal, tendo em vista que objetiva alcançar condições de vida sustentada não só para a presente, mas também para as futuras gerações.

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

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstenendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.[...] ¹³

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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PERMITE O PLANTIO DE CANA DE ACÚCAR PRATICAMENTE DENTRO DO PERÍMETRO URBANO. LEI

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 639337 AgR/SP, Rel. Min. Celso Mello, j. 23.08.2011, Dje. 15.09.2011.



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

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 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.¹⁴ (grifos nossos)

¹⁴ 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.



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

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.¹⁵ (grifos nossos)

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

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;

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.08.485732-5/000. Rel. Des. Antonio Carlos Cruvinel. j. 28.10.2009. DJ. 18.12.2009.



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

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 1.181, de 27 de novembro de 2012, do Município de Taiobeiras.

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;



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

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