

**Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.11.007291-5**

**Representante:** Associação de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania - ADDHC

**Representado:** Município de Juiz de Fora

**Objeto:** Inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 11.817/2009, que altera a Lei municipal n.º 6.087/1981.

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

---

Leis Municipais. Alteração de normas ambientais e de parcelamento e ocupação do solo. Violação do princípio da democracia participativa. Inexistência de prévio estudo de impacto ambiental. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

## **1 Preâmbulo**

A Associação de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania - ADDHC encaminhou representação a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade para a verificação de eventual inconstitucionalidade do art. 9º da Lei municipal n.º 6.087/1981 com a nova redação dada pela Lei municipal n.º 11.817/2009, alegando que a referida norma permite a ocupação em área de preservação ambiental, sem fazer qualquer ressalva quanto à prévia avaliação por meio de estudo de Impacto Ambiental (EIA) e apresentação do Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA).

Analisados os autos, constata-se a inconstitucionalidade formal da Lei municipal n.º 11.817/2009, já que, tratando de matéria ambiental, não há prova de que houve prévia audiência pública, no efetivo exercício da democracia participativa, durante o respectivo processo legislativo, assim como a inconstitucionalidade material de seus arts. 1º e 2º, que alteram, respectivamente, o art. 9º e o art. 21 da Lei municipal n.º 6.087/1981, uma vez que não há, na norma, a previsão do estudo de impacto ambiental.

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 elaborador da norma impugnada 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 MUNICIPAL Nº 11.817/2009:**

*“Altera a Lei Municipal n.º 6.087, de 4 de dezembro de 1981, e dá outras providências.”*

[...].

Art. 1º. O artigo 9º da Lei Municipal n.º 6087, de 4 de dezembro de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação::

“**Art. 9º.** É vedado qualquer tipo de ocupação nas áreas consideradas de preservação nos termos do disposto no art. 3º desta Lei.

§ 1º. O disposto neste artigo não se aplica aos serviços, obras e edificações destinadas a:

[...];

f - implantação de infra-estrutura de alto interesse público. “

Art. 2º. O art. 21 da Lei Municipal n.º 6087, de 4 de dezembro de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 21.** A permanência de todas as atividades, formas de parcelamento, ocupação, uso e/ou serviços de infraestrutura existentes na bacia hidrográfica da Represa Dr. João Penido, antes da vigência desta Lei e que estejam em desacordo com as normas por ela estabelecidas, ficam sujeitos a não ampliação dos serviços, obras, edificações ou qualquer outra modificação, exceto nos casos em que a modificação se refira a obras de infraestrutura e atenda aos critérios da utilidade pública e/ou do interesse social.”

[...].

## 2.2 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 11.817/2009 do Município de Juiz de Fora, que altera a Lei municipal n.º 6.087/1981, 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.

§ 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 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:

[...]

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”.<sup>1</sup>

Pois bem.

Considerando-se que o zoneamento urbano, em consonância com os ditames constitucionais e com as diretrizes da política urbana prevista no Estatuto da Cidade, é integrado pelas 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 repercute de modo direto na vida dos munícipes, torna-se cristalina a necessidade da participação da comunidade em sua elaboração, não podendo o

---

<sup>1</sup> 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.

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'.

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, 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'). (*Direito municipal positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 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 devem ser executadas para 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 apostro).

Com relação ao direito à participação devem ser estabelecidos mecanismos de participação para todas as fase 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.** (FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. 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 zoneamento urbano.

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 zoneamento urbano, transforma-se em requisito para verificar a constitucionalidade da lei.

E mais. Não basta o Município dar publicidade aos atos normativos que ordenam o uso e a 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 Gasparini<sup>2</sup>, 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 à que ora se aprecia. Vejamos:

#### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA O

---

<sup>2</sup> GASPARINI, Diógenes. *Temas de direito urbanístico 4. In: Aspectos jurídicos do plano diretor*. São Paulo: coedição Ministério Público/Imprensa Oficial, 2005. p. 85.

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 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 CONDICONANTE 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, 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)

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 MUNÍCIPES - 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 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)

No caso em análise, não houve audiência pública durante o processo legislativo da norma objurgada.

Ora, suprimida da comunidade a participação que lhe é constitucionalmente garantida no processo legislativo da norma em questão, e até mesmo desprezada a sua manifestação formal quanto ao interesse em interceder democraticamente, verifica-se, estreme de dúvida, a inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 11.817/2009.

Lado outro, divisa-se que a Lei municipal n.º 11.817/2009 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 CR<sup>3</sup>, repetido no art. 214, § 2º, da Carta Mineira e nem dos exigidos relatórios de impacto de vizinhança, especialmente para a “implantação de infraestrutura de alto interesse público”, como se depreende da leitura dos arts. 1º e 2º que modificam, respectivamente, os artigos 9º (especialmente a alínea “f” do § 1º) e 21 da Lei municipal n.º 6.087/1981.

---

<sup>3</sup> 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;

Ainda, a Resolução n. 01/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em seu artigo 2º, institui que os projetos urbanísticos ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental dependerão de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a serem submetidos à aprovação de órgãos estaduais/distritais competentes e do IBAMA, além de ser necessário, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente ([www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama)).

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 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.

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)

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 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. (TJSP, ADI 147.253-0/7-00, Órgão Especial, v.u., 20-02-2008)

Indubitável, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal da Lei municipal n.º 11.817/2009 e a inconstitucionalidade material de seus artigos 1º e 2º que alteram, respectivamente, os artigos 9º (especialmente a alínea “f” do § 1º) e 21 da Lei municipal n.º 6.087/1981.

### **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 11.817, de 04 de agosto de 2009, do Município de Juiz de Fora, assim como a não edição de nova lei 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.
- c) Informações acerca da eventual existência de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), ação civil pública ou ação de improbidade relativa ao tema em questão.

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, 15 de janeiro de 2013.

MARIA ANGÉLICA SAID  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade