



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.14.001644-5

Representante: Cláudia Ferreira de Souza

Representado: Município de Belo Horizonte

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 10.630/2013

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal que altera o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Violação do princípio da democracia participativa. Inconstitucionalidades formal e material.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

A Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, no uso de suas atribuições, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, com o intuito de ver examinada a constitucionalidade da Lei municipal n.º 10.630, de 05 de julho de 2013, do Município de Belo Horizonte, que altera o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Alega, em síntese, que a mencionada lei aumentou de forma significativa o coeficiente máximo de aproveitamento aplicável a hospitais, sem que houvesse a respectiva consulta popular, conforme exigido pela Constituição do Estado.



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

Foi, então, requisitado ao Presidente da Câmara Municipal, por esta Coordenadoria, cópia do Processo Legislativo que originou a Lei Municipal nº 10.630/2013.

Analisados os documentos enviados, constatou-se inconstitucionalidade material e também formal do diploma fustigado, visto haver modificado o Plano Diretor Municipal e a Lei de Uso e Ocupação do Solo sem a prévia e constitucionalmente exigida audiência pública.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentações jurídicas.

2.1. DOS TEXTOS LEGAIS IMPUGNADOS.

Eis o teor das normas fustigadas:

LEI N° 10.630, DE 5 DE JULHO DE 2013.

"Altera as Leis n.º 7.165/96 e 7.166/96 e dá outras providências."

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica alterado o + 2º do art. 14-G da Lei n.º 7.166, de 27 de agosto de 1996, e ficam acrescido ao referido artigo os §§ 1º-A, 1º - C, 4º e 5º, nos seguintes termos:



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

"Art. 14 G - [...]"

§ 1º A - Para os equipamentos previstos no inciso II do caput deste artigo, considerados de interesse público, o coeficiente de aproveitamento máximo é 5,0 (cinco), observado o disposto no art. 74-J da Lei nº 7.165/96 e desde que:

I - não se situem em ZPAM, ZP-1 e ZP-2;

II - observem integralmente as regras e limitações das Áreas de Diretrizes Especiais, quando for o caso.

§ 1º B - São aplicáveis às edificações destinadas à atividade de hospital existentes na data da publicação desta lei, quando situadas nas zonas mencionadas no inciso I do § 1º A deste artigo, os seguintes parâmetros urbanísticos.

I - coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2,5 (dois inteiros e cinco décimos);

II - taxa de ocupação máxima de 45% (quarenta e cinco por cento);

III - taxa de permeabilidade mínima de 40% (quarenta por cento).

§ 1º C - Não se aplicam às edificações de que trata o § 1º B deste artigo a condição prevista no inciso II de seu § 1º A, bem como o disposto nos §§ 5º e 7º do art. 74-J da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, desde que não haja ampliação de desconformidade em relação aos parâmetros urbanísticos não excepcionados neste artigo.

§ 2º A concessão da isenção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, bem como a utilização de quaisquer parâmetros urbanísticos excepcionais previstos neste artigo, ficam condicionadas à manutenção do funcionamento da atividade, na respectiva edificação, pelo prazo mínimo de 50 (cinquenta) anos, para os equipamentos de que trata o inciso II do caput deste artigo, e de 10 (dez) anos, para os demais, contados da data da emissão do Alvará de Localização e Funcionamento.

[...]

§ 4º Somente farão jus aos parâmetros urbanísticos excepcionais previstos neste artigo os hospitais que:



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

I - dispuserem de serviço de internação, meios diagnósticos e terapêuticos, com o objetivo de prestar assistência médica curativa e de reabilitação que requeira a permanência do paciente na unidade por período superior a 24 (vinte e quatro) horas;

II - destinarem, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da área líquida da edificação ao funcionamento de leitos hospitalares, enfermaria e bloco cirúrgico e o percentual remanescente a setores de apoio hospitalar;

III - disponibilizarem estrutura de assistência destinada ao atendimento:

a) de urgências e emergências adultas e pediátricas, nas hipóteses em que houver serviço de pronto atendimento no estabelecimento;

b) adulto e infantil nas especialidades médicas e nos serviços ofertados no estabelecimento.

§ 5º Os hospitais de que trata este artigo poderão dispor de atividades de prevenção, assistência ambulatorial e de ensino e pesquisa." (NR)

Art. 2º O § 6º do art. 74-J da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 74 J - ...

§ 6º O uso do CA_m nas edificações previstas nos incisos do caput do art. 14-G independe da regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir." (NR)

Art. 3º As edificações relacionadas no inciso II do caput do art. 14-G da Lei nº 7.166/96, comprovadamente existentes na data da publicação desta lei e que estejam em desconformidade com os parâmetros da legislação urbanística municipal, poderão ser objeto de regularização não onerosa, de acordo com a Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005, não lhes sendo aplicável o art. 16 da referida lei.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 05 de julho de 2013

Marcio Araujo de Lacerda
Prefeito de Belo Horizonte



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

(Originária do Projeto de Lei nº 239/13, de autoria do Executivo)

Divisa-se, no particular, através dos documentos carreados aos autos, que a lei municipal em comento padece do vício de inconstitucionalidade material e formal, como demonstraremos na sequência.

2.2. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

A lei municipal em comento altera diretamente o plano diretor assim como a lei de uso e ocupação do solo do Município de Belo Horizonte.

Ocorre que, após análise detida e atenta da documentação encaminhada, não foi observada qualquer demonstração, alusão, termo, ata, ou qualquer documento que comprovasse a realização de consulta à população acerca da matéria a ser votada na Casa Legislativa.

Saliente-se que as deliberações da III Conferência Municipal de Política Urbana, realizada entre os meses de abril e setembro de **2009**, ao contrário do alegado pelo Prefeito Municipal (fls. 265/266), não têm o condão de suprir a exigência constitucional da realização de audiência pública para a consolidação da gestão democrática da cidade!



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

Portanto, não resta dúvida de que a legislação ora fustigada 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



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

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 de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidades, eficiência e razoabilidade.

[...]

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

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

[...]

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

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

[...].

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

[...].

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

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:



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

[...];

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

[...].

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

[...].

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

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

[...]

III - preservação do meio ambiente e cultura;

[...]



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

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



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

povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de “democracia participativa”.¹

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 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

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

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)



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

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 progênie, mediante audiência pública**, na qual serão consultados sobre o planejamento municipal.

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

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



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

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:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA O PLANO DIRETOR DO MUNICIPIO DE BENTO GONÇALVES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUIDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO, BEM COMO NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS QUE LHE SEJAM CONCERNENTES. VIOLAÇÃO AO § 5º DO ART. 177 DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DO TJRS. Ação procedente. (ACÇÃO 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. (ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 700030265 64, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: CLARINDO FAVRETTO, JULGADO EM 16/09/2002)



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

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 MUNICIPIO. O ART-177, PAR-5 DA CARTA ESTADUAL EXIGE QUE NA DEFINICAO DO PLANO DIRETOR ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL OU DIRETRIZES GERAIS DE OCUPACAO DO TERRITORIO, OS MUNICIPIOS ASSEGUREM A PARTICIPACAO DE ENTIDADES COMUNITARIAS LEGALMENTE CONSTITUIDAS. DISPOSITIVO AUTOAPLICAVEL. VICIO FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E NA PRODUCAO DA LEI. AUSENCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL SOBRE POLITICA URBANA DEVEM OBEDECER A CONDICIONANTE DA PUBLICIDADE PREVIA E ASSEGURACAO DA PARTICIPACAO DE ENTIDADES COMUNITARIAS, PENA DE OFENSA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. OFENSA AO PRINCIPIO DA SEPARACAO DOS PODERES E VIOLACAO FRONTAL AO PAR-5 DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PROCEDENTE. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70002576239, 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)



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

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 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



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

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.

Então, suprimida da comunidade a participação que lhe é constitucionalmente garantida no processo legislativo e até mesmo desprezada a sua manifestação formal, quanto ao interesse em interceder democraticamente, verifica-se, estreme de dúvida, a inconstitucionalidade.

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).

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



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

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 Plano Diretor da cidade 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)



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

“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 n.º 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 n.º 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).

Ressalte-se, ainda, que a nova referência para o coeficiente de aproveitamento configura aumento significativo do potencial construtivo de áreas já



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

adensadas, sem qualquer contrapartida para o empreendedor, imprescindíveis nos casos de efetivo dano ambiental.

Constata-se, pois, em ambos os casos, inequívoca violação à garantia constitucional da proibição de retrocesso urbanístico-ambiental.

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

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998).

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.³

Do ensinamento de Marcelo Novelino, vê-se que:

³ 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

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

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

[...]

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

[...]

No ordenamento jurídico brasileiro a *proibição do retrocesso* pode ser abstraída, dentre outros, do *princípio da dignidade da pessoa humana* (CF, art. 1º, III), do *princípio da máxima efetividade* (CF, art. 5º, §1º) e do *princípio do Estado democrático e social de direito* (CF, art. 1º).⁴

O princípio constitucional da proibição do retrocesso urbanístico-ambiental está previsto, de forma implícita, por força da norma extensiva do art. 4º

⁴ NOVELINO, Marcelo, *Direito Constitucional*, 3ª ed., Método, 2009, p. 488/489.



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

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 Ambiental, imprescindível para efetivar os postulados e as metas do novo paradigma estatal, tendo em vista que objetiva alcançar condições de vida sustentada não só para a presente, mas também para as futuras gerações.

Cumpra-se asseverar que o Supremo Tribunal Federal, recentemente, se manifestou 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



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

pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.[...] ⁵

Nessa vertente, o princípio põe limites à adoção de legislação de revisão ou revogatória. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

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-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.

⁵ 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

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



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

(surgimento de novos valores sociais ou de capacidade tecnológica 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.⁶

Esse também o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

ADIN. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Emenda Constitucional nº 32/2002 da Assembléia Legislativa, à Constituição Estadual, que acrescentou ressalva, mediante condições, à incumbência do Estado em combater as queimadas e responsabilizar o usuário da terra por suas conseqüências. As emendas constitucionais estão sujeitas ao controle jurisdicional de constitucionalidade. Preliminar de incompetência rejeitada. O art. 125, § 2º da Carta Federal autoriza os Estados a julgarem a validade de normas estaduais ou municipais perante a Constituição Estadual, ainda que reproduzindo normas federais. Inconstitucionalidade material. Norma básica expressa tanto no art. 251 da Carta Estadual, quando no art. 225 “caput” da Carta Federal. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com imposição ao Poder Público de preservação, restauração e fiscalização. Precedente do Tribunal que julgou inválida a lei estadual 11498/00, que alterava o Código Florestal do Estado (lei 9119/92) e acrescentava a possibilidade do uso de fogo, além dos casos de eliminação de pragas

⁶ 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

em campos nativos, mediante permissão do poder público estadual ou municipal. A queima de campos nativos, por degradar o ambiente, e enfraquecer o direito ao meio ambiente equilibrado, contravém não só o art. 251, “caput”, senão que com o art. 13, V da Carta Estadual. Competência concorrente. Mesmo sob a ótica da legislação federal, descabe ao Estado emitir licenças ambientais aos municípios, para práticas cuja repercussão negativa, face ao monóxido de carbono e prejuízos ao ecossistema, ultrapassa o impacto ambiental local, havendo clara colidência com o Decr. Federal 1661/98, que trata da queima controlada, prevendo o SISNAMA, como órgão licenciador e não o município. Moderna legislação estadual, consubstanciada no Código Estadual do Meio Ambiente, (Lei nº 11520/2000), sumulando como dever do Estado a difusão de tecnologias apropriadas à recuperação e conservação do solo. Se, eventualmente, o uso de fogo e queimada facilita o cultivo da terra, prejudica e degrada o meio ambiente, causando a poluição do ar e erosão do solo, assoreamento do curso das águas, perda da biodiversidade, emissão de gás carbônico, refletindo-se negativamente na flora e na fauna, e impedindo a regeneração da floresta. ADIN julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 32/2002, por afronta aos artigos 1º, 8º, 10 e, 13, V e 251, “caput” da Carta Sul-Rio-Grandense.⁷

Na mesma toada, o Tribunal de Justiça de Minas já decidiu:

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,

⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70005054010. Tribunal Pleno. Rel. Des. Vasco Della Giustina. j. 16.12.2002.



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

degradação do meio ambiente, sem prejuízo de outros requisitos legais. Inconstitucionalidade. Procedência.⁸

Nítida, pois, a inconstitucionalidade a macular o dispositivo legal ora vergastado.

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 Poder idealizador da norma questionada, 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;

⁸ 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

1) RECOMENDA ao Excelentíssimo Prefeito do Município de Belo Horizonte a revogação da Lei municipal n.º 10.630, de 5 de julho de 2013, do Município de Belo Horizonte.

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

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 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.

Belo Horizonte, 18 de junho de 2015.



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

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade