



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0702.09.591674-9/002 Numeração 5916749-
Relator: Des.(a) Kildare Carvalho
Relator do Acórdão: Des.(a) Kildare Carvalho
Data do Julgamento: 24/06/2015
Data da Publicação: 03/07/2015

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - IRRELEVÂNCIA AFASTADA - NORMA MUNICIPAL - REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS - ARTIGOS 24 E 30 - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO** - VIOLAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA

Impõe-se a declaração incidental de inconstitucionalidade de norma editada pelo Município de Uberlândia, quando flagrante a violação ao disposto nos artigos 24 e 30, da Constituição da República, na medida em que extrapolada, pelo ente público, a competência legislativa suplementar que lhe é atribuída em matéria atinente ao meio ambiente e ao direito urbanístico.

Acolheram o incidente para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º, do artigo 43, da Lei Complementar n. 245/2000, do Município de Uberlândia.

ARG INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0702.09.591674-9/002 - COMARCA DE UBERLÂNDIA - REQUERENTE(S): SEGUNDA CÂMARA CÍVEL TRIBUNAL JUSTIÇA MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): CORTE SUPERIOR - INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, JD V FAZ PUBL AUTARQUIAS COMARCA UBERLANDIA, MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em ACOLHER O INCIDENTE PARA DECLARAR A



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA.

DES. KILDARE CARVALHO

RELATOR.

O DES. KILDARE CARVALHO (RELATOR)

V O T O

Cuidam os autos de incidente de inconstitucionalidade suscitado, de ofício, pela e. 2ª Câmara Cível, nos autos do reexame necessário/recurso de apelação nº 1.0702.09.591674-9/001, interposto, pelo Município de Uberlândia, contra sentença prolatada nos autos de uma ação civil pública que lhe move o Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Por meio do acórdão de fls. 432/450, proferido aos 25/10/2011, e publicado aos 20/01/2012 (fl. 451), aquele órgão fracionário submeteu à apreciação do Órgão Especial a análise da (in)constitucionalidade do disposto nos §§ 4º e 5º do artigo 43, da Lei Complementar municipal n. 245, de 30/11/2000, que dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do Município de Uberlândia, revoga a Lei Complementar n. 224 e suas alterações posteriores.

Distribuídos os autos a este Relator, foi determinada, em



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

despacho de fls. 463/464, a providência então prevista no artigo 249, do antigo RITJMG, para fins de apurar se já houve, neste Tribunal, apreciação da matéria objeto deste incidente.

Por meio de ofício juntado à fl. 466, a Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica - COPEQ informa não ter sido encontrada manifestação do Órgão Especial acerca da (in) constitucionalidade dos dispositivos questionados.

Em parecer ofertado às fls. 471/479, a Procuradoria de Justiça opina pela procedência do incidente para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º do artigo 43, da Lei Complementar municipal n. 245/2000, com redação atribuída pela Lei Complementar municipal n. 371/2004, ambas de Uberlândia.

Este o relatório, passo ao voto.

Cinge-se, pois, a controvérsia posta em debate, em aferir a inconstitucionalidade do artigo 43, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar nº 245/2000, do Município de Uberlândia.

Como se sabe, no controle de constitucionalidade por via incidental, desempenhado por juízes e tribunais na apreciação de casos concretos, a inconstitucionalidade, argüida incidentalmente no curso de uma demanda, tem caráter prejudicial, pois se afigura como matéria a ser decidida antes pelo juiz, como condição e antecedente lógico para a solução da pretensão deduzida em juízo, na ação judicial



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

proposta. É premissa para a solução do conflito.

Na espécie em apreço, pretendeu o Município de Uberlândia abster-se de uma obrigação a si imposta, a pedido do Ministério Público, invocando, para tanto, o disposto no artigo 43, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar municipal n. 245/2000, dispositivos estes cuja constitucionalidade é questionada, sob o argumento de que violam o sistema de repartição de competências legislativas, previsto na Constituição da República.

Feito este breve relato, passo ao exame da questão propriamente dita.

A Lei Complementar municipal n. 245/2000 dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do Município de Uberlândia e revoga a Lei Complementar nº 224 de 23 de dezembro de 1999 e suas alterações posteriores, e, em seu artigo 43, §§ 4º e 5º - redação atribuída pela Lei Complementar municipal nº 371/2004 - assim prevê:

Art. 43 Desde a data de registro do parcelamento, passam a integrar o domínio do Município as vias públicas, as áreas destinadas à recreação, ao uso institucional e os equipamentos públicos urbanos e comunitários.

"omissis"

§ 2º - Sendo necessária a alteração do uso da área institucional prevista em loteamento aprovado, será obrigatoriamente destinada outra área institucional equivalente em substituição, de forma a não haver prejuízo das condições originais do loteamento nem das ofertas de equipamentos sociais aos usuários e adquirentes.

§ 4º Poderá ser dispensada a substituição prevista no § 2º deste artigo quando a área institucional for considerada inaproveitável para ocupação por qualquer tipo de equipamento social e comunitário, assim declarada por pareceres fundamentados, emitidos por órgão responsável pelo planejamento urbano, quanto à ocupação de áreas



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

urbanas de propriedade do Município, além da concordância expressa da Comissão Municipal de Urbanismo e da aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 5º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se inaproveitável a área que:

I - possuir dimensões, formas ou topografia que inviabilizem sua ocupação por equipamentos sociais e comunitários;

II - estiver inserida em áreas de risco ou de ocupação especial, assim considerada por meio de leis posteriores à sua aquisição pelo Município;

III - estiver localizada em zonas de planejamento onde não seja necessária a construção de equipamentos sociais e comunitários ou onde esta necessidade seja limitada, comprovada por estudo de demanda.

Pois bem, a Constituição da República, em seu artigo 225, estabelece que 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.

E mais, em seu artigo 24, a Constituição prevê competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, dentre outros, sobre direito urbanístico (inciso I), conservação da natureza, defesa do solo e proteção do meio ambiente (inciso V), além de responsabilidade por dano ao meio ambiente (inciso VIII).

Já em seu artigo 24, § 1º, prevê a Constituição que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais

Está-se, pois, diante do sistema de repartição de competências, assim mencionado pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento da Medida



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Cautelar em ADI nº 2.667/DF:

"A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal, daí resultando clara repartição de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24,§1º) (..)"

No tocante aos Municípios, é de registrar que, salvo no que concerne à competência comum, a Constituição, nada obstante ter sido elevado à categoria de ente constitutivo da federação brasileira, reservou espaço próprio para enumerar a sua competência.

Confira-se, a respeito, a redação do artigo 30, da Lei Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

"omissis";

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Como visto, portanto, dentro do sistema constitucional de repartição de competências, compete à União legislar sobre direito urbanístico e meio ambiente, restando para os Municípios, além de legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Neste diapasão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586224 / SP, firmou entendimento no seguinte sentido de "O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)".

Vale dizer, é importante acentuar que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º), sendo que os Estados federados irão completar a legislação federal, detalhando-a segundo suas peculiaridades, mas respeitando sempre os limites da lei federal.

Sobre o conceito de normais gerais, tenho por oportuna a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, segundo o qual são "declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitados pelos Estados-membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizadas que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e indiretamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos." (Competência concorrente limitada. O problema de conceituação de normas gerais.in: Revista de Informação Legislativa, n. 100, ano 25, out/dez. 1988, p. 159)

Neste contexto, e voltando à realidade do caso em estudo, infere-se que a União editou a Lei n. 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências e, em seus artigos 4º, I; 17, 22 e 28, assim estabelece:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação.

Ocorre que, da leitura dos dispositivos legais objeto deste incidente, a saber, o artigo 43 e seus §§ 4º e 5º, da Lei Complementar n. 245/2000, do Município de Uberlândia, infere-se que estes, de fato, contrariam a norma geral mencionada pelo Texto Constitucional, de competência da União, violando, desta forma, a disposição trazida pelo artigo 30, II, da Constituição da República.

Vale dizer, conquanto, como visto, esteja previsto pela Lei n. 6.766/79, em seu artigo 17, a vedação, em regra, da alteração da destinação dada a espaços livres de uso comum, vias e praças, edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, a Lei Complementar municipal prevê esta possibilidade, ainda que com a imposição de determinada condicionante.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

E como se ainda não bastasse, a indigitada Lei Complementar municipal prevê a possibilidade de afastamento da condicionante acima mencionada, o que denota, portanto, flagrante invasão da competência concorrente da União e dos Estados.

Sobre o tema, aliás, oportuna se apresenta a lição de Uadi Lâmmego Bulos, ao discorrer sobre o artigo 30, II, da Constituição Federal. Confira-se:

O município poderá regulamentar normas federais e estaduais, adequando-as às suas peculiaridades. Trata-se de uma atribuição de expedir leis, para não inviabilizar o preceito anterior.

Todavia, é vedado à municipalidade legislar aleatoriamente, sem a observância dos preceitos e princípios da Constituição ou em detrimento à atividade legiferante da União e dos Estados. Decerto, regular leis não é inovar perigosamente, emitindo-se comandos normativos inconstitucionais. Daí a expressão "no que couber", registrada na última parte do inciso, precisamente para vedar atos legislativos que versem sobre toda e qualquer matéria contrária ao Texto Constitucional, à legislação federal e à estadual. (in Constituição Federal Anotada. São Paulo, 2007. Saraiva. 7ª ed. rev. e atual.; p. 607)

Frise-se, a propósito, que a hipótese em comento se amolda, com exatidão, *mutatis mutandis*, ao entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 2.396, relatada pela Ministra Ellen Gracie, de cuja ementa do acórdão destacamos o seguinte trecho:

"A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Por todo o exposto, acolho o presente incidente para declarar a inconstitucionalidade da norma inserta nos §§ 4º e 5º, do artigo 43, da Lei Complementar n. 245/2000, do Município de Uberlândia.

Façam-se as comunicações necessárias, remetendo cópia do acórdão ao órgão competente, nos termos do artigo 301, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL (REVISOR) - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDER MAROTTA

Manifesto minha concordância com o voto que acaba de ser proferido pelo eminente Relator, permitindo-me apenas acrescentar algumas razões em voto pessoal, o que faço exclusivamente pela importância do tema, não pela necessidade delas.

Cabe a este Órgão examinar a (in)constitucionalidade dos parágrafos 4º e 5º do artigo 43 da Lei Complementar Municipal 245/2000. Nos termos desse dispositivo legal:

"Art. 43 - Desde a data de registro do parcelamento, passam a integrar o domínio do Município as vias públicas, as áreas destinadas à recreação, ao uso institucional e os equipamentos públicos urbanos e comunitários.

§ 1º As áreas institucionais e de recreação pública terão sua localização aprovada no projeto urbanístico pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, de acordo com estudo da Diretoria de Urbanismo e não poderão ter seu uso alterado, salvo mediante autorização legislativa.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

§ 2º - Sendo necessária a alteração do uso da área institucional prevista em loteamento aprovado, será obrigatoriamente destinada outra área institucional equivalente em substituição, de forma a não haver prejuízo das condições originais do loteamento nem das ofertas de equipamentos sociais aos usuários e adquirentes.

§ 3º A área equivalente a que se refere o parágrafo anterior será indicada pelo órgão de planejamento municipal, podendo se localizar em área limítrofe com a qual possa haver integração do uso institucional.

§ 4º Poderá ser dispensada a substituição prevista no § 2º deste artigo quando a área institucional for considerada inaproveitável para ocupação por qualquer tipo de equipamento social e comunitário, assim declarada por parecer fundamentado, emitido pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, quanto à ocupação de áreas urbanas de propriedade do Município, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo.

§ 5º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se inaproveitável a área que:

- I - possuir dimensões, formas ou topografia que inviabilizem sua ocupação por equipamentos sociais e comunitários;
- II - estiver inserida em áreas de risco ou de ocupação especial, assim considerada por meio de leis posteriores à sua aquisição pelo Município;
- III - estiver localizada em zonas de planejamento onde não seja necessária a construção de equipamentos sociais e comunitários ou onde esta necessidade seja limitada, comprovada por estudo de demanda.

§ 6º No caso de que trata o inciso II do parágrafo antecedente, somente ficará desobrigada da reposição de área prevista no § 2º desta Lei Complementar quando existirem outras áreas institucionais



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

que atendam às necessidades de equipamentos sociais e comunitários, apontadas pelo estudo de demanda. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 371/2004)".

Os §§ 4º e 5º do artigo 43 da Lei Complementar Municipal nº 245/2000 conferem a possibilidade de desafetação sem a obrigação da sua substituição (prevista nos parágrafos anteriores) por área equivalente.

No Brasil, o art. 225 da Constituição Federal considera o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Assim, os bens ambientais, submetidos a domínio público ou privado, são considerados de interesse comum.

A obrigação e o dever da proteção constitucional do meio ambiente está dirigida à Administração (poderes públicos em sentido amplo), aos particulares, à sociedade e aos próprios cidadãos.

A Constituição Brasileira contém inúmeras referências, implícitas e explícitas, ao meio ambiente. Contudo, o núcleo do tratamento temático encontra-se no Capítulo VI do título VIII sobre a ordem social, revelando que o meio ambiente é um direito social do homem.

A norma insculpida no art. 225 da Carta Maior estabelece que "... 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."

Na lição de ÉDIS MILLARÉ:

"Sem entrar no mérito das disputas doutrinárias acerca da existência ou não dessa disciplina jurídica, podemos, com base no ordenamento jurídico, ensaiar uma noção do que vem a ser Direito do Ambiente, considerando-o como o complexo de princípios e normas reguladoras



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

da atividade humana que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações." (in Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 93)

Anota, a respeito, David Fiorindo Grassi:

"Hoje existe a consciência de que o progresso a qualquer preço não é sustentável a longo prazo, passando-se a defender a tese de que o desenvolvimento que atende às necessidades do presente deve prever as capacidades de as futuras gerações também terem meios de subsistência. Por outras, pretende-se melhorar a qualidade de vida humana dentro da capacidade que os ecossistemas possam suportar." (Direito ambiental aplicado. Rio Grande do Sul: URI, 1995. p. 16)

A competência do Município existe, mas a norma municipal deve ser examinada sob a égide da Lei nº 6.766/79, que foi promulgada antes mesmo da Constituição da República de 1988, tendo sido recepcionada pela Carta da República. Essa Lei trata do parcelamento do solo urbano e prevê:

"Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

(...)

IV - As vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

§ 1º A percentagem de áreas públicas previstas no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados a uso industrial cujo lotes maiores do que 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

§ 2º Consideram-se comunitários equipamentos públicos de educação, cultura , saúde, lazer e similares.¿

"Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei".

"Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo".

"Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original, com a devida averbação".

O art. 17 não pode ser compreendido isoladamente. Ao contrario, impõe-se uma interpretação sistemática com os arts. 4º, 22 e 28 do mesmo diploma, acima transcritos.

Esta lei, como já dito, foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil, e, segundo dispõe o texto normativo citado:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

(...)

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

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

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

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano"

"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.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

plano diretor".

A Constituição Estadual estabelece:

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. 166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

V - estimular e difundir o ensino e a cultura, proteger o patrimônio cultural e histórico e o meio ambiente e combater a poluição;

...

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. 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:

I - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e disseminar, na forma da lei, as informações necessárias à conscientização pública para a preservação do meio ambiente;



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

II - assegurar, na forma da lei, o livre acesso às informações básicas sobre o meio ambiente;

III - prevenir e controlar a poluição, a erosão, o assoreamento e outras formas de degradação ambiental;

IV - exigir, na forma da lei, 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, preservado o sigilo industrial;

V - proteger a fauna e a flora, a fim de assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas e a preservação do patrimônio genético, vedadas, na forma da lei, as práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade;

VI - definir mecanismos de proteção à fauna e à flora nativas e estabelecer, com base em monitoramento contínuo, a lista de espécies ameaçadas de extinção e que mereçam proteção especial;

VII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que importem riscos para a vida, a qualidade de vida, o meio ambiente, bem como o transporte e o armazenamento dessas substâncias em seu território;

VIII - criar parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los da infra-estrutura 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;

X - manter instituição de pesquisa, planejamento e execução que



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

assegure ao órgão indicado no inciso anterior o suporte técnico e operacional necessário ao cumprimento de sua finalidade;

XI - preservar os recursos bioterapêuticos regionais.

§ 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.

§ 3º - Parte dos recursos estaduais previstos no art. 20, § 1º, da Constituição da República será aplicada de modo a garantir o disposto no § 1º, sem prejuízo de outras dotações orçamentárias.

§ 4º - Quem explorar recurso ambiental fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, na forma da lei.

§ 5º - A conduta e a atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão o infrator, pessoa física ou jurídica, a sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis.

§ 6º - São indisponíveis as terras devolutas, ou arrecadadas pelo Estado, necessárias às atividades de recreação pública e à instituição de parques e demais unidades de conservação, para a proteção dos ecossistemas naturais.

§ 7º - Os remanescentes da Mata Atlântica, as veredas, os campos rupestres, as cavernas, as paisagens notáveis e outras unidades de relevante interesse ecológico constituem patrimônio ambiental do Estado e sua utilização se fará, na forma da lei, em condições que assegurem sua conservação.

Da leitura desses dispositivos constitucionais verifica-se que as leis e atos normativos locais (estadual ou municipal) não podem dispor sobre normas gerais, mas apenas suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Na competência legislativa concorrente cada ente legisla no seu campo de atuação. A União fixa normas gerais e as demais normas específicas, não podendo estas últimas extrapolar os limites daquela. Segundo LEONARDO GRECO:

"Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios, ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas Gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o país uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares de esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados" ("Competências Constitucionais em matéria ambiental. RT São Paulo, vol. 687, p. 29, 1993", apud MILARÉ, EDIS; "Direito do Ambiente", 3ª ed, RT, p. 350/351)

Esclarece EDIS MILARÉ:

"...Em outro modo de dizer, na legislação concorrente ocorre prevalência da União no que concerne à regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de normas gerais endereçadas a todo território nacional, as quais, como é óbvio, não podem ser contrariadas por normas estaduais e municipais" (ob. cit., p. 351)

PAULO AFFONSO LEME MACHADO complementa:

"Diz o artigo 24, parágrafo 2º da CF: 'A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.'

Suplemento é o que supre, a 'parte que se ajunta a um todo para ampliá-lo ou aperfeiçoá-lo. O que serve para suprir qualquer falta.(...) A capacidade suplementaria está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ou de imperfeições da norma geral federal. (...)

Ressalte-se que não se pode suplementar um texto legal para descumprilo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da mens legis federal" ("Direito Ambiental Brasileiro", 14ª ed., Malheiros ed.: São Paulo, 2006, p. 106/107).

Segundo o STF, a competência suplementar, seja do Município, seja do Estado (ADIN 2.396-9 - (Rel.^a Min.^a Ellen Gracie - ADIN 2.656-9-SP - Min. Maurício Corrêa), deve estar limitada à legislação que apenas "preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta".

No mesmo sentido:

"O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º)..". (ADI 3.098, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 24-11-05, DJ de 10-3-06)

"O § 3º do art. 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina cria uma exceção à aplicação do inc. IV do § 1º do art. 225 da Carta Federal, que prevê a exigência, na forma da lei, de prévio estudo de impacto ambiental para atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente. Como ressaltei quando da apreciação da medida cautelar, a atividade de florestamento ou reflorestamento, ao contrário do que se poderia supor, não pode deixar de ser tida como eventualmente lesiva ao meio ambiente, quando, por exemplo, implique substituir determinada espécie de



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outra, muitas vezes sem nenhuma identidade com o ecossistema local e escolhidas apenas em função de sua utilidade econômica, com ruptura, portanto, do equilíbrio e da diversidade da flora local. Dessa forma, ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto <ambiental> nos casos de áreas florestadas ou objeto de reflorestamento, o § 3º do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na Constituição Federal, que determina a realização de tal estudo para a instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente. Por outro lado, é certo que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não, de normas complementares, que são da atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, inc. VI, da CF). Não é de ser invocada, igualmente, a competência legislativa plena dos Estados-membros (art. 24, § 3º, da CF), quando menos porque não se compreende qual seja a peculiaridade local que se estaria atendendo com a edição de uma regra constitucional com tal conteúdo normativo." (ADI 1.086, voto do Min. Ilmar Galvão, julgamento em 7-6-01, DJ de 10-8-01).

Já quando se trata de competência comum a Lei Estadual pode agravar as condições da lei geral; mas nunca atenuar. Se ela atenua (impondo condições mais benéficas para que a APP seja criada ou respeitada), ela contraria a lei federal. E, se contraria a lei federal, a que deve acatamento como norma geral, ofende a Constituição.

Feitos tais esclarecimentos sobre o tema, afirma-se que é a União que elabora normas gerais e, especificamente sobre a matéria elaborou a Lei Federal nº 6.766/1979, que foi recepcionada pela CR/88, passando a ser a norma geral sobre o tema, a ser observada pelos Estados e pelos Municípios, estabelecendo a natureza jurídica de bem público das áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e dos espaços livres de uso público. O artigo 17 dessa Lei nº 6.766/1979, especificamente,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

impõe ao legislador a obrigação de não modificar a destinação dos espaços livres de uso comum, das vias, das praças e das áreas destinadas a equipamentos urbanos. A finalidade de tal previsão legal é a de impedir a alteração da destinação do bem público, depois de sua incorporação ao patrimônio municipal.

Afinal a Lei Complementar Municipal - e os parágrafos examinados - não pode estabelecer o que se chama "retrocesso ambiental" em termos jurídicos.

CANOTILHO define o princípio da proibição de retrocesso social como sendo o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas. Assevera que deve ser considerado constitucionalmente garantido, tornando inconstitucionais, desta forma, quaisquer medidas municipais ou estaduais que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa "anulação", "revogação" ou "aniquilação" pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade para legislar estaria configurada apenas em tais limites.

O princípio do não retrocesso social foi, aliás, expressamente acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro através do Pacto de São José da Costa Rica. O seu núcleo é caracterizado pela impossibilidade de redução dos direitos sociais já previstos na Constituição, garantindo ao cidadão o acúmulo de patrimônio jurídico.

No caso específico do não-retrocesso ambiental, convém lembrar a advertência de CANOTILHO (José Joaquim Gomes e José Rubens Morato Leite, in *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro* - ed. Saraiva - 2007- pag. 5), segundo a qual, "a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que se traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e da consciência jurídica geral."

No caso, o Município extrapola sua competência ao fazer editar os



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

parágrafos 4º e 5º da Lei Complementar Municipal 245/2000, tal como verificamos ao confrontar esses parágrafos com o artigo 17 da Lei Federal 6.766/79:

Lei Complementar Municipal 245/2000

Lei Federal 6.766/79

§ 4º Poderá ser dispensada a substituição prevista no § 2º deste artigo quando a área institucional for considerada inaproveitável para ocupação por qualquer tipo de equipamento social e comunitário, assim declarada por parecer fundamentado, emitido pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, quanto à ocupação de áreas urbanas de propriedade do Município, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo.

§ 5º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se inaproveitável a área que:

I - possuir dimensões, formas ou topografia que inviabilizem sua ocupação por equipamentos sociais e comunitários;

II - estiver inserida em áreas de risco ou de ocupação especial, assim considerada por meio de leis posteriores à sua aquisição pelo Município;

III - estiver localizada em zonas de planejamento onde não seja necessária a construção de equipamentos sociais e comunitários ou onde esta necessidade seja limitada, comprovada por estudo de demanda.

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Lei.

Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

§ 1º - A Prefeitura e o Estado só poderão se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já se tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.

§ 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

§ 3º - A homologação de que trata o parágrafo anterior será precedida de vistoria judicial destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada.

Do comparativo acima se verifica haver uma exacerbação injustificada da competência municipal na medida em que os parágrafos 4º e 5º da LC Municipal 245/2000 não observam o disposto no artigo 17 da Lei Federal 6.766/79 (que é norma geral, nos termos da CR), regra que veda expressamente ao loteador a disposição sobre as áreas livres e demais constantes no loteamento aprovado, vedando, também, de forma implícita, "a livre disposição destes bens pelo Município". Afinal,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

inobstante a referida norma jurídica esteja dirigida expressamente ao loteador, a sua interpretação teleológica conduz à ilação de que a atuação do município encontra-se limitada, pois é inaceitável que a administração, cujo dever primordial é o de fiscalizar a aplicação da norma, torne-se a primeira a violá-la.

A Lei Federal - e em especial o seu artigo 17 - destaca os pressupostos mínimos do loteamento relativamente às áreas de uso comum, cuja fiscalização depende da municipalidade. Exige que o loteador destaque áreas mínimas, tendo em vista a comodidade da população, a saúde e a segurança da comunidade, sendo evidente que o Município não pode editar lei a permitir que o loteador observe requisitos outros que não aqueles mínimos exigidos na lei federal.

Pode até produzir lei exigindo a observância de outros requisitos além dos previstos na lei federal; mas não pode fazê-lo de molde a obter resultados aquém daqueles requisitos, por ser a Administração quem afinal fiscaliza, e, sendo assim, deve abster-se de produzir fato que resulte em violação do bem jurídico fiscalizado.

É como leciona LÚCIA VALLE FIGUEIREDO:

"Assim sendo, é dever do Município o respeito a essa destinação, não lhe cabendo das às áreas que, por força da inscrição do loteamento no Registro de Imóveis, passaram a integrar o patrimônio municipal qualquer outra utilidade. Não se insere, pois, na competência discricionária da Administração resolver qual a melhor finalidade a ser dada a estas ruas, praças, etc. A destinação já foi preliminarmente determinada. (apud SOARES, Luís Eduardo Fonseca. Da impossibilidade de desafetação de áreas verdes e institucionais. 2002)

Como já decidido pelo STF, em decisão monocrática:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. ÁREA



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

BEM PÚBLICO DE USO COMUM. LOTEAMENTO DE MORADIA POPULAR URBANA. PROJETO APROVADO E REGISTRADO. POSTERIOR DESAFETAÇÃO PARA BEM DOMINICAL. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULAS STF 280 E 279. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL AUTÔNOMO INATACADO: DEVER DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE IMPUTADO AOS PARTICULARES E AO PODER PÚBLICO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.1. O recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático probatório dos autos ou releitura de normas infraconstitucionais, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional.2. O fundamento autônomo e suficiente à manutenção do julgado, quando não atacado nas razões recursais, atrai a súmula STF nº 283: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles".3. In casu, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, reformou, em parte, sentença que, nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público local, julgou procedente pedido de anulação da Lei municipal 6.143/2007, que desafeta bem de uso comum para bem dominical, bem como eventuais negócios jurídicos realizados sob sua égide, envolvendo a transferência a particulares da posse ou propriedade de áreas verdes pertencentes à loteamento de moradia popular já aprovado e registrado, com a finalidade de regularização fundiária.4. Conheço do agravo, para negar-lhe seguimento (art. 557 do CPC e art. 21, § 1º, do RISTF). Decisão: Trata-se de agravo de instrumento interposto com base no art. 544 do Código de Processo Civil, contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário, sob o fundamento de que ausente o prequestionamento do tema constitucional, além da existência de fundamento não atacado nas razões recursais, apto à manutenção do acórdão impugnado, qual seja, a utilização do art. 225 da Constituição Federal. Nas razões recursais, a parte agravante alega desacerto da decisão agravada, contrapondo-se, em síntese, aos argumentos do julgado. Pede, ao fim, o conhecimento do agravo e o provimento do recurso. Na origem, o recurso extraordinário foi manejado com esteio no art. 102, III, a, da Constituição da República, em face de acórdão



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, assim do: "APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. OUTORGA DE DIREITO REAL DE USO. ÁREA VERDE. MULTA DIÁRIA. Possível o controle de constitucionalidade de Lei de efeito concreto em sede de ação civil pública manejada pelo Ministério Público. Descabida a concessão de uso de área verde em loteamento urbano, consubstanciada na Lei Municipal nº 6.143/2007, visto que se trata de verdadeiro ato administrativo que resulta em redução de área reservada para fins específicos. Desafetação que prejudica a comunidade e o meio ambiente. Violação do disposto no art. 17, da Lei Federal nº 6.766/79. Cabível a cominação de multa diária à Fazenda Pública como meio de coerção ao cumprimento da obrigação de fazer. Precedentes deste Colegiado. Prorrogado para 120 dias o prazo para apresentação de projeto de recuperação da área verde. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO E, EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMARAM EM PARTE A SENTENÇA, CONFIRMANDO-A QUANTO AO REMANESCENTE. UNÂNIME" (fl. 216). Não foram opostos embargos de declaração. Nas razões do recurso extraordinário, o recorrente apresenta preliminar de repercussão geral fundamentada e, no mérito, sustenta violação aos arts. 18, 30, V e VIII, 37, I e I, e 182, da Constituição Federal. Aduz, nesse sentido, que: "a matéria debatida sobre ocupação de solo urbano, é essencialmente de interesse local, cumprindo-lhe promover o adequado ordenamento territorial, de acordo com o art. 30, V, da CF. Aduz que por se tratar de área de ocupação consolidada escolheu dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, o Direito de Superfície como sendo o mais adequado à regularização das áreas públicas ocupadas, estabelecendo em legislação municipal os requisitos para a concessão do benefício, tendo em vista as plenas condições de moradia do local, e o atendimento dos demais requisitos para tanto. Afirma que o art. 30, "caput", inciso III e art. 182 da CF conferem competência ao Poder Público Municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, objetivando as funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes. Refere que afetação da área quando do registro do loteamento pode ser alterada frente ao interesse público devidamente justificado, no equacionamento das necessidades da população, o que ocorre no exercício do poder discricionário do administrador. Sustenta



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

que o art. 5º da Medida Provisória 2.220/01 autoriza a concessão de área de uso comum do povo para fins de moradia. Assinala o fundamento da dignidade da pessoa humana, aduzindo que não há irregularidade na lei municipal que determina a transferência de áreas públicas para particulares" (fls. 216v-217). É o relatório. Decido. As razões do agravante não prosperam. Com efeito, o Tribunal de origem, reformou, em parte, sentença que, nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público local, julgou procedente pedido de anulação da Lei municipal 6.143/2007, que desafeta bem de uso comum para bem dominical, bem como eventuais negócios jurídicos realizados sob sua égide, envolvendo a transferência a particulares da posse ou propriedade de áreas verdes pertencentes à loteamento de moradia popular já aprovado e registrado, com a finalidade de regularização fundiária. Na mesma ocasião, o Poder Público foi condenado a desocupar a área controvertida, retirar os entulhos existentes e recompor a vegetação nativa, através do plantio de árvores e demais vegetações, mediante a apresentação de projeto de recuperação de área degradada, sob pena de multa por descumprimento de obrigação de fazer, após o término do prazo fixado, se transcorrer "in albis". Lê-se no acórdão impugnado: "A Lei Municipal desafeta da destinação de área verde próprio municipal para fins de regularização fundiária através de concessão do direito de superfície, referindo no art. 2º [Lei municipal 6.143/2007]. ... A desafetação de bem público comum, ou seja, o seu trespasse para bem meramente dominical exige prévia autorização em lei, o que ocorreu in casu, não havendo, a princípio qualquer irregularidade. Porém, impõe-se perquirir se a referida desafetação, realizada mediante lei de efeito concreto, atendeu ao interesse público, bem como à proteção ao meio ambiente. ... A Lei nº 6.766/79, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, impondo limitações aos loteadores, construtores, e à própria Administração Pública, quando da criação de novos loteamentos. ... Assim, inalienáveis os bens públicos de uso comum, estando, ainda, conforme menciona o art. 22, da Lei nº 6.766/79, sua destinação afetada, desde a aprovação do projeto de loteamento. ... A Lei Municipal nº 6.143/2007 promoveu a desafetação de área verde incorporada ao patrimônio municipal por ocasião da implementação do loteamento (art. 22 da Lei nº 6.766/79).



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Ainda que o texto da Lei Federal nº 6.766/79 disponha, tão-somente, que a limitação é imposta aos loteadores, porquanto ausente menção à Administração Pública, resulta da interpretação teleológica e sistemática da norma, que a proibição deve ser estendida aos entes públicos, visto que restaria sem sentido impor norma que diz com a proteção ambiental somente aos particulares, não estando o Município sujeito à sua incidência. A questão de fundo diz com a perquirição quanto à sua finalidade legal, em especial quanto à autonomia da Administração Municipal para alterar a destinação do bem público, depois de incorporado a patrimônio do Município, por força do disposto no art. 22, da Lei 6.766/79, pois o seu art 17 não pode ser interpretado isoladamente, mas sim em conjunto com os artigos 4º, 22 e 28 do mesmo diploma legal. Não se mostra cabível que o Município, após receber gratuitamente áreas de uso comum, por decorrência de norma legal expressa neste sentido, delas dispor da forma que melhor lhe aprouver, em afronta ao disposto no caput, do art. 225, da CF/88 ... A Constituição Federal impõe, expressamente, o dever de preservação do ambiente não apenas pelos cidadãos, mas também pelo Poder Público. Procede, portanto, o pedido quanto à declaração de nulidade do ato que concedeu o uso da área em questão a particular, pelos motivos expostos, com a consequente condenação do Município a promover a desocupação e recuperação da área" (fls.220-221-v). De fato, a leitura das transcrições revela a existência no acórdão recorrido de fundamento autônomo não atacado, pois nas razões recursais não há impugnação específica quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da Constituição Federal). Incide, portanto, a súmula STF nº 283: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles". E, ainda que assim não fosse, nota-se que a controvérsia acerca da possibilidade de o Município desafetar, posteriormente, área pública de uso comum para dominical, em loteamento de moradia urbana, cujo projeto encontra-se aprovado e registrado, foi decidida com base na legislação infraconstitucional pertinente (Lei municipal 6.143/2007 e Lei federal 6.766/1979 e Código Civil) e no conjunto fático-probatório, cujo reexame é vedado



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

em sede de recurso extraordinário, diante do teor das súmulas STF nºs 279 e 280. Ex positis, conheço do agravo, para negar-lhe seguimento (art. 557 do CPC e art. 21, § 1º, do RISTF). Publique-se. Int.. Brasília, 14 de junho de 2013. Ministro Luiz Fux - Relator - Documento assinado digitalmente (Processo: AI 790398 RS - Relator(a): Min. LUIZ FUX - Publicação: DJe-119 DIVULG 20/6/2013 PUBLIC 21/6/2013).

Do mesmo modo, de outros Tribunais do País, consigna-se:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. ÁREA VERDE. DESAFETAÇÃO. CONCESSÃO DE USO. INVIABILIDADE. ART. 17 DA LEI 6.766/79. Conquanto literalmente endereçada ao "loteador", a vedação constante do art. 17 da Lei nº 6.766/1979 não encerra autorização, explícita ou implícita, de conduta contrária aos seus fins pela Administração Pública. HIPÓTESE DE ACOLHIMENTO, COM EXPLICITAÇÃO DA SENTENÇA, POR MAIORIA. (TJRS Embargos Infringentes Nº 70028562171, Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mara Larsen Chechi, Julgado em 26/11/2010).

Ementa: DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AFRONTA A LEI FEDERAL. HIERARQUIA DAS LEIS. LEI MUNICIPAL ILEGAL. LOTEAMENTO. DESAFETAÇÃO. PERMUTA. VEDAÇÃO AO MUNICÍPIO. MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL.

1. Regendo a hierarquia das leis, há a imposição de que as leis

municipais devem se adequar às leis estaduais e federais. Havendo confronto entre elas, prevalece a legislação que se encontrar em nível mais elevado na pirâmide hierárquica.

2. Após a aprovação do loteamento e conseqüente passagem de determinadas áreas para o Poder Público municipal, é vedada a modificação da destinação conferida a tais áreas, dada a redação inequívoca do inciso I, do art. 4º, do art. 22 e do art. 28, da Lei nº



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

6.766/79.

3. É inadmissível a desafetação e permuta dos bens passados ao domínio do Município, em decorrência das regras constantes da Lei nº 6.766/79; a finalidade do legislador ao passar tais áreas para o domínio público foi, exatamente, a de coibir o uso desses espaços para outros fins que não aqueles previstos no projeto original.

4. É legal a multa aplicada por descumprimento de ordem judicial, ante a sua previsão na lei que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, devendo ser observada a proporcionalidade e razoabilidade da medida. Apelação e Remessa Obrigatória conhecidas e improvidas.

(TJGO Duplo Grau de Jurisdição nº 45974-36.2002.8.09.0011 (200290459745), 1ª Turma da 1ª Câmara Cível do TJGO, Rel. Vitor Barboza Lenza. j. 13.07.2010, unânime, DJe 20.07.2010).

Ementa: "APELACAO CIVEL. ACAO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR. AFRONTA A LEI FEDERAL. HIERARQUIA DAS LEIS. LEI MUNICIPAL ILEGAL. LOTEAMENTO. DESAFETACAO. PERMUTA. VEDACAO AO MUNICIPIO. APLICABILIDADE DA LEI 6766/79 NULIDADE APONTADA.

I - SE O SUPPLICADO ESQUIVOU-SE DE DEMONSTRAR, ATRAVES DE DOCUMENTOS COMPROBATORIOS, A ALEGADA ALIENACAO E TRANSFERENCIA DO IMOVEL OBJETO DO LITIGIO PARA TERCEIRO, NAO HA QUE SE FALAR EM ILEGITIMIDADE PASSIVA, NAO SE CONSTATANDO NENHUMA IRREGULARIDADE NO MANUSEIO E ENDERECAMENTO DA DEMANDA, POSTANDO-SE O ORA RECORRIDO COMO PARTE LEGITIMADA A FIGURAR NO POLO PASSIVO DA LIDE, HAJA VISTA QUE, ALLEGATIO ET NON PROBATIO QUASI NON ALLEGATIO (ALEGAR E NAO PROVAR E O MESMO QUE NAO ALEGAR).

II - CONSOANTE SE DESSUME DA HIERARQUIA QUE DEVE REGER AS LEIS PATRIAS, AS LEIS MUNICIPAIS DEVEM SE

ADEQUAR AS LEIS ESTADUAIS E FEDERAIS, POSTO QUE, NAQUILO



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ENTRE ELAS HOVER CONFRONTO, HA DE PREVALECER A LEGISLACAO QUE SE ENCONTRAR EM NIVEL MAIS ELEVADO NA PIRAMIDE HIERARQUICA.

III - APOS A APROVACAO DO LOTEAMENTO E CONSEQUENTE PASSAGEM DE DETERMINADAS ÁREAS PARA O PODER PUBLICO MUNICIPAL, E VEDADA A MODIFICACAO DA DESTINACAO CONFERIDA A TAIS ÁREAS, DADA A REDACAO INEQUIVOCA DO INCISO I, DO ARTIGO QUARTO, DO ARTIGO 22 E DO ARTIGO 28, DA LEI N.6766/79. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 2099/2000, CONFORME ACORDAO DO ORGAO ESPECIAL DESTA CORTE NA ARGUICAO DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 320-8/199 (PROT. 200601380791). APELACAO CONHECIDA E PARCIALMENTE

PROVIDA." (TJGO, APELACAO CIVEL 86180-9/188, Rel. DES. JOÃO UBALDO FERREIRA, 1A CÂMARA CÍVEL, julgado em 03/07/2007, DJe 15059 de 09/08/2007)

Ementa: "Ação Civil Pública - Área de lazer - Loteamento aprovado - Pretendida desafetação pela Prefeitura e concessão de uso a entidade assistencial para construção de sede e implantação de creche - Inconstitucionalidade incidental da legislação municipal - Arguição de nulidade da sentença rejeitada - Legitimidade ativa do Ministério Público reconhecida - Sendo a destinação da área institucional inalterável, descabida se afigura a desafetação por afrontar o disposto no inciso VII do artigo 180 da Constituição Estadual - Procedência da ação confirmada - Recursos desprovidos" (TJSP - Ap. Cível nº 23.955-5 - Barueri, 1ª Câmara de Direito Público, j. 03.11.98).

Por fim faça-se uma última observação: a lei aqui questionada não está sendo examinada em relação ao parâmetro de lei federal. O parâmetro é o da regra constitucional de competência do município, do que decorre ser este exame viável na sede do incidente de inconstitucionalidade, pois esta decisão não se limita à legalidade da lei municipal em face da regra geral. Examina-se aqui, repita-se, a competência do Município para legislar segundo a regra constitucional de competências (arts. 23, 24 e 30 -CF).



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Pelo exposto, manifestando minha concordância com o voto do eminente Relator, também acolho o incidente para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos 4º e 5º do art. 43 da Lei Complementar Municipal de Uberlândia nº 245/2000.

Após o trânsito em julgado, devolver os autos à 2ª Câmara Cível deste TJMG para julgamento do mérito da ACP ali em curso.

DES. EDUARDO MACHADO

Coloco-me de acordo com o voto proferido pelo eminente Desembargador Relator, acompanhando, ainda, a manifestação proferida pelo não menos eminente Desembargador Wander Marotta.

DES. VERSIANI PENNA

Acompanho o voto do ilustre relator, com os acréscimos do brilhante e substancioso voto do Desembargador Wander Marotta.

DESA. MARIÂNGELA MEYER

Estou de acordo com o voto proferido pelo D. Relator, no sentido de acolher o incidente para declarar a inconstitucionalidade da norma inserta nos §§ 4º e 5º, do artigo 43, da Lei Complementar n. 245/2000, do Município de Uberlândia

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SÚMULA: "À UNANIMIDADE DE VOTOS, ACOLHERAM DO INCIDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA"