



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0042.11.004746-3/001      Numeração 0836423-  
Relator: Des.(a) Elpídio Donizetti  
Relator do Acórdão: Des.(a) Elpídio Donizetti  
Data do Julgamento: 30/08/2012  
Data da Publicação: 11/09/2012

EMENTA: NEGATIVA DE DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL - CONSTITUCIONALIDADE EM ABSTRATO - **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR MUNICIPAL** - PRINCÍPIO DA SADIA QUALIDADE DE VIDA - DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA - POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE CIRCUNSTANCIAL - SEGURANÇA JURÍDICA - RECURSO PROVIDO.

1. **O município, na visão constitucional, tem fundamental importância para a tutela da sadia qualidade de vida, porque nele que se desenvolvem as relações humanas. Reconhece-se, portanto, a partir de uma leitura sistemática e conglobante do texto constitucional, a competência suplementar legislativa municipal em questões ambientais.**

2. A legislação combatida (Lei Complementar Municipal n. 25/11), em abstrato, não padece de vício de inconstitucionalidade, por não aparentar invasão à esfera legislativa própria da União, eis que trata de tema de interesse local. Aliás, volta-se à garantia da concretização do princípio da sadia qualidade de vida, pelo uso de mecanismos de adequado ordenamento e planejamento urbano (arts. 182 c/c 225 da CF).

3. Conquanto a Lei Complementar Municipal n. 25/11 deva ser válida para a maioria das situações, o dispositivo contestado (art. 1º) aponta para a ocorrência da chamada inconstitucionalidade circunstancial, pela qual a incidência da regra, sobre determinada situação específica, por violar princípios constitucionais, reflete inconstitucionalidade não extensível às demais situações, mas nela inconstitucional.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

4. A alteração da legislação municipal, com aplicação retroativa dos comandos nela veiculados, não pode apanhar os súditos de surpresa, sob pena de vulneração do princípio da confiança, decorrência direta do princípio da segurança jurídica e da idéia de Estado de Direito

5. O princípio da confiança mostra-se essencial à mecânica das relações sociais, porque confere legitimidade à ruptura com o passado, operada por inovações legislativas, e intermedeia a ligação com o futuro. O legislador, ao editar leis novas, deve proceder à ponderação entre a confiança e o interesse público, estabelecendo um regime de transição, de modo a não apanhar, de surpresa, o administrado. Conforme anota CANOTILHO, "o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida (...). O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a idéia de proteção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo têm do direito poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas, alicerçadas em normas públicas vigentes e válidas, se ligam os efeitos previstos e prescritos por essas normas" (J. J. GOMES CANOTILHO. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256).

Agravo de Instrumento Cv Nº 1.0042.11.004746-3/001 - COMARCA DE Arcos - Agravante(s): MINERACAO SALDANHA LTDA - Agravado(a)(s): RONALDO MÁRCIO GONÇALVES Prefeito(a) Municipal de PAINS - Interessado: MUNICÍPIO PAINS

## A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 8ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em DAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 30 de agosto de 2012.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. ELPIDIO DONIZETTI

RELATOR

DES. ELPIDIO DONIZETTI (RELATOR)

V O T O

Mineração Saldanha Ltda interpôs agravo de instrumento, com pedido de antecipação de tutela recursal, contra decisão proferida pelo juiz de direito da 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da comarca de Arcos (reproduzida às 36-37-TJ), o qual, nos autos de mandado de segurança impetrado contra ato do Prefeito Municipal de Pains, Ronaldo Márcio Gonçalves, indeferiu o pedido liminar.

Em síntese, sustenta a agravante que o ato administrativo exarado pelo prefeito municipal, consistente na negativa de deferimento de declaração de conformidade referente ao seu empreendimento minerário, funda-se em lei flagrantemente inconstitucional.

Aduz que, em cumprimento à regulamentação estadual, para obtenção de novas licenças de operação para lavra de minério, requereu, em 27/06/2011, declaração de conformidade à prefeitura municipal de Pains. Assevera que seu pedido foi indeferido com fundamento na Lei Complementar Municipal n. 025/2011, de 01/07/2011, que veda a expedição de declaração de conformidade a empreendimentos de extração, beneficiamento e transformação mineral que estejam localizados no raio de dois quilômetros do perímetro urbano municipal, ressalvadas as empresas já licenciadas ou em processo de licenciamento desde 20/06/2011.

Nessa linha, afirma que a referida Lei Complementar Municipal extravasa a competência legislativa do município, invadindo a competência privativa da União na espécie, a teor do art. 22, XII da CF/88. Argumenta, ainda, que a retroatividade da norma vulnera o disposto no art. 5º, XXXVI da CF/88, porque a norma entrou em vigor



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

dias depois de a agravante ter requerido a declaração de conformidade, de modo que se afigura inconstitucional a sua aplicação retroativa.

Por fim, alega que, superadas as teses de inconstitucionalidade, a negativa da administração municipal, ainda assim, mostra-se ilegal, porque não se trata de instalação de novo empreendimento, mas de revalidação de licença ambiental de empreendimento em funcionamento há mais de vinte anos. Arremata requerendo a antecipação de tutela recursal para que se suspenda a decisão do prefeito municipal que indeferiu o seu pedido de declaração de conformidade.

Às f. 325-333-TJ foi deferida a formação do agravo. Quanto ao pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, concedeu-se

A parte agravada apresentou contrarrazões (f. 349-361-TJ), pugnando pelo não provimento do recurso.

A Procuradoria-Geral de Justiça, às f. 367-373, manifestou-se pelo provimento do recurso.

À guisa de motivação, permito-me transcrever trecho da decisão por mim proferida quando da análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal:

"No caso vertente, a discussão gira em torno da ilegalidade do ato administrativo municipal de negativa de declaração de conformidade com fundamento em lei complementar municipal alegada inconstitucional. Ou seja, em ótica invertida, considerando-se a lei municipal inconstitucional, ilegal se mostrará o ato que nele se baseia.

A questão de fundo da apontada inconstitucionalidade recai, basicamente, sobre a competência legislativa municipal referente a



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

temas envolvendo o adequado tratamento urbano e o direito ambiental.

O município, na visão constitucional, tem fundamental importância para a tutela da sadia qualidade de vida, porque nele que se desenvolvem as relações humanas. Reconhece-se, portanto, a partir de uma leitura sistemática e conglobante do texto constitucional, a competência suplementar legislativa municipal. Vejam-se os ensinamentos de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

De fato, dá-se-lhes competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Outorga-se-lhes a competência para a Política de Desenvolvimento Urbano e estabelecimento do Plano Diretor (art. 182), e ainda, a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas as legislação e ação fiscalizadora federal e estadual.

Quer isso dizer que não se recusa aos Municípios competência para ordenar a proteção do meio ambiente, natural e cultural. Logo, é plausível reconhecer, igualmente, que a norma do art. 30, II, entra também a competência para suplementar a legislação federal e estadual na matéria. (SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 80).

Na mesma linha, cite-se lição de MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO:

O plano de ordenação da cidade, denominado Plano Diretor pela Constituição (art. 182), deve ter em conta todas aquelas normas postas por outras administrações setoriais voltadas à proteção de interesses correlatos. Um plano diretor não pode deixar de considerar as áreas urbanas cobertas por vegetação, a existência de parques e



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

jardins a serem preservados, a inconveniência, para o meio ambiente, de áreas industriais em determinados setores, a existência de bens culturais protegidos pelo tombamento ou suscetíveis de proteção, o cuidado com os rios, lagos ou outro tipo de águas a serem preservadas. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Polícia do Meio Ambiente. In.: Revista Forense, Rio de Janeiro, V. 88, p. 179-187, 1992).

No presente feito, a Lei Complementar Municipal n. 025/2011, de 01/07/2011 altera os limites para implantação de empreendimentos minerários no município, com o objetivo, segundo consta da justificativa do projeto, de proteger a população quanto aos riscos decorrentes da atividade de mineração. Leia-se trecho da justificativa do projeto de lei e o dispositivo impugnado:

O Código em vigor dispõe em seu art. 161 que "não será concedida licença para exploração de pedreiras, com emprego de explosivos, nos centros povoados e, fora destes, numa distância inferior a 200 metros de qualquer habitação ou abrigo de animais, ou em local que possa oferecer perigo ao público".

Referida lei foi elaborada no ano de 1949 e já havia uma preocupação de nossos legisladores em proteger a população quanto aos riscos inerentes da exploração de pedreiras próximas à população.

Contudo, o limite estabelecido em nossa lei se mostrou insuficiente para coibir a instalação de empreendimentos com alto impacto ambiental e que possam prejudicar a saúde e o sossego de nossos munícipes.

Pains é um município minerador, tendo a exploração mineração (mineração, calcinação, britagem e moagem) como o maior atrativo para empresas que aqui venham a se instalar.

Com a alteração da lei, ora proposta, não impediremos a instalação de empresas nem o crescimento econômico de Pains, mas preservaremos a saúde de nossa população, pois evitará riscos dos explosivos e a



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

poeira que é lançada por esse tipo de empreendimento. (...) (Justificativa do Projeto de Lei Complementar n. 32/2011 - fls. 154-155-TJ)

Art. 1º. O art. 161 do Código de Posturas Municipais instituído pela Lei Municipal n. 052 de 27 de outubro de 1949, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 161 - Fica vedada a instalação de empreendimentos de extração, beneficiamento e transformação mineral em distância inferior a dois quilômetros do perímetro urbano.

§1º - Fica assegurado o direito à Declaração de Conformidade às empresas com suas atividades já licenciadas, bem como as que estiverem em processo de licenciamento na ferida área até 20/06/2011.

Pela leitura do projeto de lei e do próprio dispositivo impugnado, em juízo de prelibação, a legislação contestada não aparenta inconstitucionalidade flagrante, eis que vocacionada, na moldura de atuação suplementar do município, a garantir a concretização do princípio à sadia qualidade de vida, pelo uso de mecanismos de adequado ordenamento e planejamento urbano.

Aliás, dispõe o art. 225 da CF/88 que "todos tem 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". Ou seja, a qualidade de vida tem de ser vista como um elemento finalístico do Poder Público, que há de envidar esforços para promover ações no sentido de garantir à pessoa humana o direito de viver em um ambiente saudável.

Dentro dessa perspectiva, a legislação combatida, em abstrato, não padece de vício de inconstitucionalidade, por não aparentar invasão à esfera legislativa própria da União, eis que trata de tema de interesse local. Invoque-se, por oportuno, o alerta de



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

PAULO AFFONSO LEME MACHADO, que, ao tratar do intrincado tema do interesse local, afirma que "ao procurar a utilidade nacional, não poderá a União prejudicar concretamente o direito dos munícipes à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se tal ocorrer, a disposição federal merecerá ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário" (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª Ed. São Paulo Malheiros, 2007, p. 386).

O inverso, pois, há de ser verdadeiro, isto é, se a norma municipal tem por objetivo preservar a qualidade de vida da população local, não poderá ser taxada de inconstitucional, por suposta invasão de competência de outro ente federativo. Ainda que outros temas sejam apanhados lateralmente, de modo reflexo ou interposto, pela normatividade do município, tem de prevalecer a interpretação que melhor assegure a promoção da dignidade da pessoa humana, vetor de qualquer estruturação interpretativa constitucional. Frise-se: a norma, em abstrato, não aparenta inconstitucionalidade gritante.

No entanto, conquanto a norma deva ser válida para a maioria das situações, quanto à autora o dispositivo contestado aponta para a ocorrência da chamada inconstitucionalidade circunstancial, pela qual a incidência da regra, sobre determinada situação específica, por violar princípios constitucionais, reflete inconstitucionalidade não extensível às demais situações, mas nela inconstitucional. Sobre o tema, veja-se a lição doutrinária:

Trata-se da declaração de inconstitucionalidade da norma produzida pela incidência da regra sobre uma determinada situação específica (...). É possível cogitar de situações nas quais um enunciado normativo válido em tese e na maior parte de suas incidências, ao se confrontar com determinadas situações concretas, produz uma norma inconstitucional (...). Por isso, não é de estranhar que determinadas normas possam ser inconstitucionais em função desse seu contexto particular, a despeito da validade geral do enunciado do qual derivam. (BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade*



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 231-232).

Assim, ainda que em tese a norma seja considerada constitucional, sua aplicação, para casos específicos e particulares (e, portanto, circunstanciais), pode gerar situações de inconstitucionalidade. Na espécie, parece haver violação do princípio da confiança, decorrência direta do princípio da segurança jurídica e da idéia de Estado de Direito. Esse princípio, essencial à mecânica das relações sociais, confere legitimidade à ruptura com o passado, operada por inovações legislativas, e intermedeia a ligação com o futuro.

O legislador, ao editar leis novas, deve proceder à ponderação entre a confiança e o interesse público, estabelecendo um regime de transição, de modo a não apanhar, de surpresa, o administrado. Conforme anota CANOTILHO, "o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida (...). O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a idéia de proteção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo têm do direito poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas, alicerçadas em normas públicas vigentes e válidas, se ligam os efeitos previstos e prescritos por essas normas" (J. J. GOMES CANOTILHO. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256).

Pela leitura atenta dos autos, pode-se vislumbrar que a agravante mantém atividade mineraria no município há bastante tempo e estava em processo de renovação das licenças de operação para lavra quando entrou em vigor a alteração legislativa promovida pela municipalidade (documentos de f. 40-60-TJ; 310-311-TJ).

Assim, ainda que não tenha requerido a declaração de conformidade dentro da ressalva temporal da Lei Complementar n. Municipal n. 025/2011, de 01/07/2011, qual seja, 20/06/2011, deve-se entender que a norma impugnada não a alcança, sob pena de gerar situação de inconstitucionalidade (inconstitucionalidade



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

circunstancial)".

Na mesa linha, quanto à vulneração da segurança jurídica, manifestou-se a Procuradoria-Geral de Justiça:

Dado que a lei entrou em vigor em 1º de junho de 2001, esse dispositivo cria uma situação ilógica: ele garante às empresas em licenciamento até o dia 20 de junho um direito que já lhes pertencia, ao passo que cria, por exclusão, um vácuo de incerteza jurídica entre o dia 21 de junho e o dia 1º de julho, dentro do qual (sem motivo aparente) não está garantida nem a aplicação da lei nova e nem da velha. E por qual razão, exatamente, a data limite no caso é o dia 20/06? Por que não o dia 21 ou 19, ou, idealmente, uma data posterior à publicação da lei, que desse tempo hábil para que esta viesse à ciência dos empreendedores que são seus destinatários? Além de afrontar diretamente o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Cidadã, o art. 1º, §1º da LC n. 25/2011 é totalmente absurdo e por isso não pode e nem deve ser aplicado. Deve-se aplicar a regra geral constitucional, segundo a qual a alteração no Código de Posturas não retroage.

Ainda que se entenda não ser este o caso, como argumenta o agravante, o próprio art. 1º, parágrafo 1º, da LC n. 25/2011 lhe garante o direito à Declaração de Conformidade, e foi aplicado incorretamente pelo agravado. De fato, o agravado parece ter feito uma confusão entre o processo de obtenção da Declaração de Conformidade e o processo de licenciamento ambiental, do qual aquele é simplesmente uma das várias espécies.

O dispositivo garante o direito à Declaração de Conformidade para as empresas que "estiverem em processo de licenciamento na referida área até 20/06/2011". Note-se que a lei diz "em processo de licenciamento", e não "em processo de obtenção de Declaração de Conformidade".



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Pois bem. A cópia do FOBI juntado às fls. 103 e 104/TJ indica claramente que a Declaração de Conformidade é exigida para a obtenção da LO - Licença de Operação. A LO é a terceira licença concedida a uma empresa no processo de licenciamento ambiental, sendo precedida necessariamente da Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI). É obvio, portanto, que o processo de licenciamento ambiental da agravante junto à SEMAD não se iniciou com o pedido de Declaração de Conformidade, mas muito antes. Como demonstram os documentos trazidos aos autos pela agravante, o processo se iniciou em 1989.

Ora, nas palavras do próprio agravado, no despacho que indeferiu o requerimento da agravante, a lei "é clara ao assegurar a Declaração de Conformidade para as empresas em atividade já licenciadas ou em processo de licenciamento até 20/06/2011". A Lei Complementar 25/2011 assegura à agravada o direito à Declaração, ainda que sua aplicação retroativa seja considerada constitucional. O despacho denegatório, portanto, viola a própria lei que evoca como base.

Por todos esses fundamentos, o provimento do recurso é medida que se impõe.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso, confirmando-se os efeitos da antecipação de tutela.

Custas ao final, pela parte sucumbente.

DES. BITENCOURT MARCONDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDGARD PENNA AMORIM

V O T O



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Acompanho o em. Relator, certo de que a afirmação definitiva da existência ou não do direito postulado se fará quando do reexame necessário ou do julgamento de recurso de apelação voluntário que se interpuser da sentença a ser proferida.

SÚMULA: "DERAM PROVIMENTO AO RECURSO."