



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 70085805356 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ALEGRETE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Alegrete. Artigos 75 a 80 da Lei Complementar nº 0073/2023, que ‘institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS - PDDM e dá outras providências’. Dispositivos questionados oriundos de Emenda Parlamentar Aditiva aposta à proposição legislativa originária do Poder Executivo. 1. **Prefacial.** Suscitada irregularidade da representação processual que não merece prosperar. 2. **Mérito.** Emenda parlamentar que alterou o projeto original encaminhado pelo Poder Executivo sem o cuidado de propiciar a participação da comunidade e buscar estudos técnicos que fundamentassem as modificações propostas. Afronta aos artigos 8º, “caput”, e 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, e 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte. **PARECER PELO INDEFERIMENTO DA PREFACIAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos artigos **75 a 80 da Lei Complementar nº 0073/2023**, que *Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS - PDDM e dá outras providências*, do **Município de Alegrete**.

Narra o proponente, na exordial, que os dispositivos legais vergastados alteraram o Plano Diretor Municipal sem que tenha sido ouvido o Conselho Municipal do Meio Ambiente, em desconformidade com a exigência prevista no artigo 22, §5º, da Lei Federal nº 14.285/2021. Refere que as modificações levadas a efeito objetivaram regularizar ocupações em Áreas de Preservação Permanente, o que, no seu sentir, *é inviável pois as moradias estão gerando impacto constante com a produção de resíduos sólidos e efluentes líquidos contaminados oriundos da atividade humana no local, e isso resultaria em um processo de inutilização das funções ambientais das APPs de maneira definitiva, o que oferece risco para a biodiversidade não só Municipal, já que afeta curso de água que transita por inúmeros lugares*. Pontua que a alteração do Plano Diretor não foi lastreada em estudos técnicos, o que se afigura, de acordo com o seu entendimento, necessário, *pois o exercício da competência constitucional do art. 30, VIII, da CF/88 – promoção*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

do adequado ordenamento territorial – pressupõe o planejamento das ações idealizadas, cujos impactos sobre a cidade devem ser previamente conhecidos e, na medida do possível, reduzidos ou compensados. Assim, reputa inconstitucionais os dispositivos questionados, sob os argumentos de que violam: a) o Artigo 24 da Constituição Federal, onde consta que é competência da União, Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o tema; b) os princípios atinentes a Separação, Independência e Harmonia entre os Poderes do Estado, em suas diversas esferas de atuação, e c) os princípios da legalidade e da razoabilidade, insculpidos no artigo 19, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Postula a concessão de medida liminar para o fim de suspender a eficácia dos dispositivos da Lei Complementar nº 0073/2023, até o derradeiro julgamento de mérito da presente demanda e, ao final, a procedência da ação (fls. 02-06 e documentos das fls. 07-138).

O pleito liminar foi deferido (fls. 147-156).

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 174-175).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A Câmara de Vereadores de Alegrete, notificada, prestou informações. Arguiu, em caráter prefacial, a irregularidade da representação do proponente, porquanto, *muito embora a petição inicial indique que o Prefeito de Alegrete, como autor da ação, tenha outorgado procuração ao advogado que subscreveu a peça processual, vislumbra-se que referida procuração não indicou expressamente a lei ou ato impugnado, ou seja, não é uma procuração específica, o que configura defeito de representação.* No mérito, defendeu a constitucionalidade dos dispositivos atacados. Argumentou que *a emenda aditiva nº 47/2022 que deu origem à redação final dos arts. 75 a 80 da LC nº 73/2023 não gerou despesa tampouco tratou sobre matérias alheias à proposição original, ou seja, observou os limites jurisprudenciais aplicáveis para a apresentação de emendas ao projeto de lei complementar.* Asseverou que os artigos de lei em liça *fornecem diretrizes claras para a regularização de áreas urbanas consolidadas, buscando conciliar o desenvolvimento urbano sustentável com a preservação ambiental, especialmente nas Áreas de Preservação Permanente (APPs), elencando pontos favoráveis à regularização de áreas consolidadas sobrepostas a áreas de preservação permanente, bem como consequências negativas advindas da remoção de residências.* Sustentou a viabilidade da regularização de áreas urbanas consolidadas, destacando que, *não sendo o caso de áreas de interesse ecológico relevante ou situação de risco, deve ser admitida a flexibilização das disposições constantes no art. 4º da Lei*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

12.651/2012, autorizando construções a 15 metros de cursos d'água e que o Código Florestal de 2012 não retira o caráter especial da Lei de Parcelamento do Solo Urbano em relação aos imóveis localizados em áreas urbanas. Afirmou, nessa linha, que os rigores de preservação previstos no Código Florestal, sobretudo para construções às margens de cursos d'água, não se mostram necessários em área urbana consolidada. Arrazoou que, na hipótese em análise, deve prevalecer os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que imóveis às margens de cursos d'água, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, se adéquem a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável. Alegou que não há de se falar em irregularidade ou inconstitucionalidade da emenda proposta que deu origem à redação dos arts. 75 a 80 da LC n° 073/2023, sequer quanto a ocorrência de audiências públicas, uma vez que desde 2021, período de processamento desde projeto na Câmara Municipal, houve mais de uma Audiência Pública, cuja matéria foi colocada em discussão, somente a CDBES, teve 05 (cinco) audiências do plano diretor. Ressaltou que sobre o conselho de meio ambiente não ter sido ouvido, equivocada é a afirmação uma vez que foram realizadas várias audiências públicas sobre o plano diretor em geral, sendo debatido com a sociedade artigo por artigo. Defendeu a possibilidade do registro do parcelamento de área já consolidada em áreas protegidas ambientalmente sem a apresentação de estudos técnicos, desde que haja averbação em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

matrículas criadas para tais APPs (fls. 178-192 e documentos das fls. 193-200).

É o breve relatório.

2. Inicialmente, impende destacar que não merece acolhimento a prefacial de irregularidade da representação processual do proponente, aventada pela Câmara de Vereadores de Alegrete.

Isso porque, ao contrário do sustentado na questão preliminar apresentada, a procuração outorgada pelo Prefeito Municipal ao seu patrono nos autos **indica expressamente a finalidade (ajuizamento de ADI), bem como os artigos de lei impugnados**, sendo, portanto, específica.

Esta a descrição dos poderes concedidos (fl. 137):

*FINALIDADE E PODERES: por este instrumento particular de mandato, o outorgante acima qualificado nomeia e constitui seus bastantes procuradores os outorgados **para o fim especial de onde com esta se apresentar, representado, com poderes para ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade dos dispositivos artigos 75 a 80 da Lei Complementar nº 0073/2023 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS - PDDM, e para o Foro Geral, em qualquer Juízo ou Grau de Jurisdição, inclusive da Justiça de Trabalho, recebendo notificações; os poderes da “CLÁUSULA AD JUDITIA EXTRA” e, os do artigo 38 do Código de Processo Civil, podendo ainda, concordar em juízo ou fora dele, intervir no processo em que o***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

mesmo for autor, réu, oponente, denunciado, ou simples interessado; reconhecer a procedência do pedido; representando-o em qualquer órgãos ou repartição pública ou privada e, enfim, tudo fazer para o fiel cumprimento do presente mandato, podendo ainda, substabelecer, com ou sem reserva de iguais poderes.

Destarte, é caso de desacolhimento da preliminar.

3. No mérito, questiona-se a constitucionalidade dos seguintes dispositivos legais:

LEI COMPLEMENTAR Nº 0073/2023

Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências.

(...)

Art. 75. *Será considerada área urbana consolidada, área que disponha de no mínimo três, dos seguintes equipamentos de infraestrutura ou, que já tenha regular cobrança de tributos municipais, ou alvará de funcionamento expedido:*

I - Drenagem de água pluviais;

II - Esgotamento sanitário;

III - Abastecimento de água potável;

IV - Distribuição de energia elétrica e iluminação pública;

V - Limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

VI - Cadastro de imóvel junto ao município com número de registro próprio com cobrança de imposto territorial urbano, taxa de coleta de lixo, contribuição de melhoria ou outros; e

VII - Alvará de funcionamento exarado pelo órgão competente.

Art. 76. *Consideram-se áreas consolidadas sobrepostas a áreas de preservação permanente - APP, aquelas que apresentam edificação individual, dentro de área maior que*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

tenha estágio de urbanização avançado e em amplo desenvolvimento, encontrando-se:

- a) Situadas nas faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros;*
- b) No entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental;*
- c) No entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica;*
- d) Outras situações não citadas nas alíneas anteriores mas declaradas pelo órgão competente local.*

Art. 77. *São passíveis de regularização, nos termos do Art. 76, os imóveis pré-existentes, suas reformas e manutenções. Parágrafo único. Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 20 (vinte) metros de ambos os lados.*

Art. 78. *É vedada a realização de ampliações e novas construções nas APP ainda que dentro da APP existam áreas consolidadas regularizadas. Art. 79. As solicitações de regularização deverão ser realizadas mediante preenchimento de formulário próprio, sendo de forma individualizada por imóvel sobreposto, o formulário mencionado deverá conter nome do possuidor, CPF, localização da área, informações sobre a disponibilidade de serviços de infraestrutura urbana, sobre cobrança de tributos municipais e sobre funcionamento de atividade empresária, caso haja.*

§1º Além do previsto no caput, o requerimento deverá ser acompanhado de documentação comprobatória de posse e tempo de posse, de declaração de profissional habilitado (engenheiro ou arquiteto) de que sendo aprovado o requerimento pelo poder público o declarante fará a procedimentalização de regularização da área mencionada, assinando projetos e afins e apresentando Anotação de Responsabilidade Técnica e protocolo junto a municipalidade para fins de regularização em até 30 (trinta) dias da data da autorização;

§2º Para as pessoas comprovadamente pobres no sentido da lei, o poder público poderá realizar ação específica junto a profissionais técnicos do seu quadro, ou mediante parcerias com universidades, conselhos profissionais ou associações



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

específicas para fins do previsto no parágrafo anterior quanto a profissionais habilitados.

Art. 80. Para além do previsto no Art. 75 são critérios de análise pelo setor responsável visando a autorização das solicitações de regularização:

- I- Projeto arquitetônico e complementares;*
- II- Memorial descritivo de regularização;*
- III - Laudo de estabilidade da edificação;*
- IV- Anotação de responsabilidade técnica.”.*

Alega o proponente, em suma, que os dispositivos legais acima transcritos se afiguram inconstitucionais, pois modificaram o plano diretor municipal, com escopo de regularizar ocupações em áreas de preservação permanente, deixando, contudo, de se amparar em estudos técnicos e ser precedido de oitiva do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Com razão.

3.1. De fato.

Como é cediço, o regramento concernente ao plano diretor municipal constitui norma que cria, dentre outras disposições, proteção ambiental a determinadas áreas do município, proposição que transcende o momento de sua edição, não ficando adstrita à Administração Municipal que elaborou o projeto de lei ou aos integrantes do Poder Legislativo que o aprovaram, pois se destina a preservar o meio ambiente e, em especial, o patrimônio paisagístico municipal para as futuras gerações, configurando não só uma opção



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

política de determinada gestão, mas uma **garantia do mínimo ecológico** compreendido como essencial para aquela coletividade.

Por isso mesmo, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, institui determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido, devendo ser preservado por toda a comunidade, nos moldes delineados na Constituição Federal:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

[...]

O artigo 251 da Constituição Estadual, por sua vez, reproduz a garantia desse direito fundamental, reiterando que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

[...]

II - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, obras e monumentos artísticos, históricos e naturais, e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, definindo em lei os espaços territoriais a serem protegidos;

[...]

VII - proteger a flora, a fauna e a paisagem natural, especialmente os cursos d'água, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e paisagística, provoquem extinção de espécie ou submetam os animais a crueldade;

[...]

A Constituição Estadual consagra, também, a competência dos Municípios para promover a proteção ambiental, que, a nível constitucional, envolve todas as esferas da federação, o que demonstra a importância desse direito fundamental:

Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

[...].

V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;

[...].



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Segundo Hely Lopes Meirelles¹:

[...].

O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

[...] *Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem estar social.*

[...].

Por essa passagem, possível é antever a importância da participação da sociedade na discussão do plano diretor e de suas alterações, razão pela qual é ela assegurada a nível constitucional.

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII, dispõe que:

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

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 549/50.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

[...]

A mesma Carta, em seu artigo 182, ressalta a importância do plano diretor, afirmando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana:

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.

[...].

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, em seu artigo 177, determina que:

Art. 177 - Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

[...]

§ 5º - Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Nessa linha, não há qualquer dúvida de que a aprovação de plano diretor, ou de suas alterações, sem o prévio envolvimento da comunidade em sua discussão implica vício formal de inconstitucionalidade, pois viola direito assegurado às entidades comunitárias legalmente constituídas de participação na sua discussão.

Esse, de resto, é o entendimento assentado nos seguintes precedentes da Corte de Justiça Gaúcha:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.771/2016, DO MUNICÍPIO DE CAPELA DE SANTANA. ALTERA O ART. 36 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.049/2008 (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO). INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. *Padece de vício formal lei municipal que altera lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento integrado do Município sem observar o devido processo legislativo no que tange à obrigatoriedade de assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território.* 2. *Violação do disposto no art. 177, §5º, da CE/89. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao disposto nos arts. 29, XII, e 182, §1º, da CF/88. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082044272, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-10-2019)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. LEI MUNICIPAL Nº 6.806/14 ALTERADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.942/15. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR. A Lei Municipal nº 6.806/14, com as alterações da Lei Municipal nº 6.942/15, de Santana do Livramento, criou Zona Especial de Interesse Social com padrões para lançamentos distintos aos estipulados pelo plano diretor sem a prévia oitiva do Conselho de Planejamento da Cidade. Violação do art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, que impõe a observância da participação popular na definição do plano diretor. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078396025, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 26/11/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARAU. LEI MUNICIPAL N. 4.749/2011 QUE EXTIRPOU ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DEFINIDAS NO PLANO DIRETOR. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. AUSÊNCIA DE CONSULTA POPULAR. OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. Lei Municipal 4.749/2011, que modificou o Plano Diretor (Lei 2.967/2000), excluindo as áreas de proteção ambiental do Município de Marau. A proteção ao macrobem ambiental alçou magnitude constitucional em 1988, sendo norma de repetição obrigatória pelos Estados-membros no exercício do Poder Constituinte Decorrente. O acesso ao meio ambiente sadio e ao crescimento sustentável, para essa e para as futuras gerações, é direito fundamental, de maneira que sobre ele incide o princípio da proibição do retrocesso ambiental. No caso, em que pese a justificativa lançada para extirpar os dispositivos legais, não foram juntados à proposição legislativa quaisquer estudos técnicos para efeito de demonstrar que as zonas não se enquadravam dentro dos parâmetros definidos pela Lei n. 9.985/2000. Ademais, o art. 177, § 5º, da Constituição do Rio Grande do Sul assegura a participação da comunidade na elaboração do Plano Diretor do Município. Logo, além do vício material, resta demonstrado também vício formal durante a tramitação da iniciativa, pois ausentes quaisquer indicativos de que houve prévia consulta popular para alteração do Plano Diretor,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

embora latente a gravidade da involução ambiental de que se tratava. E a involução é manifesta, pois a lei que suprimiu as áreas de proteção ambiental culminou na imediata pulverização das zonas descritas no Plano Diretor. Da mesma forma, sequer foi discutida a substituição dos perímetros de proteção por outros. Caso mantida a vigência da Lei impugnada, dificilmente os danos ao meio ambiente da região poderão ser revertidos em um futuro próximo, sendo imprescindível, assim, o restabelecimento da proteção inicialmente concedida. Portanto, não há outro caminho senão a procedência da presente ação, para declarar inconstitucional a presente Lei Municipal, por ofensa aos arts. 177, § 5º, 221, V, e , 250, caput, e 251, caput e § 1º, II e VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069265213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 08/10/2018)

Note-se que as Constituições Federal e Estadual, embora assegurem a participação da comunidade, não especificam a forma pela qual tal participação será efetivada.

A legislação infraconstitucional e, em especial, o Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257/2001 –, igualmente, não disciplina a forma específica ou as condições em que deve se dar a participação da sociedade, apenas dispendo sobre a necessidade de que seja ela assegurada, como se depreende pela leitura de seus artigos 2º, inciso II, e 40, parágrafo 4º:

*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:
[...].*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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;
[...].

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...].

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A Lei Federal n.º 10.257/2001 refere, assim, a título exemplificativo, como se dará a gestão democrática da cidade, dispondo, *in verbis*:

Art. 43 - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O exame dos dispositivos legais transcritos evidencia, na verdade, que não há uma forma sacramental a ser seguida para que se possa concluir tenha restado assegurado o direito de participação insculpido nas Constituições Federal e Estadual, bastando, para isto, que, de alguma forma, a discussão do plano diretor e de suas modificações posteriores tenha sido oportunizada à comunidade local.

Assim sendo, não havendo normas constitucionais ou infraconstitucionais, seja na esfera federal, seja na estadual ou municipal, estabelecendo, claramente, a forma e as condições em que a participação popular deve ser assegurada, revela-se suficiente, para afastar eventual mácula, que, de alguma forma, seja assegurada uma **razoável participação da comunidade** nas discussões que envolvem os planos diretores.

Vale observar que as alterações procedidas ao longo da tramitação do projeto de lei também devem se submeter à participação popular, sendo verdadeiro que a eventual realização de debates quanto à proposição original não supre essa exigência.

Nessa linha, indica-se o seguinte precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 328, de 13 de maio de 2019, que acrescentou o § 3º ao artigo 8º da Lei Complementar nº 264, de 21 de setembro de 2011, do município de Sertãozinho, para constar que a Zona de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*Proteção Ambiental denominada "córrego do tamboril" poderá ser objeto de desdobro. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 180, II e III, e 191 da Constituição Estadual. Reconhecimento. **Lei impugnada que apesar de versar sobre desenvolvimento urbano e meio ambiente, foi votada e aprovada sem que seu projeto tenha sido (previamente) submetido a estudos técnicos e participação popular. Não supre a falta, sob esse aspecto, a audiência pública realizada para discussão do projeto original do Poder Executivo. Ato que não abordou a matéria (referente ao parcelamento do solo urbano em zona de preservação ambiental), incluída posteriormente pela Emenda aditiva n. 02, que também não foi objeto de estudo técnico. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2165776-57.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/11/2019; Data de Registro: 29/11/2019)*

Não há evidências, porém, que essa cautela tenha sido observada.

É bem verdade que a Câmara de Vereadores de Alegrete juntou duas Atas (nº 04/2022 e nº 05/2022, **datadas, respectivamente, de 27 de maio de 2022 e de 09 de junho de 2022**), nas quais há descrição de debates relativos ao Projeto de Lei Complementar nº 0005/2021, que deu origem à **Lei Complementar nº 0073**, de 29 de maio de 2023, que *Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS - PDDM e dá outras providências.*

Contudo, o que se discute nos autos é especificamente o teor dos artigos 75 a 80 da Lei Complementar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

supracitada. E estes dispositivos advêm da Emenda Parlamentar Aditiva nº 47/2022, a qual, consoante informação obtida junto ao site da Câmara de Vereadores de Alegrete, foi protocolada **no dia 1º de dezembro de 2022**², não havendo demonstração que seu conteúdo específico tenha sido submetido à participação popular³.

3.2. Por outro lado, a necessidade de elaboração de estudo técnico analisando os impactos que determinado ato normativo possa causar ao meio ambiente é exigência da Constituição Estadual⁴, in verbis:

Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.os 9.519/92 e 11.520/00)

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

[...]

V - exigir estudo de impacto ambiental com alternativas de localização, para a operação de obras ou atividades públicas

² Disponível em: <https://www.alegrete.rs.leg.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/16400>. Consulta realizada no dia 27 de fevereiro de 2024.

³ E muito menos do Conselho Municipal do Meio Ambiente, órgão com competência para formular as diretrizes para a política municipal do meio ambiente, inclusive para atividades prioritárias de ação do município em relação à proteção e conservação do meio ambiente, bem como opinar, previamente, sobre os aspectos ambientais de políticas, planos e programas governamentais que possam interferir na qualidade ambiental do município e, ainda, **opinar nos estudos sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, posturas municipais, visando à adequação das exigências do meio ambiente, ao desenvolvimento do município**, dentre outros, conforme dispõe o artigo 2º, incisos I, IX e XVI, da Lei Municipal nº 4388/2009, de Alegrete.

⁴ Dispositivo semelhante consta do artigo 255, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

ou privadas que possam causar degradação ou transformação no meio ambiente, dando a esse estudo a indispensável publicidade;
[...]

E também vem reafirmada pela jurisprudência da Corte Gaúcha⁵:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.968, DE 28 DE AGOSTO DE 2019. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. INOCORRÊNCIA DE VÍCIOS NO ACÓRDÃO. 1. Não se verifica no acórdão hostilizado qualquer vício que justifique a interposição de embargos de declaração, sendo incabível nesta via recursal a rediscussão da matéria já enfrentada nos autos, devendo o recurso limitar-se aos requisitos do artigo 1.022 do Código de Processo Civil. 2. As questões trazidas pela embargante em sede de aclaratórios foram expressamente abordadas no julgado embargado, fundamentando-se o julgamento de procedência da ação à luz dos elementos fáticos, jurídicos e probatórios apresentados pelas partes. Com efeito, restou demonstrado não ter havido necessária consulta popular e realização de estudos de impacto ambiental previamente à célere tramitação e aprovação da alteração do Plano Diretor do Município de Eldorado do Sul, implicando em irregularidades de ordem formal e material na legislação atacada na ADI. Destarte, vislumbra-se mera inconformidade da parte embargante com o resultado do julgamento, buscando por via transversal sua alteração, o que não pode ser admitido. DESACOLHERAM OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. UNÂNIME. (Embargos de Declaração Cível, Nº 70085507069, Tribunal Pleno,

⁵ Conforme ementas antes transcritas, também o Tribunal de Justiça de São Paulo tem jurisprudência pacífica acerca da necessidade de estudos de impacto ambiental para a alteração do plano diretor.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet,
Julgado em: 06-05-2022)

Indiscutivelmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, razão pela qual, uma vez implementada uma garantia em sede infraconstitucional, estabelece-se posição jurídica que não pode ser infirmada por medidas retrocessivas sem política substitutiva ou equivalente, amparada em prévio estudo de impacto ambiental, e, no caso de alteração do plano diretor, sem participação da sociedade, a maior interessada na preservação do equilíbrio do meio ambiente em que vive.

Em tal contexto, extrai-se que os artigos de lei questionados padecem de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, na medida em que não foi resguardada a intervenção popular no curso do processo legislativo – ao menos no que diz respeito à emenda parlamentar apresentada –, e de ordem material, vez que não realizado estudo de impacto ambiental, conforme interpretação teleológica e sistemática dos artigos 8º, *caput*, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, inciso II, V e VII, da Constituição Estadual e dos artigos 29, inciso XII, 182, parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da Carta Federal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

4. Pelo exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em exercício, no sentido de que: a) seja desacolhida a preliminar de irregularidade da representação processual; e b) no mérito, **julgado procedente o pedido, nos moldes antes delineados.**

Porto Alegre, 1 de março de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.