



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

PROCESSO N.º 70085807386 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CANGUÇU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS EDUARDO
RICHINITTI**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Canguçu. Lei Complementar n.º 5.531, de 28 de novembro de 2023, que 'altera a Lei Municipal n.º 795/82 que dispõe sobre o parcelamento de solo, e dá outras providências'. 1. Lei oriunda do Poder Legislativo. Vício de iniciativa. Matéria administrativa, confiada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes. 2. Norma legal que altera a política urbanística e ambiental. Aprovação sem participação popular e sem estudo técnico no curso de célere processo legislativo. Afronta aos artigos 8º, caput e 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, combinados com os



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

artigos 29, inciso XII e 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Canguçu**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar n.º 5.531, de 28/11/2023, daquela Comuna, que *altera a Lei Municipal n.º 795/82 que dispõe sobre o parcelamento de solo, e dá outras providências.*

Narra a inicial que a lei impugnada, oriunda de proposição parlamentar, estabeleceu regramento para a regularização do parcelamento do solo, sendo que *os dispositivos dados pela nova lei, tratam especificamente do fluxo e da instrução de procedimento administrativo conduzido por técnicos do Executivo*, matéria cuja disciplina, na especificidade, é constitucionalmente confiada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, vulnerando, como corolário, o princípio da separação dos poderes. Giza que após veto ao projeto de lei originário, o qual, contudo, foi derrubado. Destaca, ainda, que a normativa foi editada desconsiderando *parecer técnico municipal que foi embasamento do veto da matéria (...) sem qualquer fundamentação técnica capaz de opor os argumentos dos técnicos municipais*. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei impugnada (fls. 17-26 e documentos das fls. 27-105).



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

O proponente foi instado a emendar a inicial por duas vezes: a primeira, *no que tange ao pedido liminar, uma vez que fundamenta o periculum in mora na modificação da remuneração e carga horária de servidores, o que não parece ter relação com o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade* (fls. 107-108); a segunda, *a fim de que acoste aos autos a Lei Municipal de Canguçu nº 795/82 em sua redação anterior, bem como na atual, após as alterações promovidas pela norma impugnada (fls. acostou novos documentos, bem como para apontar qual(is) norma(s) da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul está(ão) sendo violada(s) com a lei objeto da presente ação, Lei Municipal nº 5.531/23, demonstrando a sua relação com os artigos já invocados da Constituição Federal* (fls. 110-111).

As emendas à inicial foram realizadas (fls. 08-10 e 114-129) e recebidas, através de decisão monocrática que deferiu a liminar pretendida (fls. 132-144).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 170-171).

A Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, devidamente notificada, permaneceu inerte (certidão da fl. 173).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.



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

2. O ato normativo questionado possui o seguinte conteúdo:

LEI COMPLEMENTAR Nº 5.531, DE 28/11/2023

ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 795/82 QUE DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DE SOLO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LUCIANO ZANETTI BERTINETTI, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município;

FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu, nos termos do § 8º do art. 53 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam alterados os art. 27 e 28 da Lei Municipal nº 795/82, que Dispõe Sobre o Parcelamento de Solo, passando a ter a seguinte redação:

"Art. 27. O projeto será aprovado pela Prefeitura Municipal, com e anuência prévia, quando previsto em lei, das autoridades ambientais estaduais ou federais e do INCRA, quando localizado em zona rural.

Art. 28. Após anuência das autoridades e órgãos mencionados no artigo anterior, o loteador deverá apresentar o projeto à Prefeitura Municipal para fins de aprovação, acompanhada dos seguintes projetos complementares:

I - Projeto da rede pluvial e esgoto, de acordo com a Lei Municipal 4.569/2017;

II - Projeto de pavimentação e paisagismo, conforme Decreto Municipal 9.086/2022;

III - Projeto das obras de arte, tais como pontes, bueiros e similares. Parágrafo único. Ficam dispensados os projetos de redes de e abastecimento de energia elétrica e água, devendo ser apresentadas somente as ARTs dos responsáveis por tais projetos e execução."



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

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

3. A matéria tratada na lei de iniciativa parlamentar ora em exame versa sobre **direito urbanístico**.

Por este ângulo, não há qualquer invalidade a ser declarada.

Confira-se, a esse respeito, o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;
(...)*

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao criar as três entidades federadas - União, Estados e Municípios -, estabeleceu um sistema de repartição de competências em matéria legislativa, estruturado a partir do denominado *princípio da predominância do interesse*, por meio do qual: a) à União, cabe cuidar de matérias de interesse geral, nacional e amplo; b) aos Estados, cabem as matérias de âmbito regional e com espectro de abrangência limitado; e c) aos Municípios, cabe lidar com assuntos de interesse local.

De tal sorte, aos Municípios incumbe, basicamente, regradar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a



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

legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal¹).

E, em relação aos limites conferidos aos municípios para legislar sobre o seu ordenamento territorial, assim estatuiu o inciso VIII do precitado artigo 30 da Carta Federal, *in verbis*:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

(...)

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

(...)

Dessa normativa extrai-se que, na repartição das atribuições dos entes federativos, tocou aos Municípios a organização do seu planejamento urbanístico.

Segundo Toshio Mukai²:

Em matéria de urbanismo, por se tratar de assunto concorrente, quando se consubstanciar em limitações urbanísticas, podemos ter, como se vê, normas federais, estaduais e municipais recaindo sobre uma mesma propriedade. Não é, como às vezes se pretende, a proximidade física entre a Administração e o administrado, mas o interesse predominante do assunto a regular que dita tais competências.[...] Como, afinal, tudo gira em volta de um conceito indeterminado (interesse público), infere-se que os eventuais conflitos de competência somente poderão ser solucionados casuisticamente, através do exame cuidadoso

¹ Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

² MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-ambiental Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, São Paulo, 2002, p. 92/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

dos interesses envolvidos.[...]. Em conclusão, pode-se observar que, não obstante a matéria urbanística seja concorrente, a grande massa de normas urbanísticas pertence à competência municipal, que pode editar seus planos de desenvolvimento urbano, seu zoneamento, impondo recuos e gabaritos, distribuindo atividades exercitáveis, mediante o direito de construir, dentro de uma legislação que leva em conta o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente, disciplinando o solo, dispondo sobre normas edilícias. A competência municipal, enfim, é ampla, dentro de um conceito de peculiar interesse local, embora muitas vezes condicionada por normas concorrentes federais e estaduais.

Em linha similar, Nelson Saule Júnior³ esclarece:

A atribuição para o Poder Público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, como foi visto anteriormente na análise das competências constitucionais das entidades federativas sobre a política urbana, fundamenta a competência preponderante do município para a execução dessa política, considerando as competências previstas no artigo 30, incisos I, II, e VIII, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A competência suplementar confere o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas. O município quanto a sua capacidade normativa tem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nas matérias de assunto local ou que foram estabelecidas como de sua responsabilidade. Nesse caso o Município pode legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no

³ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: Ordenamento Constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p. 103.



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

âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico.

Destarte, não há dúvida de que os municípios estão autorizados a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, quando prevalecer o interesse exclusivamente local.

3.2 Por outro lado, a lei impugnada interfere, pontualmente, na *criação, estruturação e atribuições* de órgão da administração pública municipal. De fato, como bem salientado na petição inicial, *os dispositivos dados pela nova lei, tratam especificamente do fluxo e da instrução de procedimento administrativo conduzido por técnicos do Executivo, de modo a interferir em matéria tipicamente administrativa, de competência privativa do Executivo.*

Presentes tais circunstâncias, pode-se concluir que a norma em tela, nos termos em que elaborada (por iniciativa parlamentar), invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar temática administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:



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

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
PARÂMETROS DE CONTROLE. CONHECIMENTO**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

PARCIAL DA AÇÃO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. LEI Nº 214/2019 CONFERINDO REDAÇÃO AO ART. 3º DA LEI 5.145/2011 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. AMPLIAÇÃO DO PRAZO LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES IRREGULARES. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. ***É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que amplia o prazo legalmente estabelecido para a regularização de imóveis irregulares, em desacordo com o Plano Diretor, uma vez disciplinar matéria afeta ao Poder Executivo, regulando matéria eminentemente administrativa De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.***

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082094954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 18-12-2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CANGUCÚ. LEI MUNICIPAL Nº 4278/2015. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Lei que acrescenta atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Obras e de Planejamento, bem como estipula critérios a serem



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

considerados para aprovação de projetos urbanos e concessão do alvará. Iniciativa do Poder Legislativo. Vício. Afrenta ao princípio da separação de poderes. ADIN JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068415116, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 07-05-2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL QUE DESOBRIGA O EMPREENDEDOR DE LEGALIZAR SEU IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE OBTENÇÃO DE ALVARÁ PROVISÓRIO, FIXANDO PRAZO DE 30 DIAS PARA QUE O PODER EXECUTIVO REGULAMENTE ESSA ISENÇÃO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JUGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050618008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013).

Assim, constata-se, efetivamente, a existência de inconstitucionalidade formal em decorrência do vício de iniciativa, razão pela qual o feito deve ser julgado procedente.

3.3. A normativa impugnada, na esteira já sinalizada pelo Eminentíssimo Desembargador-Relator, encontra-se inquinada de vício formal de inconstitucionalidade, também, por ausência de participação popular no processo de sua elaboração e aprovação.



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

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 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 e suas subseqüentes 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 é o entendimento assentado nos seguintes precedentes da Corte de Justiça Gaúcha:

*ACÇÃO 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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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)

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.*



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

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, 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)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.960/16, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DA LEI INSTITUIDORA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DISCUSSÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A lei municipal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade **padece de vício formal, pois alterou a lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município sem observar o regular processo legislativo, que deve assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, nos termos do preceito constante no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual. Da mesma forma, restou violada a regra disposta no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal, que determina a cooperação das associações***



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

representativas no planejamento municipal, norma de observância obrigatória pelos Municípios. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072802689, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 11/12/2017)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 663, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, PARÁGRAFO 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Preliminar de declaração incidental de inconstitucionalidade do parágrafo 5º do art. 177 da Constituição Estadual rejeitada. O referido dispositivo, cujo conteúdo normativo é auto aplicável, está em consonância com os arts. 182 ("A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.") e 29, XII ("cooperação das associações representativas no planejamento municipal"), ambos da Constituição Federal. 2. **É inconstitucional a Lei Complementar Municipal 663, de 28 de dezembro de 2010, do Município de Porto Alegre, pois editada sem que promovida a participação comunitária para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. REJEITADA A PRELIMINAR DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053930061, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 18/05/2015)***



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

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

Assim como a legislação infraconstitucional como um todo, o Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257/2001 –, em especial, 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:
[...].*

*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.



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

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.

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.



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

Esta cautela, todavia, **não foi adotada pela Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu**, que, processando com notável exiguidade de tempo a matéria⁴, dificultou qualquer forma de efetiva discussão parlamentar, sobretudo a que envolvesse representação popular.

Por isso, no ponto, também se constata inconstitucionalidade.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, observados os termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 01 de abril de 2024.

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

RCA

⁴ Observa-se que entre a proposição originária, que data de 17 de agosto de 2023 (fl. 30), e sua aprovação pela Câmara de Vereadores, ocorrida no dia 27 de setembro de 2023 (fls. 32 e 35), transcorreram cerca de 40 dias, inexistindo indicativo de participação da sociedade, inclusive por intermédio de suas associações representativas. Tampouco há estudos técnicos que tenham embasado a proposição legislativa.