



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

**PROCESSO N.º 5282342-52.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**INTERESSADOS: CÂMARA DE VEREADORES DE CARLOS
BARBOSA, PROCURADOR-GERAL DO ESTADO e
MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA**

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 4.247, de 12 março de 2024, do Município de Carlos Barbosa, que altera dispositivos da Lei n.º 4.147, de 4 de julho de 2023 e dá outras providências. Norma legal de natureza urbanística, voltada ao planejamento territorial urbano, que promove alteração na restrição de altura de edificações nos bairros Bela Vista e Aurora, do Município de Carlos Barbosa, sem propiciar a indispensável participação popular em sua discussão. 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. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL 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 Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 4.247**, de 12 março de 2024, do **Município de Carlos Barbosa**, *que altera dispositivos da Lei n.º 4.147, de 4 de julho de 2023 e dá outras providências*, por ofensa 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.

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico (Evento 13).

A Câmara de Vereadores, igualmente notificada, sustentou que *a Lei 4.247/2024 não pode ser considerada norma de planejamento urbanístico*, uma vez que diz respeito à restrição construtiva em apenas oito vias públicas de dois bairros (Bairro Bela Vista e Bairro Aurora), impactando minimamente o Município de Carlos Barbosa. Além disso, argumentou que o texto legal e o processo legislativo que o precedeu não apresentam vício de constitucionalidade ou ilegalidade, pois a iniciativa para o ato estaria abarcada pelas funções do Poder Legislativo, bem como inserida entre as hipóteses de sua competência, já que, em seu entender,



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

mesmo que se tratasse de normativa de amplo ordenamento urbanístico, é cediça a iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e o Legislativo. Acentuou que não há norma constitucional ou infraconstitucional que confira ao Chefe do Poder Executivo Municipal a exclusividade de iniciativa quanto às questões referentes à política urbana. Por tal razão, a apresentação de projeto de lei versando sobre tal matéria é de iniciativa concorrente do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipais.

Após tecer considerações sobre as normas urbanísticas e o conceito de planejamento urbano, esclareceu que, em Carlos Barbosa, o ordenamento territorial urbano é regulamentado pelo Plano Diretor (Lei n.º 4.220/2024); pela Lei do Perímetro Urbano (Lei n.º 1.965/2006); pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 1.964/2006); pela Lei dos Condomínios de lotes (Lei n.º 3.812/2020); e pelo Plano de Mobilidade Urbana (Lei n.º 4.114/2023), acrescentando que a lei em questão, ao contrário das demais, não possui natureza de *planejamento municipal para o desenvolvimento urbano, equilíbrio ambiental e atendimento do fim social pela propriedade*, na medida em que não inovou, mas tão somente sanou ambiguidade e restabeleceu parcialmente a situação anterior. Quanto ao processo legislativo, asseverou que a lei em questão foi editada diante da necessidade de tornar claro o ponto de início da restrição imposta na Rua Ildo Meneghetti, com o intuito de superar a insegurança jurídica trazida para os proprietários de terrenos localizados na extensão da via e para o setor de aprovação



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

de projetos, *obstaculizando novas construção e empreendimentos*. Ao final, reiterou que a Lei nº 4.247/2024 não teria *essência de planejamento urbano ou alteração da realidade urbanística*, e por isso, a ausência de audiência pública não teria o condão de invalidá-la, até porque a Câmara não estaria *adstrita a seguir os ditames por ventura decididos na discussão coletiva*, salientando que o projeto *teve ampla divulgação e permaneceu acessível a toda a população de Carlos Barbosa, através das redes sociais do Poder Legislativo, especialmente no site, no link “Processo Legislativo”, tendo sido discutido nas sessões plenárias que são transmitidas via Youtube e Facebook*. (Evento 14).

A Prefeita do Município de Carlos Barbosa, notificada, aderiu às razões lançadas na inicial e reconheceu a inconstitucionalidade da norma impugnada, salientando que o Poder Executivo diligenciaria para revogá-la e cogitaria apresentar novo projeto sem os vícios apontados. (Evento 15).

É o breve relatório.

2. Em que pese a defesa da norma atacada pelo Dr. Procurador-Geral do Estado, bem como os esclarecimentos agregados pela Câmara Municipal de Carlos Barbosa, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial, cumprindo aqui reiterar os argumentos lá expendidos.



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

A Lei nº 4.247/2024 tem por escopo alterar, no ordenamento jurídico vigente do Município de Carlos Barbosa, os incisos IV e VI da Lei nº 4.147/2023, que por sua vez foi **editada com o objetivo de estabelecer restrição para a altura de edificações em partes dos bairros Bela Vista e Aurora, integrantes do Município referido**. Assim é que, ao contrário do sustentado na petição do Evento 14, ao estabelecer que apenas um dos lados da rua Princesa Isabel passaria a ser atingido pela restrição de altura antes existente e, ao prever que tal restrição construtiva, na rua Ildo Meneghetti, seria fixada do início localizado no lado Norte até a rua Princesa Isabel, em ambos os lados, **a legislação ora impugnada dispôs acerca de matéria relativa ao ordenamento territorial urbano na cidade de Carlos Barbosa**, assim como já o fizera a lei por ela modificada.

De acordo com Daniela Campos Libório¹, o urbanismo tem por objeto a organização do espaço urbano, *visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano*. (grifo nosso)

Para Carmona², o urbanismo *abrange normas jurídicas que regulam a atividade urbanística (planejamento*

¹ In: DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri: Manole, 2004, p. 07.

² In: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Por um conceito de Direito Urbanístico. R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU | Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 15-32, jul./dez. 2015, p.24. Disponível



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

urbano, uso e ocupação do solo urbano) e a ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas), a ordenação das cidades, embora também incida nas áreas rurais com relação às condições da vida humana, em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo. (grifo nosso)

Nesta dicção, não é a quantidade de vias afetadas que estabelece a natureza urbanística da norma, mas sim seu objeto. Ao prever modificações na restrição de altura de construções, não há dúvida de que **a norma atacada insere-se na política pública urbana já traçada pelo Poder Executivo de Carlos Barbosa**, no exercício da sua competência constitucional, consoante dispõem os artigos 30, inciso VIII, da Constituição Federal³, e 176 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁴.

emfile:///REVISTA+BRASILEIRA+DE+DIREITO+URBAN%C3%8DSTICO+POR+UM+CO
NCEITO+DE+DIREITO+IRBAN%C3%8DSTICO.pdf

³ 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;

⁴ Art. 176. *Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a:*

I - melhorar a qualidade de vida nas cidades;

II - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;

III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;

IV - prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano;

V - promover a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana;

VI - integrar as atividades urbanas e rurais;

VII - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;

VIII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas;

IX - promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;

X - preservar os sítios, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural;

XI - promover o desenvolvimento econômico local;



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

Além disso, embora a justificativa legislativa esteja lastreada na necessidade de correção de equívoco existente na lei anterior quanto à delimitação da área atingida pela restrição, a natureza urbanística da norma fica evidente na própria exposição de motivos:

Esta proposição tem o objetivo de corrigir equívoco constante na Lei nº 4.147/2023, em relação a Rua Princesa Isabel, tendo em vista que a intenção dos moradores não era que a limitação de altura das construções se estendesse a ambos os lados da via. Já em relação a rua Ildo Meneghetti, a redação original não esclarecia em qual dos sentidos do seu início se referia a restrição, o que poderá, se não for alterada a redação, ensejar dúvidas, considerando-se sua grande extensão, que passa por todo o Bairro Bela Vista e todo o Bairro Aurora.

Como já esclarecido, a Lei nº 4.147/2023, citada na exposição de motivos, restringe a altura de edificações em partes do bairros Bela Vista e Aurora, especificando regra de planejamento urbano da área atingida pela restrição.

Em seu processo legislativo, por se tratar de questão atinente a diretrizes urbanísticas, conforme disposto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu a Lei de Diretrizes Urbanas — LDU, a anterior Lei nº 4.147/2023 observou a apresentação de mapa da área objeto de alteração, descrição dos

XII - preservar as zonas de proteção de aeródromos, incluindo-as no planejamento e ordenação referidos no “caput”.

XIII - promover, em conjunto com o órgão a que se refere o art. 235 desta Constituição, a inclusão social, inclusive a disponibilização de acesso gratuito e livre à Internet. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 69, de 16/07/14)



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

trechos das ruas a serem atingidas, de acordo com o abaixo-assinado apresentado por cidadãos; análise jurídica e parecer técnico da Secretaria de Planejamento, Serviços e Vias Urbanas; bem como apresentação de memorial descritivo, levantamento planialtimétrico, parecer socioambiental e Anotação de Responsabilidade Técnica – ART; com análise do pedido e deliberação por parte do COMUA, e encaminhamento do tema à audiência pública - realizada em 04 de abril de 2023, com a aprovação da proposta.

Tal norma foi posteriormente recepcionada pela lei que reformulou o plano diretor de Carlos Barbosa, no ano de 2024, como esclarece o Ofício nº 513/2024, firmado pelo Prefeito Municipal.

Entretanto, na edição da Lei nº 4.247/2024, ao contrário do que sucedera com o ordenamento por ela alterado (Lei nº 4.147/2023, cujo processo legislativo originário também instrui a presente petição), o Poder Legislativo local não obedeceu à mesma ritualística adotada anteriormente, deixando de atentar à necessária e reconhecida participação de cidadãos e entidades associativas representativas.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII, destaca a relevância da participação da sociedade no planejamento municipal:

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



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, parágrafo 5º, 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.

Destaque-se que o precitado parágrafo 5º do artigo 177 da Carta da Província dá concretude, no plano estadual, aos princípios estatuídos no *caput* e parágrafo único do artigo 14 da Constituição Federal, onde resta explicitada a condição de Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, assegurando o acesso popular no processo de formação da vontade estatal.

Importante referir, neste particular, a lição de Nelson Saule Junior⁵:

O princípio da soberania popular fundamenta a participação popular como requisito constitucional do Plano Diretor, primeiro como elemento condicionante à existência de mecanismos democráticos no processo de sua elaboração no âmbito do Poder Público municipal (Executivo e Legislativo). A participação popular propicia uma nova relação entre o Estado e a sociedade, onde a cidadania ativa se transforma no elemento condicionante para o estabelecimento das leis, políticas e instrumentos inerentes às funções de governo e administração. A sociedade, com as práticas de cidadania ativa, forma novas posturas e comportamento perante o Estado, assumindo a co-responsabilidade na gestão da coisa pública, na promoção das políticas públicas destinadas a garantir e concretizar direitos. O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar o seu cumprimento, no exercício do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto, os grupos sociais marginalizados têm de ser reconhecidos e incorporados pelos sistemas de gestão e

⁵ 5 SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 61.



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

controle de políticas públicas criados com fundamento nesse princípio constitucional.

Nessa linha, é evidente a configuração de vício formal de inconstitucionalidade, por violação dos dispositivos acima invocados, quando o processo legislativo deixar de assegurar a possibilidade de prévio envolvimento da comunidade na discussão sobre o plano diretor, ou sobre **leis que estabeleçam diretrizes para ocupação do território e parcelamento do solo urbano.**

Note-se, no ponto, que as Cartas Constitucionais, embora assegurem a participação da comunidade, não especificam a forma pela qual essa participação será efetivada.

A legislação infraconstitucional e, em especial, o Estatuto da Cidade - Lei Federal n.º 10.257/2001 -, igualmente, não disciplina o procedimento em que deve se dar a inclusão da sociedade em tal deliberação, apenas dispendo sobre a necessidade de que ela seja assegurada, como se depreende pela leitura de seu artigo 2º, inciso II, *in verbis*:

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;

(...)



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

A Lei Federal n.º 10.257/2001 refere, 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 acima transcritos evidencia 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 afastar eventual mácula, que a discussão do plano diretor e de suas modificações posteriores, **assim como das diretrizes gerais de ocupação do solo e planejamento municipal urbanístico**, tenha sido oportunizada à comunidade local, consoante assentado pela Corte de Justiça Gaúcha⁶.

⁶ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ, QUE AUTORIZA A CONCESSÃO, A TÍTULO PRECÁRIO, DO USO DE ÁREAS PÚBLICAS DE LOTEAMENTOS. ALEGADA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1) NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. PRECEDENTES DESTA CORTE. 2) O DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ART. 177, § 5º, NÃO ESTABELECE COMO SERIA A FORMA DE PROCEDER À EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. APENAS ESTABELECE A NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS. 3) LEI**



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

No entanto, não há como aceitar a alegação de que a mera transmissão das sessões plenárias por *youtube* ou *facebook* seria suficiente para suprir tal necessidade.

Repita-se: se a legislação que impôs a restrição observou a realização de audiência pública, como se pode vislumbrar do processo legislativo que também instrumentaliza a presente inicial, por outro lado, o mesmo não ocorreu com a norma alteradora objeto da presente ação (Lei nº 4.247, de 12 de março de 2024), pois não seguiu ela o idêntico procedimento, acabando por levantar parte da restrição construtiva antes existente sem, todavia, assegurar a participação popular.

E cabe aqui destacar que não procede a alegação de que se trata de mera retificação de erro material da norma anteriormente editada. Pois, quando da edição da Lei nº 4.147/2023, o abaixo assinado anexado ao Projeto de Lei nº 51/2023 vinha

COMPLEMENTAR Nº 10.257/2001 E RESOLUÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, QUE EMITEM ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR. A EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA - A CUJO RESPEITO NÃO SE PRESTA A AÇÃO DIRETA - SE MATERIALIZARIA QUANDO O VÍCIO DE ILEGITIMIDADE RESULTARIA DA VIOLAÇÃO DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL INTERPOSTA, A CUJA OBSERVÂNCIA ESTARIA VINCULADO PELA CONSTITUIÇÃO. DISPOSIÇÕES QUE NÃO SÃO VINCULATIVAS AO MUNICÍPIO, CUJA AUTONOMIA DEVE SER RESPEITADA. 4) NA AUSÊNCIA DE REGRAS LEGAIS, QUER NACIONAIS QUER MUNICIPAIS, DISCIPLINADORAS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DIZEM RESPEITO À ORGANIZAÇÃO DA URBE, É DE SE TER COMO LEGÍTIMO O PROCESSO LEGISLATIVO QUE, DE FORMA RAZOÁVEL, DEU ENSEJO À DISCUSSÃO DO TEMA PELOS ÓRGÃOS REPRESENTATIVOS DA COMUNIDADE LOCAL. 5) PROCESSO LEGISLATIVO QUE ENSEJOU AMPLA DISCUSSÃO DO TEMA, EM AUDIÊNCIAS, ATRAVÉS DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO, NO QUAL TÊM ASSENTO DIVERSAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA COMUNIDADE LOCAL. ATAS DAS REUNIÕES QUE ACOMPANHARAM O PROJETO-DE-LEI ENCAMINHADO À CÂMARA DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO SUBJUR N.º1023/2024



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

acompanhado da descrição exata das ruas a serem abarcadas no projeto de lei. No referido documento já constava, expressamente, o pedido de restrição de altura na Rua Princesa Isabel, trecho entre as ruas Humberto Accorsi e a Simões Lopes Neto, **ambos os lados**. (fl.7 do Processo Administrativo nº 3189/2021 – resultante no projeto de lei nº 51/2023).

Assim, ao deixar-se de propiciar a participação dos cidadãos locais e de entidades representativas da sociedade no processo legislativo da Lei nº 4.247/2024, acabou-se maculando a norma pela desobediência dos ditames constitucionais.

Como reforça Canotilho⁷, ao tratar de direitos fundamentais:

[...].

A ideia aqui expressa também tem sido designada como 'proibição de contra-revolução social'. Com isto quer-se dizer que os direitos sociais e econômicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação, etc.), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. Desta forma, e independentemente do problema 'fático' da irreversibilidade das conquistas sociais, o princípio da democracia social e econômica fundamenta uma pretensão imediata dos cidadãos contra as entidades públicas sempre que o grau de realização dos seus direitos econômicos e sociais for afectado em seu sentido negativo, e estabelece uma proibição de 'evolução reaccionária' (Rückschrittsverbot) dirigida aos órgãos do Estado. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade

IMPROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70020914131, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 30-06-2008)

⁷ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. 4ed. Coimbra: Almedina, 1986, p. 393.



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

relativamente a normas manifestamente aniquiladoras das chamadas ‘conquistas sociais’.

[...].

Resta caracterizado o vício do diploma editado, na esteira da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS. LEI MUNICIPAL Nº 7.583, DE 15 DE JANEIRO DE 2021. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DE LEI SOBRE A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PARA ACOMPANHAR O PROJETO DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É formalmente inconstitucional lei municipal que verse sobre planejamento municipal e ocupação do território sem a observação do devido processo legislativo que impõe a participação popular. Caso em que a Lei nº 7.583/2021, que dispõe sobre loteamentos, desmembramentos, fracionamentos de imóveis urbanos e arruamentos no Município e dá outras providências, foi promulgada sem qualquer participação popular, violando o disposto no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e, por conseguinte, o art. 29, XII, da Constituição Federal. 2. Evidenciado, ainda, que o Projeto de Lei nº 485/2019, que culminou na Lei impugnada, foi enviado à Casa Legislativa desacompanhado de qualquer estudo técnico a respeito das novas diretrizes que estavam sendo traçadas para o planejamento e a efetivação da política territorial urbana de Veranópolis, com os seus respectivos impactos, o que seria de muita valia para que o legislador – e a sociedade que foi preterida de previamente analisá-lo e discuti-lo - bem avaliasse o que estava sendo proposto, sem perder de vista as diretivas estabelecidas pelo art. 176 da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade formal configurada. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085605723, Tribunal Pleno,**



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: Carlos Eduardo Richinitti,
Julgado em: 05-05-2022)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 904, DE 12 DE ABRIL DE 2023, DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. 1. Configurada a hipótese de inconstitucionalidade formal, uma vez que a edição da Lei Complementar, versando sobre alterações no diploma que institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul, não observou o devido processo legislativo, no ponto em que estabelece a necessária participação popular, sendo promulgada em regime de urgência, violando o disposto no artigo 177, §5º, da Constituição Estadual e, por conseguinte, o artigo 29, XII, da Constituição Federal. 2. Diploma legal em apreço que introduz modificações no regramento concernente ao “núcleo essencial” do Plano Diretor municipal, promovendo alterações quanto ao uso e à ocupação das áreas urbanas, sem ter franqueado à sociedade a possibilidade de analisá-lo e discuti-lo. Precedentes desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085764793, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 18-09-2023).*

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



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

No mesmo sentido, já foi decidido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça Paulista que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação.⁸ Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta.

Nessa toada, a comunidade de Carlos Barbosa tem o direito de opinar sobre a mitigação da proteção construtiva antes conferida à zona dos bairros Bela Vista e Aurora.

Como corolário, claro o vício formal de inconstitucionalidade de que padece a norma guerreada, impondo-se sua retirada do ordenamento jurídico.

3. Pelo exposto, requer a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS que seja

⁸ ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.



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

julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 4.247, de 12 março de 2024, do Município de Carlos Barbosa, que altera dispositivos da Lei nº 4.147, de 4 de julho de 2023 e dá outras providências, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 176 e 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, e no artigo 29, inciso XII, e 182 da Constituição Federal.

Porto Alegre, 9 de dezembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁹.

PC

⁹ 2 Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º1023/2024