



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

**PROCESSO Nº 5357488-02.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ALEGRE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Alegrete. Lei Complementar nº 083/2024, que
“Altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138
da Lei Complementar nº 073/2023 que “Institui o Plano
Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS –
PDDM e dá outras providências.” 1. Vício de representação
inexistente. Procuração que atende aos requisitos exigidos. 2.
A alteração legislativa que, ao reduzir a faixa não
edificável em áreas urbanas, modificou regras sobre a
ocupação do solo, exigindo a participação popular.
Afronta aos artigos 8º, “caput”, 177, parágrafo 5º, da
Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso
XII, e 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Precedentes
*desta Corte. **PARECER PELA REJEIÇÃO DA***



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

PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE ALEGRETE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Complementar nº 0083/2024, que *“Altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138 da Lei Complementar nº 073/2023 que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências.”*

O proponente sustentou, em síntese, que a norma possui inconstitucionalidade formal, pois embora tivesse por objeto planejamento municipal, seu projeto foi aprovado sem a devida participação popular, ofendendo ao artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal e ao artigo 177, §5º, da Constituição Estadual. Destacou, ainda, que busca o reconhecimento da inconstitucionalidade *como maneira de garantir a aplicação dos princípios atinentes a Separação, Independência e Harmonia entre os Poderes do Estado, em suas diversas esferas de atuação*, salientando que os impactos sobre a cidade devem ser previamente conhecidos e, na medida do possível, reduzidos ou compensados. Nesse sentido, o proponente argumentou que, por se tratar o Plano Diretor de instrumento de planejamento urbano, *qualquer alteração significativa deve ser precedida de participação popular e*



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

audiências públicas, sendo obrigatória a realização de estudos técnicos. Por fim, aduziu que a norma atacada violaria os princípios da legalidade e razoabilidade, insculpidos no artigo 19 da Constituição Estadual.

O pleito liminar foi deferido, entendendo o Julgador, em juízo de cognição sumária, que os elementos constantes nos autos estariam a indicar que *a edição da norma inquinada padece de vício de natureza formal, porquanto não observado o adequado rito atinente ao processo legislativo que trata da alteração do Plano Diretor. Além disso, em sua decisão, consignou que inobstante o projeto de lei ter tramitado em diversas comissões no âmbito do parlamento municipal, não foram demonstrados os necessários estudos técnicos para a alteração pretendida.* (Evento 4, DECISÃO01).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição da Província, manifestou-se pela manutenção da lei, com lastro na presunção de constitucionalidade decorrente da independência e harmonia entre os poderes (Evento 15, PETIÇÃO01).

A Câmara de Vereadores, notificada para prestar informações, apresentou manifestação rechaçando os argumentos da inicial. Em preliminar, arguiu irregularidade na representação do proponente, afirmando que *a procuração não indicou expressamente a lei ou ato impugnado, ou seja, não seria uma procuração específica, o que acarretaria defeito de representação.* No mérito,



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

asseverou que *a Lei Complementar é de caráter técnico e não altera de forma substancial a estrutura do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS*, situação que dispensaria a realização de audiência pública. Alegou que a proposta legislativa não afeta o núcleo essencial do Plano, sustentando que o legislador municipal teria flexibilidade na realização de audiências públicas nesses casos. Asseverou que *a ausência de audiência pública não torna a alteração ilegal de maneira automática, especialmente se houver outros mecanismos de consulta à população ou se a alteração for de menor impacto*. Acrescentou que a matéria foi discutida pela própria Câmara Municipal, composta por representantes eleitos pela população, no exercício do poder de representação dos interesses da comunidade, circunstância que dispensaria a audiência pública. Refutou a alegação de violação dos princípios da legalidade e razoabilidade, assim como referiu que se trata de alteração pontual e de menor impacto, e que os estudos técnicos já estariam contemplados nos documentos e análises realizadas anteriormente pelos responsáveis da administração municipal. Por fim, afirmou que *a norma questionada está em total consonância com a legislação federal, que permite a flexibilização de faixas não edificáveis em áreas urbanas e que o Poder Legislativo Municipal, no exercício de sua autonomia, editou a norma impugnada dentro dos limites constitucionais bem como em total consonância com a legislação federal, especialmente com a Lei nº 13.913/2019 (Evento 16, PETIÇÃO1)*.



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

É o breve relatório.

2. De plano, sem razão a Câmara Municipal de Alegrete quando argui a existência de mácula na procuração que instruiu a petição inicial.

Isso porque a procuração acostada ao feito outorgou poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada, conforme consta expressamente no documento apresentado (Evento 1, PROCURAÇÃO2):

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 da Lei Complementar nº 0083/2024 que altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138 da Lei Complementar nº 073/2023 que “institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências.” 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 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. Grifo nosso.



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

Nessa linha, entende-se deva ser afastada a preliminar invocada.

3. No mérito, de outra parte, merece acolhimento a pretensão deduzida na exordial, nos exatos termos da análise já realizada por ocasião da decisão proferida quanto ao pleito liminar.

Cabe destacar que a lei objeto da presente ação assim prevê:

Art. 1º Altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138 da Lei Complementar Nº 073/2023, com a seguinte redação:

Art. 138. Os parcelamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - Ao longo das águas correntes, dormentes, linhas de transmissão e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado.

IV - A faixa não edificável deverá respeitar o mínimo remanescente de cinco metros de largura de cada lado, a partir do final da faixa de domínio rodoviária, nos termos da Lei nº 13.913/2019.

V - Para as edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessem perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, cuja construção seja preexistente a 25 de novembro de 2019 e inexistir ressalva fundamentada do Poder Público Municipal, subsiste a necessidade de observância da largura mínima de



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

cinco metros a partir do final da faixa de domínio rodoviária.

Art. 2º *Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.*

Como mencionado na decisão que concedeu o provimento liminar vindicado pelo proponente, a questão posta em análise refere-se à inconstitucionalidade formal da norma, pela inobservância da participação popular, na forma de audiência pública, em alteração legislativa realizada junto à Lei Complementar nº73/2023, que *Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS - PDDM e dá outras providências.*

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

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

controla as atividades urbanas em benefício do bem estar social.

(...). Grifo nosso.

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 normativa impugnada encontra-se inquinada de vício formal de inconstitucionalidade por ausência de participação popular no processo de sua elaboração e aprovação.

Como se observa dos documentos dos autos, o processo legislativo que culminou com a aprovação da lei impugnada transcorreu sem que tenha sido oportunizada a participação da sociedade (Evento 1, OUTROS4). Não há menção à audiência pública ou qualquer outro procedimento correlato que viabilizasse a participação popular. Tal fato, aliás, encontra-se incontroverso nos autos, na medida em que a defesa da Câmara Municipal centra-se no argumento de que seria tal medida desnecessária, porque a Lei Complementar em questão teria feito uma pequena alteração no Plano Diretor do Município.

Ocorre que, nos moldes do que foi sustentado por ocasião do deferimento do pleito liminar, a participação popular impunha-se porque o projeto de lei apresentado tinha por objetivo *regularizar construções anteriores, situadas em um espaço inferior a 15m da faixa de domínio e também permitir que novas construções particulares e condomínios possam se estabelecer em faixas urbanas*



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

como balneários, por exemplo (Parecer da Procuradora Jurídica da Câmara de Vereadores de Alegrete - Evento 1, OUT4, p.13).

O vício de inconstitucionalidade constatado, portanto, decorre do fato de que o projeto aprovado pela Câmara de Vereadores suprimiu uma etapa necessária à discussão parlamentar e à regularidade do ato normativo editado, nos termos do que dispõem as Constituições Estadual e Federal.

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



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

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

Nesta 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 discussão sobre o planejamento urbanístico do ente municipal.

Evidentemente, não se está aqui a sustentar que não possa o legislador revisar as normas legais editadas, mas há de fazê-lo dentro de limites não arbitrários, fundado em parâmetros assentados em estudos técnicos idôneos, de modo a criar soluções e



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

alternativas capazes de alcançar proteção de mesma magnitude ou similar. Ainda mais quando se está a tratar sobre limites de áreas não edificáveis.

Como já foi mencionado no julgamento do Acórdão nº 70085605723, *a questão não é nova no âmbito deste Tribunal de Justiça, o qual já proclamou a inconstitucionalidade formal de leis municipais que dizem respeito à ocupação do território municipal que foram promulgadas sem a participação popular:*

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



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

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.(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085605723, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em: 09-09-2022).

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)

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



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

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. LEI MUNICIPAL Nº 4.195/2008. MUNICÍPIO DE TORRES. VÍCIO FORMAL. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES REALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DIRETOR. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE.

Lei que afronta o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, por autorizar o Poder Executivo a regularizar as obras e edificações realizadas em desconformidade com o plano diretor municipal, sem a participação da comunidade na discussão da matéria. Vício formal. Obrigatoriedade do planejamento participativo. Art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 29, inc. XII, ambos da Constituição Federal. Lei declarada inconstitucional. Efeitos ex nunc, com modulação. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70033881541 Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Junior, Julgado em: 13-06-2011)

Não procede a alegação do Poder Legislativo Municipal, no sentido de que o núcleo do Plano Diretor de Alegrete não sofreu modificações por força do disposto na lei impugnada, pois, ao tratar da margem não edificável a partir do final da faixa de domínio rodoviária para construções novas e anteriores a 25 de novembro de 2019, a alteração feita inovou e modificou regras sobre a ocupação do solo, não havendo qualquer dúvida, assim, do acerto da decisão liminar, uma vez que não propiciada à comunidade sua necessária participação prévia para tais alterações. A supressão está



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

em descompasso com o assentado nos artigos 8º, *caput*, 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, e 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Como corolário, impositiva a confirmação da liminar deferida e, no mérito, a procedência integral do pedido.

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

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

PC

² Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 260/2025