



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições
constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 7.583**,
de 15 de janeiro de 2021, do **Município de Veranópolis**, que *dispõe
sobre loteamentos, desmembramentos, fracionamentos de imóveis
urbanos e arruamentos no município e dá outras providências*, pelas
razões de direito a seguir expostas:

1. A **Lei n.º 7.583**, de 15 de janeiro de 2021, do
Município de Veranópolis, que *dispõe sobre loteamentos*,



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

desmembramentos, fracionamentos de imóveis urbanos e arruamentos no município e dá outras providências, se encontra inquinada de vício formal de inconstitucionalidade, na medida em que dispõe sobre o ordenamento urbano da municipalidade¹ sem a devida participação popular.

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII, destaca a importância 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 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 da política de desenvolvimento urbano, afirmando-a como garantia de bem estar dos habitantes da cidade:

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.

¹ Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre as diversas formas de parcelamento do solo urbano no Município de Veranópolis, supletivamente à Legislação Federal e Estadual, bem como consolida as leis que tratam do mesmo assunto no âmbito Municipal.



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

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, em seu artigo 177, parágrafo 5º, determina:

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.

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 1º² 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 Junior³:

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

³SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 61.



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

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 controle de políticas públicas criados com fundamento nesse princípio constitucional.

Nessa senda, resta hialino que a aprovação do plano diretor - ou das suas alterações -, bem como o estabelecimento de diretrizes para ocupação do território e parcelamento do solo urbano - caso vertente -, sem o prévio envolvimento da comunidade em sua discussão, implica em vício formal de inconstitucionalidade, visto que viola o direito constitucionalmente assegurado às entidades comunitárias de participação na sua deflagração.

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



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

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 dispondo sobre a necessidade de que ela seja assegurada, como se depreende pela leitura de seu artigo 2º, inciso II, *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;

(...)

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.



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

O exame dos dispositivos legais 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, tenha sido oportunizada à comunidade local, consoante assentado pela Corte de Justiça Gaúcha⁴.

Com tais aportes, no caso sob lupa, consoante se verifica pela documentação enfeixada no processado, muito embora

⁴ **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 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 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)



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

o regramento verse sobre parcelamento do solo urbano na seara municipal, nenhuma participação popular se fez presente durante o interregno de elaboração do projeto legislativo respectivo.

Ao revés, não foram adotadas as cautelas necessárias no que tange à participação comunitária pela Câmara Municipal de Vereadores de Veranópolis, que recebeu o Projeto de Lei Municipal n.º 485, datado de 11 de dezembro de 2019, e o aprovou em 21 de fevereiro de 2020, em lapso temporal manifestamento exíguo, sem propiciar qualquer participação popular, seja dos cidadãos, seja de entidades representativas da sociedade, como informado pelo próprio Prefeito Municipal⁵, bem como pela Presidente da Câmara de Vereadores⁶⁷, maculando, assim, irremediavelmente, o diploma editado, na esteira da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

*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***

⁵ Ofício n.º 85/2022-GP, em anexo.

⁶ Ofício n.º 58/2022, em anexo.

⁷ Houve a referência apenas da *realização de reunião, previamente a votação do projeto, na Legislativo Municipal, com os Vereadores, assessores técnicos do Poder Executivo e pessoas envolvidas na área, tal como arquitetos, engenheiros e construtores.*



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

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. 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 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. 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 açou magnitude constitucional em 1988, sendo norma de



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

pgj@mprs.mp.br

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, 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. 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



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

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. 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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DE CANGUÇU. DISPOSIÇÕES ACERCA DE



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

pgj@mprs.mp.br

DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70060850609, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 15-12-2014)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. EDIFICAÇÕES E LOTEAMENTOS. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É inconstitucional a Lei 1.365/99 do Município de Capão da Canoa, que estabeleceu normas acerca das edificações e dos loteamentos, alterando o plano diretor, porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, conforme exige o art. 177, § 5º, da CE/89. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70005449053, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 05-04-2004)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUAÍBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO - FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DA DEVIDA PUBLICIDADE - RISCO DE PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO PELA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA VIABILIZAR A ALTERAÇÃO PREVISTA NA LEI IMPUGNADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19, 177, § 5º E 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 29, INCISO XII E 37 "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação julgada procedente.



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

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70008224669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em: 18-10-2004)

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***. 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 proposta⁸.

Ainda, citam-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que "dispõe sobre loteamento". Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente. Noutra giro, verifica-se que a Lei lei nº 1.411, de

⁸ TJSP, ADI n.º 994.09.224728-0, Relator Desembargador Artur Marques, julgado em 05/05/2010.



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

pgj@mprs.mp.br

16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, encontra-se vigente até a presente data. Dessa forma, levando em conta a necessária segurança jurídica e o interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base na lei até então em vigor, mostra-se essencial modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, atribuindo a eficácia do decidido a partir deste julgado (efeito ex nunc), respeitando-se as eventuais estruturas feitas com base na legislação, bem como as residências e estabelecimentos implantados em loteamento aprovado pela Prefeitura, na data deste julgado. Há que se ressaltar, uma vez mais, que, consoante informações prestadas pela Prefeitura do Município de Arealva, há várias famílias que habitam os loteamentos que surgiram pós-elaboração da lei ora combatida. Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Colendo Órgão Especial. Por fim, esclarece-se que o simples fornecimento de prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública e sanar o vício de inconstitucionalidade, preservando-se as construções e residências que se encontrem em loteamento aprovado pela Prefeitura, com base na lei em testilha, traria as mesmas consequências do reconhecimento de constitucionalidade dessa lei, não sendo, pois, viável tal medida.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 13/11/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.499/2019, do Município de Cedral e de iniciativa parlamentar, que declara como Zona de Expansão Urbana área ocupada por assentamento irregular, determinando ainda a regularização dessas moradias. Matéria que não se insere no rol taxativo de atuação específica do chefe do Poder Executivo local (artigos 24, § 2º, e 47, ambos da Constituição bandeirante). Atuação da Câmara Municipal que não extravasou sua regular esfera de competência normativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística.



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

Ofensa ao artigo 180, inciso II, do Supremo Pacto deste Estado-membro. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2142131-03.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/10/2019; Data de Registro: 01/11/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 1.898, de 16 de junho de 2015, do Município de Arealva, a qual amplia a zona urbana e respectivo perímetro com a inclusão de área de terras de desmembramento do Sítio Santo Antônio, no bairro Córrego Fundo – Alegação de vício no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, como exigem os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual - PARTICIPAÇÃO POPULAR – Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 – Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente – Exigência que se faz necessária em Municípios que não estejam obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II) – Reconhecimento do vício pelos Prefeito e Presidente da Câmara Municipal – Circunstância em que indeclinável a declaração de inconstitucionalidade da referida Lei, acompanhando o posicionamento deste Colendo Órgão Especial em relação a outras do mesmo Município – MODULAÇÃO – Informação, ainda que lacônica, da existência de empreendimentos imobiliários consolidados no local – Circunstância em que para a preservação da segurança jurídica e do interesse social a declaração de inconstitucionalidade terá seus efeitos 'ex nunc' a partir da publicação do presente acórdão somente em relação aos empreendimentos imobiliários, privados ou públicos, consolidados ou aprovados até a respectiva data, nos termos do artigo 27 da lei 9.868/99 – Ação julgada procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2135726-48.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão



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

Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -
N/A; Data do Julgamento: 02/10/2019; Data de Registro:
04/10/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.931, de 16-3-2016, do Município de Arealva, que expande a área urbana – Normas gerais de urbanismo – Instituição de zona urbana e delimitação de seu perímetro – Incompatibilidade com os arts. 180, II e 191, da CE/89 – Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios – Ação procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109632-63.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 16/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 5.780, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DOS SISTEMAS DENOMINADOS "TELHADO VERDE" E "JARDIM VERTICAL" - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO CARACTERIZAÇÃO - MATÉRIA RELACIONADA AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE EXIGE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA POR VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 180, II E 191, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103283-44.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 16/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.718, de 11 de setembro de 2018, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que autoriza e disciplina o uso de contêineres para fins comerciais e residenciais na mencionada cidade. Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa.



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

pgj@mprs.mp.br

Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente. Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica e no Código de Obras do Município de Valinhos e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma objurgada deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação procedente na parte conhecida.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109365-91.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 19/09/2019)

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente veiculando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão – Dispositivos impugnados que procederam (i) a alteração pontual, reduzindo, de 400 para 50 metros a distância mínima que os postos de abastecimento devem, por razão de segurança e saúde pública, guardar de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos, assim como (ii) ampliando para "qualquer zona" as "áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional", áreas essas antes restritas aos lotes situados nas ZC1, ZC2 e ZC3 – Alteração tópica e alheada do Plano Diretor, sem planejamento integral – Exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento que devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade – Violação do disposto nos arts. 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da mesma Carta, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade declarada. Arguição acolhida.



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

pgj@mprs.mp.br

(TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0036711-43.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Campos do Jordão - 1ª Vara; Data do Julgamento: 16/10/2019; Data de Registro: 17/10/2019)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Osasco. Lei Complementar nº 283, de 11 de dezembro de 2014, revogando as alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 75 da Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; (ii) Lei Complementar nº 285, de 11 de dezembro de 2014, revogando o inciso II do artigo 21 da Lei nº 2.070, de 08 de novembro de 1988, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; e (iii) Lei Complementar nº 315, de 10 de novembro de 2016, que "cria nova modalidade de outorga onerosa do direito de construir, altera e acrescenta incisos ao caput do art. 2º da Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2018". OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Reconhecimento. Leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a estudos técnicos e participação popular. Exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento. Ademais, é o próprio texto constitucional que contempla mecanismos de fiscalização, a cargo do Poder Judiciário, para extirpar do ordenamento jurídico qualquer ato (de quaisquer Poderes do Estado) que lhe sejam contrastantes, como ocorre no presente caso, daí porque – afastada a hipótese de invasão de seara reservada dos membros eleitos – é de ser reconhecida a alegada inconstitucionalidade por ofensa às disposições do mencionado artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista. Como já foi decidido por este Órgão Especial, "a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a



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

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" (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101166-80.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)

Anote-se, outrossim, que o projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo **não foi acompanhado de estudo técnico**, conforme informado pela Prefeitura Municipal⁹.

De se registrar que a ausência de estudos técnicos que permitam ao legislador aferir o impacto da mudança realizada sobre os diversos vetores que orientam o planejamento e a efetivação da política territorial urbana também afronta o texto constitucional, mais especificamente o artigo 176 da Constituição Estadual, que estatui:

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;*

⁹ Ofício n.º 85/2022-GP em anexo.



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

- 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;*
- XII - preservar as zonas de proteção de aeródromos, incluindo-as no planejamento e ordenação referidos no "caput".*

2. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei vergastada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) julgado integralmente procedente o presente pedido, **declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n.º 7.583, de**



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

11 de dezembro de 2019, do **Município de Veranópolis**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 176 e 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, e no artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 27 de abril de 2022.



MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/