



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5233468-36.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, evento 1, INIC1, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar nº 120, de 12 maio de 2021, do Município de Xangri-Lá, que acresceu o § 5º ao art. 19 da LEI Complementar nº 12/2005.

O Ministério Público esclareceu que a lei atacada estabeleceu que novos empreendimentos próximos a vias laterais que atendessem aos requisitos mínimos de largura poderiam solicitar a substituição da doação de áreas, mediante apresentação de um projeto executivo ambientalmente adequado. Argumentou que a lei foi promulgada sem o devido processo legislativo de participação popular, violando as Constituições Federal e Estadual, que garantem a participação da comunidade em mudanças que envolvem o planejamento territorial. Segundo o Ministério Público, a aprovação da Lei Complementar nº 120/2021 não respeitou o requisito de publicidade e audiências públicas. Mencionou que a participação popular é um princípio fundamental nos processos de elaboração de leis de planejamento urbano, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Requereu a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 120/2021, destacando que a ausência de participação social formaliza um vício que fere os princípios constitucionais de democracia e transparência.

Ausente medida liminar, evento 4, DESPADEC1.

O Município de Xangri-lá prestou informações, evento 13, INF1, .

A PGE, evento 14, PET1, defendeu manutenção da Lei Complementar nº 120/21 do Município de Xangri-Lá.

A Câmara de Vereadores do Município de Xangri-lá, evento 16, PET1, requereu a improcedência, mantendo-se a validade da Lei Complementar n.º 120/2021, por estar em conformidade com as normas constitucionais e legais vigentes.

O Ministério Público opinou, evento 20, PARECER1, pela procedência do pedido.

É o Relatório.

## **VOTO**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Estou em julgar procedente o pedido.

Início destacando que o ato normativo questionado possui a seguinte redação:

*LEI COMPLEMENTAR Nº 120, DE 12 DE MAIO DE 2021.*

*Acresce §5º ao art. 19 da LEI Complementar nº 12/2005.*

*O PREFEITO MUNICIPAL DE XANGRI-LÁ/RS, faz saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu, em cumprimento ao Art. 61, IV da LEI Orgânica do Município, sanciono a seguinte LEI:*

*Art. 1º Fica acrescido o Parágrafo 5º ao art. 19 da LEI Complementar nº 12/2005, que passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Art. 19 [ ... ]*

*§ 5º Os novos empreendimentos, que se localizarem ao lado de vias laterais que já atendam a largura mínima exigida no caput deste artigo, poderão, por meio de requerimento fundamentado, solicitar a substituição da doação prevista, apresentando juntamente com o requerimento projeto executivo considerando todas as necessidades ambientais, que deverá ser aprovado pelo setor competente por meio de parecer técnico, resguardando-se sempre o interesse público.*

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

Passando ao exame da ADI, é essencial, desde o início, esclarecer que não se discute a ocorrência de supressão da participação popular durante o processo legislativo que culminou na aprovação da norma impugnada. As controvérsias concentram-se, principalmente, na suposta inexistência de prejuízo na falta da consulta e participação da comunidade no debate público. No entanto, ao contrário do esposado pelo Município de Xangri-lá e sua respectiva Câmara de Vereadores, tenho que, em matérias de impacto urbanístico, essa participação é ainda mais significativa, uma vez que tais normas afetam diretamente a coletividade, implicando em mudanças no ordenamento territorial, nas regras de uso e ocupação do solo, e em direitos sociais fundamentais, como o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

A necessidade de uma consulta pública adequada é também destacada em normas complementares, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que, em seus artigos 2º, II, e 43, impõe a exigência de participação popular como requisito procedimental obrigatório para a elaboração, revisão e aprovação de políticas urbanas municipais.

*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;*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*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;*

Na doutrina de Maria Sylvia Zanella DI Pietro <sup>1</sup>:

*"Com fundamento nesse dispositivo, foi editada a Lei 10.257, de 10.07.2001 – o Estatuto da Cidade – com o escopo de regulamentar a Constituição e fixar as diretrizes gerais de política urbana. Esse diploma constitui, portanto, a legislação básica disciplinadora da ordem urbanística, com foco das normas sobre desenvolvimento urbano e seus efeitos sobre os habitantes das cidades.*

*Ao enumerar as diretrizes gerais, a lei incluiu evidente instrumento de controle social, enunciando que entre elas deve observar-se a “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. 2.º, II).*

*Sobre a interpretação desse dispositivo, já tivemos a oportunidade de afirmar que “a gestão democrática exclui a tradicional gestão exclusiva do Poder Público, aquela que, por não ser ouvida a sociedade civil, acabou por ensejar uma série de descabros na ordem urbanística”. Acrescentamos então que “como o alvo da política urbana é o bem-estar da população, deve esta participar, em cogestão, para as ações e estratégias adequadas”.*

*A gestão democrática, consubstanciada pela participação da comunidade e de entidades da sociedade civil no planejamento e na execução das ações urbanísticas, sugere efetivamente a retirada da visão totalizante do direito urbanístico, marcada pela (a) hipertrofia do Estado. Nesse tipo de visão, o Estado ou se esconde da influência da sociedade (isolamento), ou impede peremptoriamente a intervenção individual (autossuficiência estatal). Semelhante verticalização é decisivamente antagônica ao controle social, em que o Estado se afasta de decisões impositivas e unilaterais para admitir a intervenção da coletividade naquilo que planeja e executa dentro da área urbanística.*

*Todavia, não cessa aí a democratização do desenvolvimento urbano. O Estatuto prevê, ainda, que, no processo de elaboração do plano diretor e de sua fiscalização, sejam assegurados a realização de audiências públicas e debates*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*com a participação da coletividade e de associações representativas dos vários setores da comunidade, bem como a publicidade de documentos e o acesso de interessados às informações urbanísticas.*

*Por outro lado, diz o Estatuto que, para garantir a gestão democrática, devem ser empregados os seguintes instrumentos: (a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (b) debates, audiências e consultas públicas; (c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; (d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.*

*Sem dúvida, o Estatuto da Cidade constituiu expressivo avanço no que diz respeito ao controle social, ao incluir esse conjunto de normas que asseguram a participação e o controle da comunidade. É de concluir-se com a observação que já fizemos anteriormente: “Hoje as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhes fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbano”.*

As autoridades responsáveis pela elaboração e aprovação da norma atacada argumentaram que o Regimento Interno da Câmara de Vereadores e a Lei Orgânica do Município foram observados durante o processo legislativo. Todavia, o simples cumprimento das etapas regimentais não é suficiente para garantir a legalidade e constitucionalidade de uma norma quando esta afronta um princípio fundamental como o da publicidade e participação social.

Destaco que, na justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 001/2005 — base para a Lei Complementar nº 12/2005 —, o Poder Executivo reconheceu a natureza urbanística da norma e enfatizou a importância da ampla participação popular. Tal posicionamento revelou que a própria Administração Pública compreendia a relevância de um processo participativo. Assim, a ausência de procedimentos similares no processo que originou a Lei Complementar nº 120/21 aponta no sentido de uma violação dos princípios constitucionais.

No caso em tela, existe a controvérsia, portanto, entre a necessidade ou não da realização de audiência pública para a criação de normas relativas à regulamentação de condomínios horizontais de lotes no Município de Xangri-Lá, conforme disposto pela Lei Complementar n.º 120/2021. De acordo com a Câmara de Vereadores e com a manifestação do Município, não seria necessária a realização de audiência pública, uma vez que a matéria tratada não se configuraria como alteração ao Plano Diretor Municipal, mas sim como uma norma que regula aspectos específicos do parcelamento do solo urbano, aplicados aos condomínios horizontais. No entanto, esta interpretação restritiva encontra-se em desacordo com os princípios constitucionais que garantem a participação da sociedade no planejamento urbano e no uso do solo.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, inciso XII<sup>2</sup>, estabeleceu um princípio fundamental para o planejamento urbano no Brasil, ao assegurar a cooperação das associações representativas da sociedade no processo de planejamento municipal. Esse dispositivo reflete a importância da participação da população nas decisões que impactam o desenvolvimento das cidades e o uso do solo urbano. A Constituição, ao garantir a participação ativa da sociedade, reconheceu que as decisões relacionadas ao ordenamento territorial, incluindo a criação e regulamentação de condomínios horizontais, afetam diretamente os direitos e interesses coletivos dos cidadãos.

Assim leciona Eduardo Fortunato Bim<sup>3</sup>:

*"O papel do art. 29, XII, da CF/1988: cooperação das associações representativas no planejamento municipal"*

*O art. 29 da CF, ao tratar da lei orgânica municipal, preceitua que ela deve atender, dentre outros, ao seguinte preceito: "XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal".*

*Joaquim Castro Aguiar aduz que as associações representativas com atuação no Município "exercem função de cooperação no planejamento municipal, sobre o que disporá, necessariamente, a lei orgânica. O planejamento municipal não pode prescindir dessa cooperação (...) Como ela se efetivará, dilu-a a lei organizatória". Complementa ressaltando que o planejamento vai além de obras ou disciplina do crescimento da cidade, compreendendo "todos os aspectos da administração do Município, considerando a atividade governamental em seu todo". É na lei orgânica que a participação será implementada, motivo pelo qual Manoel Gonçalves Ferreira Filho doutrina que "o modo dessa participação e o critério para aferição do requisito de representatividade ficam a juízo da lei orgânica municipal".*

*A previsão legal é fundamental para que haja participação, não sendo tal cláusula constitucional apta a fazer "surgir do nada" a participação, ainda mais a participação tendente a acarretar a nulidade do planejamento municipal. Quando se fala em cooperação das associações representativas no planejamento municipal ( CF, art. 29, XII), não significa que essa cláusula seja autoaplicável, sendo apta a impor a participação em todos os aspectos do planejamento municipal sem lei prevendo-a. Significa que se lei houver prevendo a participação, a ela deve ser dada a interpretação conforme o texto constitucional, prestigiando a cooperação das associações no planejamento urbano, não apenas a do cidadão.*

*Os cidadãos também têm direito de participar do planejamento urbano municipal, mas o sentido da cláusula constitucional não é o de garantir ou criar o direito do cidadão à participação no planejamento municipal, mas inserir nesse planejamento a participação das associações representativas. Por esse motivo, após a procedência em primeiro grau da ação civil pública (053.03.016262-1/0016262- 61.2003.8.26.0053 – 14.ª Vara da Fazenda Pública*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*de São Paulo), movida para declarar a nulidade das Assembleias regionais de Política Urbana porque realiza- das sem possibilitar a presença de associações representativas (Dec. Municipal 43.300/2003, art. 3.º, § 3.º),"*

Especificamente, o artigo 182 da Constituição Federal, ao tratar da política de desenvolvimento urbano, reforça a relevância de que o planejamento urbano seja voltado para o bem-estar da coletividade. A política de desenvolvimento urbano tem como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, sendo que o Plano Diretor Municipal, conforme o § 1º do artigo 182<sup>4</sup>, é o instrumento básico para essa ordenação. A obrigatoriedade de aprovação do plano diretor por cidades com mais de vinte mil habitantes reflete a importância de que as diretrizes de crescimento urbano sejam discutidas com a participação da população e de entidades representativas. Portanto, a criação de normas que regulamentem a formação de condomínios horizontais de lotes, inserindo-se no âmbito do planejamento urbano e do uso do solo, deve ser precedida de um processo de discussão ampla, com a devida participação da sociedade. Essa participação é um direito assegurado pela Constituição e não pode ser desconsiderada sob a alegação de que a norma em questão não altera diretamente o Plano Diretor Municipal.

Outrossim, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 177, § 5º<sup>5</sup>, também corrobora a exigência de participação popular nas decisões sobre o ordenamento territorial e o parcelamento do solo. O dispositivo estadual determina que os municípios devem assegurar a participação das entidades comunitárias 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 envolvam esses aspectos. A participação popular é, portanto, não apenas um direito, mas uma obrigação do poder público municipal, que deve garantir que as comunidades locais possam influenciar as decisões sobre o uso do solo e o desenvolvimento urbano.

A exigência de audiência pública ou de qualquer outro mecanismo que possibilite a manifestação da sociedade antes da criação de normas urbanísticas reflete a implementação desse princípio constitucional, visando à transparência, à inclusão e à justiça social. A ausência de tal participação, como se verifica no caso da Lei Complementar n.º 120/2021, pode resultar em vício formal e em inconstitucionalidade, pois viola o direito das entidades comunitárias de serem ouvidas, como preceituado tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual.

A realização de audiência pública é uma ferramenta essencial para garantir que as decisões sobre o parcelamento do solo urbano e a regulamentação de condomínios horizontais de lotes reflitam não apenas os interesses da administração pública, mas também os interesses da população afetada. A audiência pública permite que os cidadãos, entidades comunitárias e outros atores sociais apresentem suas opiniões, questionamentos e sugestões, contribuindo para a construção de uma norma mais democrática e representativa. No caso da Lei Complementar n.º 120/2021, que trata do regramento de condomínios horizontais, a sua criação sem a devida participação popular configura um descumprimento dos princípios constitucionais da transparência e da participação social. Embora a norma em questão não modifique diretamente o Plano Diretor Municipal, ela se insere no contexto do planejamento urbano, tratando de aspectos diretamente relacionados ao uso e ocupação do solo. Diante



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

disso, a realização de audiência pública não é apenas uma recomendação, mas uma exigência constitucional que visa garantir a legitimidade e a conformidade da norma com os direitos fundamentais da sociedade.

A interpretação restritiva adotada pela Câmara de Vereadores de Xangri-Lá, ao entender que a regulamentação de condomínios horizontais de lotes não demanda audiência pública, está em desacordo com o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com os princípios constitucionais que garantem a participação da sociedade no planejamento urbano. A criação de normas relacionadas ao parcelamento do solo, incluindo a regulamentação de condomínios horizontais, deve ser precedida da devida discussão pública, por meio de audiência pública, como forma de assegurar a legitimidade e a constitucionalidade do processo legislativo. Assim, a aprovação da Lei Complementar n.º 120/2021 sem a participação popular se configurou com vício formal, com potencial para ser declarada inconstitucional.

A participação popular na criação de leis que versam sobre a política urbana local deve ser compreendida não como uma mera formalidade ou um rito procedimental passível de convalidação, mas como um instrumento essencial para o fortalecimento da democracia e para a legitimação do processo legislativo. Esse processo não se resume à simples execução de um procedimento que, caso ignorado ou irregular, poderia ser retificado posteriormente. Ao contrário, ele tem um papel fundamental na transparência das decisões do legislador, na articulação de diferentes interesses sociais e no estabelecimento de uma política pública verdadeiramente representativa e alinhada aos anseios da comunidade afetada.

Dessa forma, o procedimento de participação popular, ao possibilitar que os cidadãos, através de audiências públicas e outros mecanismos, exponham suas opiniões, críticas e sugestões, torna-se um espaço de debate e reflexão sobre os interesses que estão em jogo. Esse processo não é apenas uma oportunidade para os representantes do povo ouvirem as demandas da sociedade, mas também um espaço para confrontar as propostas e os objetivos do legislador com a realidade e as necessidades das pessoas diretamente afetadas pelas normas em discussão. Embora a participação popular não vincule, necessariamente, a decisão final dos representantes eleitos, uma vez que, no sistema democrático, o legislador detém o poder de decidir conforme sua própria convicção e sua responsabilidade política, ela cumpre um papel crucial. Ela expõe as possíveis consequências práticas das normas propostas, permitindo que o legislador tenha uma visão mais ampla dos impactos de suas decisões. Esse confronto de ideias possibilita que o legislador tome uma decisão mais consciente e informada, levando em consideração não apenas as intenções do projeto de lei, mas também os efeitos concretos que ele poderá gerar na vida dos cidadãos.

Ademais, a audiência pública e a participação popular em geral atuam como um mecanismo de controle social, que contribui para a correção de distorções e a prevenção de abusos por parte do poder público. Sem esse tipo de controle, a criação de normas urbanísticas poderia ser influenciada de maneira excessivamente técnica ou por interesses privados, sem a devida consideração do impacto social e ambiental. Assim, a participação da sociedade nas decisões sobre a política urbana local não apenas fortalece a legitimidade das normas, mas também assegura a justiça social e a efetividade das políticas públicas. Em



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

suma, a participação popular na criação de leis sobre política urbana local é um direito democrático constitucional imprescindível, que não pode ser reduzido a um simples procedimento formal.

Diante do exposto, julgo procedente para o pedido para determinar a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar nº 120, de 12 maio de 2021, do Município de Xangri-Lá, que acresceu o § 5º ao art. 19 da Lei Complementar nº 12/2005.

**VOTO POR JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO CONTIDO NA AÇÃO  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

---

Documento assinado eletronicamente por **NEY WIEDEMANN NETO, Desembargador**, em 17/12/2024, às 12:50:08, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20007019020v15** e o código CRC **47d4fe97**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): NEY WIEDEMANN NETO

Data e Hora: 17/12/2024, às 12:50:08

- 
1. PIETRO, Maria; FILHO, José; ALMEIDA, Fernando. Capítulo 6. Controle Social In: PIETRO, Maria; FILHO, José; ALMEIDA, Fernando. Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado - Vol. 7 - Ed. 2022. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2022.
  2. 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;
  3. BIM, Eduardo. 8.2 O papel do art. 29, XII, da CF/1988: cooperação das associações re- presentativas no planejamento municipal In: BIM, Eduardo. Audiências públicas. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2014.
  4. 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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)§ 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.
  5. 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.

**5233468-36.2024.8.21.7000**

**20007019020.V15**