



**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 5347886-84.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Inconstitucionalidade Material

**RELATOR:** DESEMBARGADOR HELENO TREGNAGO SARAIVA

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

## **RELATÓRIO**

**PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS** ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0084/2024, de 21 de agosto de 2024, sob o fundamento da ocorrência de vício formal, cuja promulgação se deu pela Câmara Municipal de Vereadores, para inserir parágrafo no art. 210 da Lei Complementar nº 073/2023, que *Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências*”.

Afirma que a referida Lei Complementar é inconstitucional, pois não houve realização de audiência pública para a discussão do projeto de lei que tenha por objeto o planejamento municipal, uma vez que, tanto a Constituição Federal (artigo 29, inciso XII), quanto a Constituição Estadual (artigo 177, §5º) asseguram a participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que disciplinam tal matéria. Menciona que busca a declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0084/2024 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. Sustenta que o Plano Diretor é um instrumento de planejamento urbano, previsto na Constituição Federal (art. 182), regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), sendo que ele estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano, o uso e ocupação do solo, mobilidade urbana, entre outros. Alega que qualquer alteração significativa no Plano Diretor deve ser precedida de participação popular e audiências públicas, conforme exige o Estatuto da Cidade, uma vez que as alterações no Plano Diretor devem ser baseadas em estudos técnicos que avaliem os impactos urbanos, sociais e ambientais das mudanças. Observa que, além disso, também é obrigatória a realização de estudos técnicos para a alteração do Plano Diretor, dado que o exercício da competência constitucional do art. 30, VIII, da CF/88 – promoção do adequado ordenamento territorial – pressupõe o planejamento das ações idealizadas, cujos impactos sobre a cidade devem ser previamente conhecidos e, na medida do possível, reduzidos ou compensados. Articula, ainda, que a norma questionada, igualmente, não ultrapassa os crivos da legalidade e da razoabilidade, que devem pautar a atuação de todos os Poderes, princípios estes insculpidos no artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Assevera que resta evidenciado que há vício de inconstitucionalidade no referido diploma. Argumenta que se justifica o pedido cautelar, na medida em que estão presentes os requisitos para a sua concessão – “*fumus boni iuris*” e “*periculum in mora*”, na salvaguarda do interesse público envolvido, considerando os relevantes fundamentos da inconstitucionalidade antes demonstrada. Postula a concessão de medida liminar para o fim de suspender a Lei Complementar nº 0084/2024, até o derradeiro julgamento de mérito da presente demanda.



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

Pede, ao final, a total procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0084/2024, face a violação do artigo 29, inciso XII da Constituição Federal, quanto o artigo 177, §5º da Constituição Estadual.

Deferido o pedido liminar para suspender os efeitos da Lei em questão (evento 4, DOC1).

Notificada a Câmara Municipal de Alegrete para que prestasse informações no prazo de 30 (trinta) dias.

Citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar no prazo de 20 (vinte) dias.

O Procurador-Geral do Estado apresentou manifestação no Evento 13.

A Câmara Municipal de Alegrete apresentou informações no Evento 14.

Remetidos os autos ao Ministério Público para parecer, sobreveio manifestação (evento 17, DOC1), pela rejeição da preliminar e, no mérito, pela procedência do pedido.

Na sequência, vieram-me conclusos os autos para julgamento.

É o relatório.

**VOTO**

A presente ação foi ajuizada buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0084/2024.

O ato normativo impugnado “*Insera parágrafo no artigo 210 da Lei Complementar nº 073/2023, que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências”*” e possui o seguinte teor (evento 1, DOC3):

*Art. 1º Inclui o parágrafo 8º no artigo 210 da Lei Complementar nº 073/2023, que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências.”, com a seguinte redação:*

*Art. 210*

*(...)*

*§ 8º Os empreendimentos de até 1000 m<sup>2</sup> (um mil metros quadrados) de área construída, regulamentados pela NR2, poderão atender às exigências de vagas de estacionamento, total ou parcialmente, por meio de locação de vagas de estacionamento localizados num raio de até 1000 m (um mil metros) dos respectivos empreendimentos, desde que devidamente identificadas, aplicando-se a presente norma no anexo 4.4 da LC nº 073/2023. (NR)*

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



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

A iniciativa da lei foi da Câmara Municipal.

Por primeiro, enfrento e rejeito a preliminar arguida (evento 14, DOC1), de defeito de representação processual.

Sustenta a Câmara Municipal de Alegrete que a procuração outorgada pelo Prefeito Municipal não indicou expressamente a lei ou o ato impugnado, não se tratando, assim, de uma procuração específica, o que estaria a configurar defeito de representação.

Contudo, tenho que se mostra descabida a arguição, uma vez que, conforme se observa da procuração acostada (evento 1, DOC2), há expressa menção no instrumento, acerca dos poderes, específicos, outorgados, bem como, a lei objeto da impugnação, senão vejamos:

evento 1, DOC2:

**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 0084/2024 que Insere parágrafo no artigo 210 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.

Estou em rejeitar, assim, a preliminar arguida, passando a analisar a questão de fundo.

A respeito de vício de formal, a lição de Luís Roberto Barroso:<sup>1</sup>

*"Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para o seu ingresso no mundo jurídico."*

Na mesma linha a lição de SARLET, MARINONI e MITIDIERO quando lecionam que:

*"A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação da regra de competência ou na desconconsideração de requisito procedimental."*<sup>2</sup>

Tenho que, efetivamente, há vício formal no processo de elaboração da lei impugnada.

Explico!



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

Conforme destacado na decisão de concessão do pedido liminar (evento 4, DOC1), a Constituição Federal, em seu art. 182, estabelece que:

*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.*

*§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

*§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

*§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

*I - parcelamento ou edificação compulsórios;*

*II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

*III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

Ainda, o art. 19, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece os princípios que devem nortear a atuação dos Poderes, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*

*[...].*

No caso dos autos, a Lei Complementar 0084/2024 inseriu o parágrafo 8º no artigo 210 da Lei Complementar nº 073/2023, que institui o plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS, PDDM e dá outras providências.

Referido parágrafo, incluído no art. 210 da Lei Complementar nº 073/2023 restou redigido nos seguintes termos:

*§ 8º Os empreendimentos de até 1000 m<sup>2</sup> (um mil metros quadrados) de área construída, regulamentados pela NR2, poderão atender às exigências de vagas de estacionamento, total ou parcialmente, por meio de locação de vagas de estacionamento localizados num raio de até*



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

*1000 m (um mil metros) dos respectivos empreendimentos, desde que devidamente identificados.*

Neste sentido, tenho que, de forma diversa ao sustentado pela Câmara Municipal de Alegrete (evento 14, DOC1), o fato de não se tratar de uma alteração substancial do plano diretor do município, não afasta a necessidade de realização de prévia audiência pública, considerando a ocorrência, incontroversa, de alteração parcial do referido regramento.

Deste modo, conforme adiantado, encontra-se presente o vício formal suscitado, uma vez que referida alteração legislativa, conforme art. 29, inciso XIII, da Constituição Federal, exige a realização de prévia audiência pública, para o cumprimento do seu aspecto formal, senão vejamos:

*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:*

(...)

*XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;*

Por sua vez, ao tratar da política urbana, dispõem o § 5º, do art. 177, da Constituição Estadual:

*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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)*

(...)

*§ 5.º 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.*

No mesmo sentido, prevê o art. 40 da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade):

*Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.*

*§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.*



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

§ 3º *A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.*

§ 4º *No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

Impositiva, assim, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0084/2024, ante a presença de vício formal, qual seja, a ausência da participação popular no curso do processo legislativo, uma vez que se trata de regramento que impacta no planejamento municipal, ofendendo os arts. 29, inciso XII da Constituição Federal, 177, § 5º, da Constituição Estadual, bem como, o art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

É neste sentido o parecer do Ministério Público que destacou (evento 17, DOC1):

*"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 nº 73/2023, que Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS - PDDM e dá outras providências.*

*Segundo Hely Lopes Meirelles:*

*(...).*

*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 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*



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

*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, OUT4). Não há menção à audiência pública ou qualquer outro procedimento correlato que viabilizasse a participação popular. E aqui é preciso mencionar que a submissão a comissões diversas e a representatividade dos detentores de mandato legislativo não equivale à participação popular.*

*A inexistência da participação, aliás, encontra-se incontroversa 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, sem afetar o núcleo essencial.*

*O vício de inconstitucionalidade constatado decorre do fato de que o projeto aprovado pela Câmara de Vereadores tinha por objetivo, consoante sua justificativa, propor uma alteração na regulamentação para empreendimentos de até 1.000 m<sup>2</sup>, permitindo que as exigências de vagas de estacionamento previstas anteriormente fossem atendidas, total ou parcialmente, através da locação de vagas localizadas num raio de até 1.000 m<sup>2</sup> dos empreendimentos. O enfoque era trazer flexibilidade para os empreendedores, especialmente em áreas urbanas onde o espaço é limitado e a construção de estacionamentos pode ser custosa e inviável, assim possibilitando que houvesse locação de vagas em estacionamentos próximos, a fim de otimizar o uso do espaço urbano e promover uma melhor distribuição dos recursos, contribuindo para a redução do congestionamento e da poluição (Justificativa - Evento 1, OUT4, p.2). Inequivocamente, se está a tratar de ocupação de solo urbano e de suas consequências no planejamento dos espaços da cidade.*

*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 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:*



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

*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 alternativas capazes de alcançar proteção de mesma magnitude ou similar - ainda mais quando se está a tratar de regulamentação construtiva referente a vagas de estacionamento em empreendimentos com área de até 1.000 m<sup>2</sup>.*

*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:*

*ACÇÃO 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. ACÇÃO 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).*

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.771/2016, DO MUNICÍPIO DE CAPELA DE SANTANA. ALTERA O ART. 36 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.049/2008 (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO). INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO*



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

*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 observância da participação popular na definição do plano diretor. JULGARAM PROCEDENTE 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 dispor sobre a possibilidade de edificações nas quais as vagas de estacionamento possam ser supridas por meio de locação em estacionamentos distantes até 1.000 m², a legislação regulamentou o espaço urbano, trazendo consequências diversas em relação a múltiplos aspectos do uso da cidade, muito especialmente ao trânsito e fluxo de pedestres. Assim, acertada a decisão liminar, uma vez que não foi propiciada à comunidade a necessária participação prévia da comunidade impacta por tais alterações. A supressão está 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."*

Com a mesma linha de entendimento, já se pronunciou este Órgão Especial:



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ. LEI COMPLEMENTAR N.º 120/2021. NORMA QUE DISPÕE SOBRE PLANEJAMENTO MUNICIPAL URBANÍSTICO, CONTENDO REGRAMENTO ACERCA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NA SEARA MUNICIPAL. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. IMPACTO URBANÍSTICO E REGULAMENTAÇÃO DO USO DO SOLO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO QUE RESULTOU NA APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N.º 120/2021. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE IMPÕEM, COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL, A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NAS DECISÕES QUE ENVOLVEM O PLANEJAMENTO URBANO E O USO DO SOLO. INTELIGÊNCIA DO ART. 182 DA CF E ART. 177, § 5º, DA CE, QUE DETERMINAM A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS OU OUTROS MECANISMOS DE CONSULTA ANTES DA APROVAÇÃO DE NORMAS QUE TRATAM DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. A AUSÊNCIA DESSA PARTICIPAÇÃO RESULTA EM VÍCIO FORMAL, TORNANDO A NORMA INCONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, N.º 52334683620248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 06-12-2024).*

Diante dessas considerações, a ação deve ser julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Ante o exposto, voto por rejeitar a preliminar arguida, confirmar a liminar (evento 4, DOC1) e, em **JULGAR PROCEDENTE** a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 0084/2024, de 21 de agosto de 2024, do Município de Alegrete.

---

Documento assinado eletronicamente por **HELENO TREGNAGO SARAIVA, Desembargador Relator**, em 18/06/2025, às 17:25:33, 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 **20007686481v16** e o código CRC **c357fa9c**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): HELENO TREGNAGO SARAIVA  
Data e Hora: 18/06/2025, às 17:25:33

---

1. Barroso, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 9ª.ed. São Paulo, Saraiva, 2022, pág.48  
2. SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. "Curso de Direito Constitucional" - 3ª ed., p. 922. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

**5347886-84.2024.8.21.7000**

**20007686481.V16**