

# Documento 1

**Tipo documento:**

RELATÓRIO/VOTO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

12/01/2026 15:21:01

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5357488-02.2024.8.21.7000

**Sequência Evento:**

32



**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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5357488-02.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE** em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE**, tendo por objeto a LC - Alegrete nº 83, de 19AGO24, que altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138 da Lei Complementar Nº 073/2023 que "Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete – PDDM e dá outras providências".

Em suas razões, asseverou que a referida lei complementar foi editada sem a realização de audiência pública para a discussão do projeto de lei, cujo objeto seja o planejamento municipal, destacando o disposto no art. 29, XII, da CF-88, art. 177, § 5º, da CE-89, bem como a Lei nº 10.257/01, que asseguram a participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que disciplinam a matéria. Asseverou que as alterações no Plano Diretor devem ser baseadas em estudos técnicos que avaliem os impactos urbanos, sociais e ambientais das mudanças, sendo obrigatória a realização de estudos técnicos para sua alteração, lembrando os termos do art. 30, VIII, da CF-88. Aduziu haver ofensa ao art. 19, *caput*, da CE-89, justificando a presença dos requisitos para a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da LC - Alegrete nº 83/24 até o julgamento final da ação. Pugnou pela declaração de inconstitucionalidade da lei em tela.

Recebida a inicial, o provimento liminar foi deferido (evento 4, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da norma (evento 15, PET1).

Notificada, a **CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE** prestou informações, nas quais arguiu a irregularidade na representação do proponente. No mérito, sustentou que lei em comento possui caráter técnico, não alterando de forma substancial a estrutura do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete, o que dispensaria a realização de audiência pública. Asseverou que a ausência de audiência pública não torna a alteração ilegal de maneira automática, destacando que a matéria foi objeto de discussão no âmbito da Câmara Municipal. Teceu considerações acerca do alcance da alteração legislativa questionada, concluindo que está encontra-se em alinhamento com a legislação federal. Pugnou pela improcedência do pedido (evento 16, PET1).

Os autos foram com vista à Drª Josiane Superti Brasil Camejo, Subprocuradora-Geral de Justiça, que opinou pela rejeição da preliminar e pela procedência do pedido (evento 21, PARECER1).

Vieram conclusos os autos.

É o relatório.

**VOTO**

Encaminho voto no sentido de rejeitar a preliminar e julgar procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

De início, não há falar em irregularidade na representação processual do proponente. Compulsando os autos eletrônicos, denota-se que a procuração outorgada pelo **PREFEITO DE ALEGRETE** confere poderes específicos para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade da LC-Alegrete nº 83/24 (evento 1, PROC2), a qual é objeto da presente demanda.

Por isso, vai rejeitada a preliminar.

Dito isso, lembro que o **PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE** ajuizou a presente ação direta de

inconstitucionalidade em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE**, tendo por objeto a LC - Alegrete nº 83, de 19AGO24, que altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138 da Lei Complementar Nº 073/2023 que "Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências".

O cerne da questão reside na inobservância do rito para a edição da lei objurgada, na medida em que trata do planejamento municipal e o art. 29, XII, da CF-88, art. 177, §5º, da CE-89, bem como a Lei nº 10.257/01, asseguram a participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que disciplinam a matéria, providência que não foi observada. A questão restou bem analisada quando do recebimento da inicial e o deferimento da medida liminar, cujos fundamentos ratifico e transcrevo para os demais integrantes deste colendo Órgão Especial:

Com efeito, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.<sup>1</sup>, que assim dispõe:

*(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,<sup>3</sup> iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.<sup>4</sup>*

*É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.<sup>5</sup>*

*E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/conteúdo.<sup>6</sup> Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.*

*Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.*

*Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o chamado controle de constitucionalidade das normas.*

---

3. *Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).*

4. *"A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado" (KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).*

5. *CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.*

6 *"(...) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais" (CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p.890).*

Dito isso, a concessão de medida liminar que suspenda a eficácia de ato normativo em ações diretas de inconstitucionalidade reclama a excepcional urgência, relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, nos moldes da Lei nº 9.868/99. Não se pode olvidar que nas palavras do eminente e saudoso Ministro e jurista Paulo Brossard, "segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário<sup>2</sup>.

Também anoto que a norma questionada aparenta ser compatível com a função conferida ao Poder Legislativo, na forma da chamada competência concorrente em relação ao Poder Executivo, quanto à elaboração ou alteração do Plano Diretor. No ponto:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 5.531/23 QUE MODIFICA A LEI MUNICIPAL N. 795/82, QUE TRATA DO PARCELAMENTO DO SOLO MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR E PROGRAMAS E PROJETOS CONCERNENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n.5.531/23 do Município de Canguçu que, por sua vez, alterou a Lei Municipal n. 795/82, a qual disciplina o parcelamento do solo, sob a alegação de violação ao Princípio da Separação dos Poderes e ausência de prévio Parecer Técnico de avaliação dos impactos do conteúdo da norma na aplicação prática. Liminar de suspensão do Diploma legal que atenta, ainda, para a ausência de participação popular na elaboração da norma inquinada de inconstitucional, por afronta aos arts. 176 e 177, §5º da CE/89 que exige a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do Plano Diretor e Programas e Projetos que lhe sejam concernentes. A matéria sobre parcelamento do solo é de iniciativa concorrente, não privativa do Poder Executivo, conforme exegese dos arts. 30, inc.VIII e 182, ambos da CF/88, de modo que admite iniciativa parlamentar, sem vício formal. Contudo, no caso, a normatização transborda da autorização constitucional na medida em que investe sobre matéria que diz intimamente com o fluxo e instrução de procedimentos administrativos que devem ser observados pelos agentes e técnicos do Poder Executivo, o que aflora nefasta invasão de competência e violação ao consagrado Princípio da Independência e harmonia entre os Poderes ex vi dos arts. 10 e 60, inc.II, d, da CE/89 e art. 2º da CF/88. Nesse quesito, portanto, há vício de inconstitucionalidade por vício formal que transborda da iniciativa parlamentar. Ademais, padece de vício formal a lei municipal que altera lei instituidora do plano diretor ou de parcelamento do solo do Município, sem observar o devido processo legislativo, no que tange à obrigatoriedade de assegurar a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas ut arts.176 e 177,§5º da CE/89. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE**

(ADI nº 70085807386, Tribunal Pleno, rel. Des. Nilton Carpes da Silva, j. em 12JUL24, grifo acrescentado).

Nas palavras de Alexandre de Moraes, ao referir-se sobre o processo legislativo no âmbito dos municípios “a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal”<sup>8</sup>.

No caso dos autos, entretanto, em juízo de cognição sumária, a edição da norma inquinada padece de vício de natureza formal, porquanto não observado o adequado rito atinente ao processo legislativo que trata da alteração do Plano Diretor. Isto porque o art. 40, § 4º, I, da Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidades, dispõe:

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.

§ 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;

(...).

Ademais, o § 5º do art. 177 da CE-89 é claro ao prever:

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.

De outro lado, inobstante o projeto de lei ter tramitado em diversas comissões no âmbito do parlamento municipal, não foram demonstrados os necessários estudos técnicos para a alteração pretendida.

O tema não é novo no âmbito desta Corte, como verificado no precedente supra catalogado. E além deste, destaca-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0073/2023. MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.**

1. Lei Complementar Municipal nº 0073/2023, do Município de Alegrete/RS, que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências”. Normativa que regulariza as áreas consolidadas sobrepostas a áreas de preservação permanente – APP, caracterizando-as e delimitando-as, além de determinar as diretrizes a serem observadas para tal regularização.

2. O regramento concernente ao plano diretor municipal constitui norma que cria, dentre outras disposições, proteção ambiental a determinadas áreas do Município, proposição que transcende o momento de sua edição, não ficando adstrita à Administração Municipal que elaborou o projeto de lei ou aos integrantes do Poder Legislativo que o aprovaram, destinando-se à perpetuação da preservação do meio ambiente.

3. Conquanto não haja definição, seja na Constituição Federal ou na Constituição Estadual, seja em legislação infraconstitucional, acerca do modo como a participação popular deve ocorrer, certo é que ela deve ser oportunizada de alguma forma, a exemplo da realização de audiências públicas ou consultas públicas. Artigos 29, inciso XII e 182, da Constituição Federal e artigos 177, § 5º e 251, § 1º, incisos II e VII, da Constituição Estadual.

4. Não obstante a Câmara de Vereadores ter apresentado duas Atas (nº 04/2022 e nº 052022), datadas de 27/05/2022 e 09/06/2022, nas quais há descrição a respeito dos debates relativos ao Projeto de Lei nº 0005/2021, que originou a Lei Complementar nº 0073/2023, não há comprovação de ter sido oportunizada a participação de entidades representantes da sociedade civil ou dos habitantes do município de forma efetiva e direta. Meros debates não substituem a exigência legal.

5. Inconstitucionalidade formal reconhecida. **PRELIMINAR REJEITADA. Ação Direta de Inconstitucionalidade Julgada Procedente. UNÂNIME.**

(ADI nº 70085805356, Tribunal Pleno, rel. Des. Ney Wiedemann Neto, j. em 16AGO24);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 904, DE 12 DE ABRIL DE 2023, DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO.**

1. Configurada a hipótese de inconstitucionalidade formal, uma vez que a edição da Lei Complementar, versando sobre alterações no diploma que institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul, não observou o devido processo legislativo, no ponto em que estabelece a necessária participação popular, sendo promulgada em regime de urgência, violando o disposto no artigo 177, §5º, da Constituição Estadual e, por conseguinte, o artigo 29, XII, da Constituição Federal.

2. Diploma legal em apreço que introduz modificações no regramento concernente ao “núcleo essencial” do Plano Diretor municipal, promovendo alterações quanto ao uso e à ocupação das áreas urbanas, sem ter franqueado à sociedade a possibilidade de analisá-lo e discuti-lo. Precedentes desta Corte. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Julgada Procedente. UNÂNIME.**

(ADI nº 70085764793, Tribunal Pleno, rel. Des. Ricardo Torres Hermann, j. em 18SET23);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.116/2022. MUNICÍPIO DE PELOTAS. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. PARTICIPAÇÃO POPULAR. SUPRESSÃO DE ÁREA ESPECIALMENTE PROTEGIDA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. DIREITO AMBIENTAL. RETROCESSO. EFEITO CLIQUET. PREVENÇÃO. PRECAUÇÃO.**

1. Lei nº 7.116/2022 do Município de Pelotas, que altera o mapa U-08, afastando determinadas áreas do território municipal do regime jurídico de proteção ambiental destinado a Área de Especial Interesse do Ambiente Natural (AEIAN) constante do Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.636/2018).



2. Normativa que altera política de Direito Urbanístico. Obrigatoriedade da participação da sociedade na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território. Conquanto não haja definição acerca do modo como a participação popular deva ocorrer, certo é que ela deve ser oportunizada de alguma forma, a exemplo da realização de audiências públicas, consultas públicas, dentre outras. O fato de a atuação do legislador local ser expoente da democracia indireta não atende ao requisito da participação popular direta e prévia à votação parlamentar. Verificada a inconstitucionalidade formal por violação de pressuposto objetivo do ato normativo.

3. A norma promove a redução da proteção ambiental e não está acompanhada de qualquer medida compensatória ou de estudo técnico para avaliar seus efeitos. Violação dos princípios da vedação do retrocesso (efeito cliquet), da precaução, da prevenção, e da proteção ambiental. Inconstitucionalidade material verificada.

4. Afronta aos artigos 177, §5º, 250, e 251, §1º incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, e artigos 29, inciso XII, 182, §1º, e 225, caput e §1º, incisos III, IV e VII, da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(ADI nº 70085751865, Tribunal Pleno, rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos, j. em 14JUL23);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.968, DE 28 DE AGOSTO DE 2019. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.** Situação em que restou suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado. A alegação de que inexistente obrigatoriedade de se realizar estudos prévios de impacto ambiental também não se sustenta se evidenciado que as alterações legislativas têm o condão de representar forte impacto ambiental e, quiçá, o seu retrocesso, como no caso concreto. Afronta aos artigos 8º, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, Parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da constituição Federal. **PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.**

(ADI nº 70084936855, Tribunal Pleno, rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary, j. em 10DEZ21);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE IMPÕE A OBSERVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA NA ESPÉCIE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

(ADI nº 70084338243, Tribunal Pleno, rel. Des. Vicente Barrôco de Vasconcellos, j. em 12MAR21);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. OFENSA AO ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº. 10.257/2001 - BEM COMO ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL.** São inconstitucionais as leis municipais nºs 3.302, 3.303, 3.368, 3.369, 3.404, 3.412, 3.441 e 3.442, todas de 2004, do Município de Sapiiranga, editadas sem que promovida a participação comunitária para a deliberação de alteração do plano diretor do município sem a realização de audiência pública prevista em lei. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

(ADI nº 70015837131, Tribunal Pleno, rel. Des. Arno Werlang, j. em 26FEV07).

De maneira que, a julgar pela aparente inconstitucionalidade, a suspensão dos efeitos da LC - Alegrete nº 83/24 até o julgamento final da presente ação é medida que se impõe.

Sobrelevo que no mesmo sentido é o parecer da Drª Josiane Superti Brasil Camejo, Subprocuradora-Geral de Justiça, que nestes autos oficiou, a quem peço vênha para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

*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:

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 sobre limites de áreas não edificáveis.

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS. LEI MUNICIPAL Nº 7.583, DE 15 DE JANEIRO DE 2021. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DE LEI SOBRE A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PARA ACOMPANHAR O PROJETO DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É formalmente inconstitucional lei municipal que verse sobre planejamento municipal e ocupação do território sem a observação do devido processo legislativo que impõe a participação popular. Caso em que a Lei nº 7.583/2021, que dispõe sobre loteamentos, desmembramentos, fracionamentos de imóveis urbanos e arruamentos no Município e dá outras providências, foi promulgada sem qualquer participação popular, violando o disposto no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e, por conseguinte, o art. 29, XII, da Constituição Federal. 2. Evidenciado, ainda, que o Projeto de Lei nº 485/2019, que culminou na Lei impugnada, foi enviado à Casa Legislativa desacompanhado de qualquer estudo técnico a respeito das novas diretrizes que estavam sendo traçadas para o planejamento e a efetivação da política territorial urbana de Veranópolis, com os seus respectivos impactos, o que seria de muita valia para que o legislador – e a sociedade que foi preterida de previamente analisá-lo e discuti-lo – bem avaliasse o que estava sendo proposto, sem perder de vista as diretrizes estabelecidas pelo art. 176 da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade formal configurada. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085605723, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em: 09-09-2022).**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.771/2016, DO MUNICÍPIO DE CAPELA DE SANTANA. ALTERA O ART. 36 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.049/2008 (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO). INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Padece de vício formal lei municipal que altera lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento integrado do Município sem observar o devido processo legislativo no que tange à obrigatoriedade de assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território. 2. Violação do disposto no art. 177, §5º, da CE/89. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao disposto nos arts. 29, XII, e 182, §1º, da CF/88. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082044272, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-10-2019)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. LEI MUNICIPAL Nº 6.806/14 ALTERADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.942/15. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR. A Lei Municipal nº 6.806/14, com as alterações da Lei Municipal nº 6.942/15, de Santana do Livramento, criou Zona Especial de Interesse Social com padrões para lançamentos distintos aos estipulados pelo plano diretor sem a prévia oitiva do Conselho de Planejamento da Cidade. Violação do art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, que impõe a 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 tratar da margem não edificável a partir do final da faixa de domínio rodoviária para construções novas e anteriores a 25 de novembro de 2019, a alteração feita inovou e modificou regras sobre a ocupação do solo, não havendo qualquer dúvida, assim, do acerto da decisão liminar, uma vez que não propiciada à comunidade sua necessária participação prévia para tais alterações. A supressão está 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.*

Diante deste contexto, a procedência do pedido se impõe, ao efeito de declarar inconstitucional a LC-Alegrete nº 83, de 19AGO24.

Tais as razões pelas quais voto por rejeitar a preliminar e por julgar procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

---

1. 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.

2. BROSSARD, Paulo. A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992, p. 139, apud Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional - 20 ed. - São Paulo : Atlas, 2006.

3. Direito Constitucional. - 24. ed. - 2. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2009, pág. 311.



## Documento 2

**Tipo documento:**

ACÓRDÃO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

12/01/2026 15:21:01

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5357488-02.2024.8.21.7000

**Sequência Evento:**

32



**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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5357488-02.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

**EMENTA**

**DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. PLANO DIRETOR MUNICIPAL. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

**I. CASO EM EXAME:**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Alegrete em face da Câmara Municipal de Alegrete, tendo por objeto a Lei Complementar Municipal nº 83/2024, que altera o inciso III e acrescenta os incisos IV e V ao art. 138 da Lei Complementar nº 073/2023, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:**

1. Há duas questões em discussão: (I) preliminar de irregularidade na representação processual do proponente; (II) a constitucionalidade formal da Lei Complementar Municipal nº 83/2024, que alterou o Plano Diretor sem a realização de audiência pública e estudos técnicos prévios.

**III. RAZÕES DE DECIDIR:**

1. A preliminar de irregularidade na representação processual do proponente foi rejeitada, pois a procuração outorgada pelo Prefeito Municipal confere poderes específicos para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 83/2024.
2. A Lei Complementar Municipal nº 83/2024 padece de vício formal de inconstitucionalidade, por não observar o devido processo legislativo na alteração do Plano Diretor, especificamente quanto à obrigatoriedade de participação popular.
3. O art. 40, § 4º, I, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul exigem a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração e alteração do plano diretor.
4. A alteração do Plano Diretor sem a realização de audiências públicas e sem estudos técnicos prévios que avaliem os impactos urbanos, sociais e ambientais das mudanças viola o princípio da gestão democrática da cidade.
5. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é pacífica no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de leis municipais que alteram o Plano Diretor sem a participação popular, conforme precedentes citados no acórdão.

**IV. DISPOSITIVO E TESE:**

1. Preliminar de irregularidade na representação processual rejeitada.
2. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 83/2024 do Município de Alegrete.

*Tese de julgamento:* 1. É formalmente inconstitucional a lei municipal que altera o Plano Diretor sem a participação popular e sem estudos técnicos prévios, por violação ao art. 177, §5º, da Constituição Estadual e ao art. 29, XII, da Constituição Federal.

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, arts. 29, XII, 30, VIII, 182; CE/1989, arts. 19, 177, §5º; Lei nº 10.257/01, art. 40, §4º, I.

*Jurisprudência relevante citada:* TJRS, ADI nº 70085807386, Rel. Des. Niwton Carpes da Silva, j. 12.07.2024; TJRS, ADI nº 70085805356, Rel. Des. Ney Wiedemann Neto, j. 16.08.2024; TJRS, ADI nº 70085764793, Rel. Des. Ricardo Torres Hermann, j. 18.09.2023; TJRS, ADI nº 70085751865, Rel. Des.

Luiz Felipe Brasil Santos, j. 14.07.2023.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, rejeitar a preliminar e julgar procedente a ação ao efeito de declarar inconstitucional a LC-Alegrete nº 83, de 19AGO24, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2025.