



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

**PROCESSO Nº 5233468-36.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE E XANGRI-LÁ E CÂMARA DE
VEREADORES DE E XANGRI-LÁ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

MANIFESTAÇÃO FINAL

*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. Processo legislativo que tramitou sem que fosse propiciada participação popular. Alteração legislativa que não seguiu a simetria processual imposta à lei complementar que instituiu a política do regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais. Afronta aos artigos 8º, 'caput', 176 e 177, §5º, da Constituição Estadual, e no artigo 29, inciso XII, e 182 da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.***



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

pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Complementar nº 120, de 12 maio de 2021, do Município de Xangri-Lá**, *que acresce o § 5º ao art. 19 da LEI Complementar nº 12/2005¹*, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 176 e 177, §5º, da Constituição Estadual, e no artigo 29, inciso XII, e 182 da Constituição Federal. Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1.

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

O Município de Xangri-Lá, notificado, manifestou-se. Argumentou, inicialmente, que o projeto de lei que originou o ato normativo questionado observou o procedimento estabelecido no regimento interno da Casa Legislativa. Ponderou, na sequência, que, *ao disciplinar os condomínios a partir do conceito previsto na Lei Federal 4.591/64, a lei complementar 012/2005 impugnada dispôs, na verdade, a respeito de uma forma diferenciada de parcelamento de lotes particulares fechados, tratando da economia interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos que eles deverão conter*. Sustentou que *o coeficiente de generalidade que a Constituição exige para o plano diretor não determina que ele apresente uma regulamentação detalhada a respeito de cada umas das formas admissíveis de aproveitamento do solo, mas apenas que ele indique onde poderão ser aplicadas essas diferentes modalidades de urbanização no plano global da cidade*.

¹ A qual, por sua vez, estabelece a instituição de condomínio horizontal de lotes para fins
SUBJUR N.º 810/2024 2



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

pgj@mprs.mp.br

Acrescentou que *não há como afirmar (...) apenas à luz dos §§ 1º e 2º do artigo 182 da Constituição, que a matéria tratada na Lei 121/2021 deveria necessariamente se tratar de matéria afeta ao Plano Diretor*. Concluiu seu arrazoado defendendo a posição de que, ante a ausência de previsão expressa na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara de Vereadores acerca da realização *de audiência pública para alteração da Lei Complementar afeta a parcelamento de solo, não há que se falar em inconstitucionalidade* (petição e documentos do EVENTO 13).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (EVENTO 14).

A Câmara de Vereadores de Xangri-Lá, ao prestar informações, argumentou, em suma, que: a) *a tramitação da Lei Complementar n.º 120/2021 ocorreu de maneira regular e dentro dos prazos previstos no Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Xangri-Lá*; b) *a matéria tratada pela Lei Complementar n.º 120/2021 não demanda a realização de audiência pública, pois não se trata de alteração ao Plano Diretor Municipal, mas sim de uma norma que regulamenta aspectos específicos relacionados à criação de condomínios horizontais de lotes no município*; e c) *os municípios têm competência para legislar sobre a regulamentação dos condomínios horizontais, podendo impor regras mais rígidas em relação ao*



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

parcelamento do solo e às exigências ambientais. Defendeu, nesse cenário, a constitucionalidade da norma, postulando a improcedência da ação (EVENTO 16).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Município de Xangri-Lá** e a **Câmara de Vereadores daquela Comuna** compareceram ao processo com o objetivo de defender a constitucionalidade da norma.

As alegações apresentadas convergem entre si. Pede-se licença para transcrever excerto das informações prestadas pela **Câmara de Vereadores**, em que estão sintetizados os argumentos centrais desenvolvidos em defesa da norma:

a) a tramitação da Lei Complementar n.º 120/2021 ocorreu de maneira regular e dentro dos prazos previstos no Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Xangri-Lá;

b) a matéria tratada pela Lei Complementar n.º 120/2021 não demanda a realização de audiência pública, pois não se trata de alteração ao Plano Diretor Municipal, mas sim de uma norma que regulamenta aspectos específicos relacionados à criação de condomínios horizontais de lotes no município, e

c) os municípios têm competência para legislar sobre a regulamentação dos condomínios horizontais, podendo impor regras mais rígidas em relação ao parcelamento do solo e às exigências ambientais.



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

É importante estabelecer, desde já, restar incontroverso que houve supressão da participação popular no curso do processo legislativo. As insurgências dizem respeito, apenas, à alegada desnecessidade de se assegurar a oitiva da comunidade.

Estabelecidas essas premissas, passa-se ao exame dos argumentos apresentados.

2.1. As autoridades responsáveis pela edição da norma frisam que foram observadas as disposições do Regimento Interno da Câmara de Vereadores e da Lei Orgânica Municipal, no que relacionada ao processo legislativo.

Sobre esse aspecto, apenas se destacou na inicial, porque relevante para contextualização do debate, que o Poder Executivo, quando apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 001/2005 - que originou a Lei Complementar nº 12/2005 - em sua justificativa, **assentou a natureza urbanística da norma**, com a necessidade de ampla participação popular; contudo, na edição da Lei Complementar nº 120/2021, ao contrário do que sucedera com a norma que alterou (ou seja, a Lei Complementar nº 12/2005), não foi observada a ritualística outrora adotada, deixando de se atentar à necessária e reconhecida publicidade.

Essas ponderações foram apresentadas na exordial, a título introdutório, a fim de demonstrar que a necessidade da realização de audiências públicas fora anteriormente reconhecida pelo próprio ente



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

municipal, mas **não constituem as razões de direito que embasam a alegação de inconstitucionalidade formal da norma.**

2.2. A Câmara de Vereadores de Xangri-Lá, em sintonia com a manifestação exarada pelo **Município de Xangri-Lá**, asseverou que *a matéria tratada pela Lei Complementar n.º 120/2021 não demanda a realização de audiência pública, pois não se trata de alteração ao Plano Diretor Municipal, mas sim de uma norma que regulamenta aspectos específicos relacionados à criação de condomínios horizontais de lotes no município.* – Grifou-se.

A despeito dos respeitáveis argumentos esgrimidos, a interpretação restritiva adotada não encontra amparo no ordenamento constitucional.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII, destaca a relevância da participação da sociedade **no planejamento municipal (o que inclui o regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais):**

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;



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

A mesma Carta, em seu artigo 182, ressalta a importância da **política de desenvolvimento urbano (que inclui o regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais)**, 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.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, em seu artigo 177, parágrafo 5º, determina a participação de entidades comunitárias na definição do plano diretor e, também, **das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes (que incluem o regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais)**:

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.

(...)



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

§ 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.

Nessa senda, resta **hialino (SUGESTÃO: claro)** 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.

Cumprе registrar que justamente, em obediência ao regramento constitucional supra colacionado, a edição da Lei Complementar que dispõe sobre **o regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais, em seu processo legislativo contou com a participação popular o regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais**, uma vez que, repisa-se, dispõe a Magna Carta que a instituição de condomínios horizontais compõe matéria de planejamento urbanístico e parcelamento e uso do solo.

Veja-se que matéria similar já foi apreciada por este Egrégio Órgão Especial, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70034141754, na qual se impugnou a Lei Municipal nº 5.856, de 13 de abril de 2006, de Nova Prata, norma esta que tinha por escopo



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

estabelecer critérios e normatizar a implantação de *condomínios horizontais na área rural*. O acórdão restou assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DECLARATÓRIA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE PREVÊ O PARCELAMENTO DE ÁREA RURAL PARA FINS URBANOS. AFRONTA ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 6.766/79. MATÉRIA ATINENTE À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA CONSULTA POPULAR. ART. 177, §5º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOBSERVÂNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70023538432, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 18-08-2008). – Grifou-se.

Vale colacionar o teor da fundamentação desenvolvida no voto condutor, da lavra do Eminentíssimo Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, **acolhido à unanimidade**:

Ausentes quaisquer outros elementos diversos daqueles apresentados juntamente à inicial, especialmente em face do silêncio das autoridades responsáveis pela edição da norma ora impugnada, impõe-se, a meu ver, a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, em razão dos argumentos por mim brevemente alinhados por ocasião da apreciação do pedido de liminar.

Tem-se que o autor impugna a constitucionalidade da Lei nº 5.856, de 13 de abril de 2006, do Município de Nova Prata, que “estabelece critérios e normatiza a implantação de condomínios horizontais na área rural do Município de Nova Prata”, tendo em vista que a mesma prevê a possibilidade de parcelamento de solo para fins urbanos em área rural, bem como não disciplina a necessidade da existência de áreas condominiais destinadas à



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

pgj@mprs.mp.br

implantação de equipamento urbano e comunitário, e de espaços livres de uso público.

Efetivamente, tais questões afrontam as disposições da Lei nº 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano. Isso porque, esta lei, em seu artigo 3º prevê a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos somente em zona urbana e, em seu artigo 4º, ao dispor sobre os requisitos que devem ser atendidos pelos loteamentos urbanísticos, exige a existência de “áreas destinadas à implantação de equipamento urbano e comunitário”, bem como de “espaços livres de uso público”.

Verifica-se que a matéria de fundo é atinente ao direito urbanístico, o qual integra a competência legislativa concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do inciso I, do art. 24 da Constituição Federal, razão pela qual não poderia o Município legislar sem a observância dos parâmetros legais estabelecidos pela legislação Federal, no caso, a Lei nº 6.766/79, sob pena de infringência ao princípio da legalidade e, conseqüentemente, ao art. 8º da Constituição Estadual.

Ademais, como salientado pelo autor, tratando-se de matéria atinente ao plano diretor deveria ter sido assegurada a participação de entidades comunitárias legalmente constituídas no respectivo processo legislativo, em consonância com o disposto no parágrafo 5º, do art. 177 da Constituição Estadual, o que, não restou observado.

Dessa forma, não obstante este Relator não desconheça a controvérsia existente acerca da matéria em questão, entendo que, no caso dos autos, impõe-se reconhecer a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.856/2006 do Município de Nova Prata, por afronta aos artigos 8º e 177, §5º da Constituição Estadual. – Grifou-se.



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

Cita-se, em reforço, precedente sufragado em ação direta de inconstitucionalidade, julgada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, que envolveu debate análogo ao vertido nestes autos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL Nº 2.564/2006 DE GUARAPARI. REGRAS PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS SOB A FORMA DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL PARA FINS RESIDENCIAIS. AUTONOMIA MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. EXISTÊNCIA DE FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA. RISCO DE GRANDE IMPACTO SOCIAL E DANO AO PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO, TURÍSTICO E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO LOCAL. LIMINAR DEFERIDA. SUSPENSÃO DA NORMA. 1. A Constituição do Estado do Espírito Santo prestigia em seus arts. 231, inciso IV e 236, o princípio da participação comunitária. 2. Fumus boni iuris caracterizado pela ausência de realização de audiência pública antes da aprovação de lei que interfere diretamente no planejamento urbano. 3. Periculum in mora caracterizado pelo risco de dano irreparável ao patrimônio estético, turístico, paisagístico e, inclusive, à qualidade de vida da população de Guarapari. 4. Liminar deferida. (TJ-ES - ADI: 00068242020168080000, Relator: WILLIAN SILVA, Data de Julgamento: 12/05/2016, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 14/06/2016). Grifou-se.

2.3. A Câmara de Vereadores de Xangri-Lá asseverou, ainda, que os municípios têm competência para legislar sobre a regulamentação dos condomínios horizontais, podendo impor regras mais rígidas em relação ao parcelamento do solo e às exigências ambientais. Cumpre apontar, respeitosamente, que tal assertiva, conquanto verdadeira, tangencia por completo os fundamentos



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

pgj@mprs.mp.br

esgrimidos na inicial, visto que em momento algum a exordial apresentou argumentação em sentido contrário.

2.4. Assim, inequívoca a conclusão de que a lei complementar municipal questionada é incompatível com o ordenamento constitucional, uma vez que a alteração proposta deveria obedecer ao mesmo rito da Lei Complementar que disciplinou o regramento de condomínios horizontais de lotes para fins residenciais em Xangri-Lá, eis que reconhecida no processo legislativo, a natureza urbanística da norma.

3. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Complementar nº 120, de 12 maio de 2021, do Município de Xangri-Lá**, que *acresce o § 5º ao art. 19 da Lei Complementar nº 12/2005*, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 176 e 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, e no artigo 29, inciso XII, e 182 da Constituição Federal.

Porto Alegre, 8 de novembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

AABSC

² Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 810/2024