



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

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

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

EMBARGANTE: MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

***EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Alegada omissão que não desafia a atribuição de efeitos infringentes aos embargos. Reprise dos argumentos já alinhavados no processado.
MANIFESTAÇÃO PELA IMPROCEDÊNCIA.*

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 12/2005, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 176 e 177, §5º, da Constituição Estadual, e no



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

artigo 29, inciso XII, e 182 da Constituição Federal. Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por unanimidade, julgou procedente o pedido, determinando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar nº 120, de 12 de maio de 2021, que acresceu o § 5º ao artigo nº 12/2002, do Município de Xangri-Lá (Evento 33, ACOR2)

Foram opostos embargos declaratórios com efeitos infringentes pelo Município de Xangri-Lá (Evento 40).

Diante da possibilidade de concessão de efeitos infringentes aos aclaratórios, vieram os autos com vista ao Procurador-Geral de Justiça, ora embargado.

É o breve relatório.

2. A decisão embargada restou assim ementada:

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



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

participação resulta em vício formal, tornando a norma inconstitucional. inconstitucionalidade declarada. Pedido procedente.

Inicialmente, calha ser sublinhada a inocorrência, *in casu*, das hipóteses ensejadoras da interposição de embargos de declaração, elencadas no artigo 1.022 do Código de Processo Civil¹, visto que os embargantes se limitam a reprisar os argumentos já alinhavados no processado.

Do exame dos autos, percebe-se a nítida pretensão do embargante em buscar efeitos infringentes, o que escapa aos limites cognitivos dos embargos de declaração, devendo ser deslindados na seara recursal própria.

Nesse sentido:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ADI. SUSPENSÃO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. NÃO DEVEM SER ACOLHIDOS OS EMBARGOS DECLARATÓRIOS SE INEXISTENTE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO DECISUM. INTELIGÊNCIA DO ART. 1.022 DO CPC. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA, O QUE SE MOSTRA INVIÁVEL PELA VIA ELEITA, JÁ QUE O RECURSO ORA MANEJADO, ORIGINARIAMENTE, POSSUI NATUREZA INTEGRATIVA. EMBARGOS DECLARATÓRIOS REJEITADOS(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52232443920248217000, Órgão Especial, Tribunal de

¹ Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:

I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;

II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.



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

*Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em:
15-10-2024)*

De tal sorte, cumpre apenas reiterar o parecer de mérito exarado nos autos da presente ação direta de inconstitucionalidade (Evento 20).

Por afeição ao debate, pede-se vênua para destacar parte do voto do eminente Desembargador-Relator, em relação ao qual a simples leitura, por si só, já afasta a invocada omissão:

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.

(...)

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.



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

pgj@mprs.mp.br

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.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, inciso XII², 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.

(...)

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 182⁴, 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, § 5º⁵, 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.



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

pgj@mprs.mp.br

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 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



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

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 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.

Efetivamente, impende ainda assinalar que a norma declarada inconstitucional, à unanimidade, acrescentou um parágrafo à Lei Complementar do Município de Xangri-Lá sem que a municipalidade observasse o mesmo rito a essa imposto, com isso patente a inconstitucionalidade por vício formal, em afronta aos artigos 182 da Constituição Federal e 177, § 5º da Constituição Estadual, diante da inexistência de audiência pública ou outro mecanismo de consulta antecedente da aprovação da norma.



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

3. Pelo exposto, a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS manifesta-se pelo indeferimento da pretensão vertida nos presentes embargos declaratórios.

Porto Alegre, 30 de janeiro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

AABSC

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 810/2024