



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de  
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,  
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,  
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 4.968**, de 28 agosto de 2019, de **Eldorado do Sul**, que *revisa a Lei Municipal n.º 2.574, de 26 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a política urbana e instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul, e alterações posteriores, e dá outras providências*, pelas razões de direito a seguir expostas:

---

SUBJUR. N.º 983/2019



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

1. 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, pois se destina a preservar o meio ambiente e, em especial, o patrimônio paisagístico municipal para as futuras gerações, configurando não só uma opção política de determinada gestão, mas uma **garantia do mínimo ecológico** compreendido como essencial para aquela coletividade.

Por isso mesmo, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, institui determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido, devendo ser preservado por toda a comunidade, nos moldes delineados na Constituição Federal:

*Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*[...]*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*[...]*



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

O artigo 251 da Constituição Estadual, por sua vez, reproduz a garantia desse direito fundamental, reiterando que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido:

*Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.*

*§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:*

*[...]*

*II - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, obras e monumentos artísticos, históricos e naturais, e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, definindo em lei os espaços territoriais a serem protegidos;*

*[...]*

*VII - proteger a flora, a fauna e a paisagem natural, especialmente os cursos d'água, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e paisagística, provoquem extinção de espécie ou submetam os animais a crueldade;*

*[...]*

A Constituição Estadual consagra, também, a competência dos Municípios para promover a proteção ambiental, que, a nível constitucional, envolve todas as esferas da federação, o que demonstra a importância desse direito fundamental:

*Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:*



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

[...].

*V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;*

[...].

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

[...].

*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.*

[...].

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 Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII, dispõe que:

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 549/50.



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

*Art. 29 - O Município rege-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.*

[...]



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 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 sua discussão.

Esse, de resto, é o entendimento assentado nos seguintes precedentes da Corte de Justiça Gaúcha:

*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*



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

*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 A 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. MUNICÍPIO DE MARAU. LEI MUNICIPAL N. 4.749/2011 QUE EXTIRPOU ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DEFINIDAS NO PLANO DIRETOR. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. AUSÊNCIA DE CONSULTA POPULAR. OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. Lei Municipal 4.749/2011, que modificou o Plano Diretor (Lei 2.967/2000), excluindo as áreas de proteção ambiental do Município de Marau. A proteção ao macrobem ambiental alçou magnitude constitucional em 1988, sendo norma de repetição obrigatória pelos Estados-membros no exercício do Poder Constituinte Decorrente. O acesso ao meio ambiente sadio e ao crescimento sustentável, para essa e para as futuras gerações, é direito fundamental, de maneira que sobre ele incide o princípio da proibição do retrocesso ambiental. No caso, em que pese a justificativa lançada para extirpar os dispositivos legais, não foram juntados à proposição legislativa quaisquer estudos técnicos para efeito de demonstrar que as zonas não se enquadravam dentro dos parâmetros definidos pela Lei n. 9.985/2000. Ademais, o art. 177, § 5º, da Constituição do Rio Grande do Sul assegura a participação da comunidade na elaboração do Plano Diretor do Município. Logo, além do vício material, resta demonstrado também vício formal durante a tramitação da iniciativa, pois ausentes quaisquer indicativos de que houve prévia consulta popular para alteração do Plano Diretor, embora latente a gravidade da involução ambiental de que se tratava. E a involução é manifesta, pois a lei que suprimiu as áreas de proteção ambiental culminou na imediata pulverização das zonas descritas no Plano Diretor. Da mesma*



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

*forma, sequer foi discutida a substituição dos perímetros de proteção por outros. Caso mantida a vigência da Lei impugnada, dificilmente os danos ao meio ambiente da região poderão ser revertidos em um futuro próximo, sendo imprescindível, assim, o restabelecimento da proteção inicialmente concedida. Portanto, não há outro caminho senão a procedência da presente ação, para declarar inconstitucional a presente Lei Municipal, por ofensa aos arts. 177, § 5º, 221, V, e, 250, caput, e 251, caput e § 1º, II e VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069265213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 08/10/2018)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.960/16, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DA LEI INSTITUIDORA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DISCUSSÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A lei municipal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade **padece de vício formal, pois alterou a lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município sem observar o regular processo legislativo, que deve assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, nos termos do preceito constante no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual. Da mesma forma, restou violada a regra disposta no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, norma de observância obrigatória pelos Municípios.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072802689, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 11/12/2017)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 663, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO*





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

**PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, PARÁGRAFO 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Preliminar de declaração incidental de inconstitucionalidade do parágrafo 5º do art. 177 da Constituição Estadual rejeitada. O referido dispositivo, cujo conteúdo normativo é auto aplicável, está em consonância com os arts. 182 ("A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.") e 29, XII ("cooperação das associações representativas no planejamento municipal"), ambos da Constituição Federal. 2. **É inconstitucional a Lei Complementar Municipal 663, de 28 de dezembro de 2010, do Município de Porto Alegre, pois editada sem que promovida a participação comunitária para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. REJEITADA A PRELIMINAR DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053930061, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 18/05/2015)**

Note-se que as Constituições Federal e Estadual, embora assegurem a participação da comunidade, não especificam a forma pela qual tal participação será efetivada.

A legislação infraconstitucional e, em especial, o Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257/2001 –, igualmente, não disciplina a forma específica ou as condições em que deve se dar a participação da sociedade, apenas dispendo sobre a necessidade de que seja ela assegurada, como se depreende pela leitura de seus artigos 2º, inciso II, e 40, parágrafo 4º:



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

*Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
[...].*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  
[...].*

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

*[...].*

*§ 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.*

A Lei Federal n.º 10.257/2001 refere, assim, a título exemplificativo, como se dará a gestão democrática da cidade, dispondo, *in verbis*:

*Art. 43 - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

*I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*II – debates, audiências e consultas públicas;*

*III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.*



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

O exame dos dispositivos legais transcritos evidencia, na verdade, que não há uma forma sacramental a ser seguida para que se possa concluir tenha restado assegurado o direito de participação insculpido nas Constituições Federal e Estadual, bastando, para isto, que, de alguma forma, a discussão do plano diretor e de suas modificações posteriores tenha sido oportunizada à comunidade local.

Assim sendo, não havendo normas constitucionais ou infraconstitucionais, seja na esfera federal, seja na estadual ou municipal, estabelecendo, claramente, a forma e as condições em que a participação popular deve ser assegurada, revela-se suficiente, para afastar eventual mácula, que, de alguma forma, seja assegurada uma **razoável participação da comunidade** nas discussões que envolvem os planos diretores.

Esta cautela, todavia, não foi adotada pela Câmara Municipal de Vereadores de Eldorado do Sul, que **recebeu o Projeto de Lei Municipal n.º 112/2019 em 09 de agosto de 2019 (fl. 25) e o aprovou em 13 de agosto de 2019 (fls. 55/58)**, tendo a lei entrado em vigor em 28 de agosto de 2019 (fl. 18), **sem propiciar qualquer participação popular, seja dos cidadãos, seja de entidades representativas da sociedade**, como informado pela própria Prefeitura Municipal (fl. 77v.), maculando, assim, irremediavelmente, o diploma editado, na esteira da jurisprudência antes transcrita.



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

Resta clara, portanto, dada a exiguidade do prazo de tramitação do processo legislativo, **a insuficiência do tempo dedicado à efetiva discussão do projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo**, não se podendo olvidar que a proposição legislativa **sequer veio acompanhada de parecer técnico que justificasse a redução da proteção ambiental pretendida**, conforme informado pela Prefeitura Municipal (fl. 77v.), o que agrega mais gravidade à ausência de debate e participação da comunidade sobre o tema antes de sua aprovação.

Nos termos do supratranscrito artigo 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual, o Município deve assegurar *a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor*. E tal disposição alinha-se ao preceito insculpido na Carta Magna (artigo 29, inciso XII) quando assegura a *cooperação das associações representativas no planejamento municipal*.

Assim sendo, com base nesses dispositivos constitucionais, que asseguram a **participação popular mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal para a instituição do plano diretor**, esses preceitos se transformam em requisito para verificar a constitucionalidade de eventual ato normativo que trate da matéria.

Acerca da indispensabilidade da participação das associações representativas no planejamento do Município, colhe-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul os seguintes precedentes:



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.960/16, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DA LEI INSTITUIDORA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. **INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DISCUSSÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.** A lei municipal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade padece de vício formal, pois alterou a lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município sem observar o regular processo legislativo, que deve assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, nos termos do preceito constante no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual. Da mesma forma, restou violada a regra disposta no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, norma de observância obrigatória pelos Municípios. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072802689, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-12-2017)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÉSINE. LEI MUNICIPAL N.º 440/2004. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA DISPONDO SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SOLO URBANO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, 10 E 82, VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS. AFRONTA AOS ART. 176 E 177, § 5º TAMBÉM DA CARTA ESTADUAL.** 1) Padece de vício formal a Lei Municipal n.º 440/2004, de iniciativa Legislativa que dispõe sobre organização de solo urbano, porquanto determina o art. 82, VII da Constituição Estadual que tal iniciativa compete privativamente ao chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, art. 10 também da Carta Estadual. 2) **Afronta também aos arts. 176 e 177, § 5º da Constituição Estadual, visto que a referida norma municipal não observou dispositivo que***



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

*assegura a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas. AÇÃO PROCEDENTE.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70010133213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em: 21-11-2005)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUAÍBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO - FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DA DEVIDA PUBLICIDADE - RISCO DE PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO PELA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA VIABILIZAR A ALTERAÇÃO PREVISTA NA LEI IMPUGNADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19, 177, § 5º E 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 29, INCISO XII E 37 "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação julgada procedente.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70008224669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em: 18-10-2004)

Na hipótese dos autos, não se desconhece que o Poder Executivo Municipal, antes da remessa do Projeto de Lei n.º 112/2019 à Casa Legislativa, promoveu “seminários” objetivando, ao que tudo indica, a participação da população; todavia, **não foi realizada consulta popular durante o processo legislativo para discutir o projeto original do Poder Executivo**, o que se afigura imprescindível.

Vale referir que o entendimento ora exposto foi reiterado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, em acórdão assim ementado:



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

pgj@mprs.mp.br

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 328, de 13 de maio de 2019, que acrescentou o § 3º ao artigo 8º da Lei Complementar nº 264, de 21 de setembro de 2011, do município de Sertãozinho, para constar que a Zona de Proteção Ambiental denominada "córrego do tamboril" poderá ser objeto de desdobro. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 180, II e III, e 191 da Constituição Estadual. Reconhecimento. **Lei impugnada que apesar de versar sobre desenvolvimento urbano e meio ambiente, foi votada e aprovada sem que seu projeto tenha sido (previamente) submetido a estudos técnicos e participação popular. Não supre a falta, sob esse aspecto, a audiência pública realizada para discussão do projeto original do Poder Executivo.** Ato que não abordou a matéria (referente ao parcelamento do solo urbano em zona de preservação ambiental), incluída posteriormente pela Emenda aditiva n. 02, que também não foi objeto de estudo técnico. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2165776-57.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/11/2019; Data de Registro: 29/11/2019)*

No mesmo sentido, já foi decidido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça Paulista que **a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação.** Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da



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

*norma, tal como proposta (TJSP, ADI n.º 994.09.224728-0, Relator Desembargador Artur Marques, julgado em 05/05/2010).*

Ainda:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal n.º lei n.º 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que "dispõe sobre loteamento". Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente. Noutro giro, verifica-se que a Lei lei n.º 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, encontra-se vigente até a presente data. Dessa forma, levando em conta a necessária segurança jurídica e o interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base na lei até então em vigor, mostra-se essencial modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, atribuindo a eficácia do decidido a partir deste julgado (efeito ex nunc), respeitando-se as eventuais estruturas feitas com base na legislação, bem como as residências e estabelecimentos implantados em loteamento aprovado pela Prefeitura, na data deste julgado. Há que se ressaltar, uma vez mais, que, consoante informações prestadas pela Prefeitura do Município de Arealva, há várias famílias que habitam os loteamentos que surgiram pós-elaboração da lei ora combatida. Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Colendo Órgão Especial. Por fim, esclarece-se que o simples fornecimento de prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública e sanar o vício de inconstitucionalidade, preservando-se as construções e residências que se encontrem em loteamento aprovado pela Prefeitura, com base na lei em testilha, traria as mesmas consequências do reconhecimento de constitucionalidade*





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

*dessa lei, não sendo, pois, viável tal medida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 13/11/2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.499/2019, do Município de Cedral e de iniciativa parlamentar, que declara como Zona de Expansão Urbana área ocupada por assentamento irregular, determinando ainda a regularização dessas moradias. Matéria que não se insere no rol taxativo de atuação específica do chefe do Poder Executivo local (artigos 24, § 2º, e 47, ambos da Constituição bandeirante). Atuação da Câmara Municipal que não extravasou sua regular esfera de competência normativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. **Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legislante respectivo.** Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, do Supremo Pacto deste Estado-membro. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2142131-03.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/10/2019; Data de Registro: 01/11/2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 1.898, de 16 de junho de 2015, do Município de Arealva, a qual amplia a zona urbana e respectivo perímetro com a inclusão de área de terras de desmembramento do Sítio Santo Antônio, no bairro Córrego Fundo – Alegação de vício no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, como exigem os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual - PARTICIPAÇÃO POPULAR – Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 – Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente – Exigência que se faz necessária em Municípios que não estejam obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma*



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

*diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II) – Reconhecimento do vício pelos Prefeito e Presidente da Câmara Municipal – Circunstância em que indeclinável a declaração de inconstitucionalidade da referida Lei, acompanhando o posicionamento deste Colendo Órgão Especial em relação a outras do mesmo Município – MODULAÇÃO – Informação, ainda que lacônica, da existência de empreendimentos imobiliários consolidados no local – Circunstância em que para a preservação da segurança jurídica e do interesse social a declaração de inconstitucionalidade terá seus efeitos 'ex nunc' a partir da publicação do presente acórdão somente em relação aos empreendimentos imobiliários, privados ou públicos, consolidados ou aprovados até a respectiva data, nos termos do artigo 27 da lei 9.868/99 – Ação julgada procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2135726-48.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/10/2019; Data de Registro: 04/10/2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.931, de 16-3-2016, do Município de Arealva, que expande a área urbana – Normas gerais de urbanismo – Instituição de zona urbana e delimitação de seu perímetro – Incompatibilidade com os arts. 180, II e 191, da CE/89 – Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios – Ação procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109632-63.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 16/09/2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 5.780, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DOS SISTEMAS DENOMINADOS "TELHADO VERDE" E "JARDIM VERTICAL" - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO CARACTERIZAÇÃO - MATÉRIA RELACIONADA AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE EXIGE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA*



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

*POR VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 180, II E 191, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103283-44.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 16/09/2019)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.718, de 11 de setembro de 2018, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que autoriza e disciplina o uso de contêineres para fins comerciais e residenciais na mencionada cidade. Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente. Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica e no Código de Obras do Município de Valinhos e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma objurgada deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação procedente na parte conhecida.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109365-91.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 19/09/2019)

*ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente veiculando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão – Dispositivos impugnados que procederam (i) a alteração pontual, reduzindo, de 400 para 50 metros a distância mínima que os postos de abastecimento devem, por razão de segurança e saúde pública, guardar de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos, assim como (ii) ampliando para "qualquer zona" as "áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional", áreas essas antes restritas aos lotes situados nas*



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

*ZC1, ZC2 e ZC3 – Alteração tópica e alheada do Plano Diretor, sem planejamento integral – Exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento que devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade – Violação do disposto nos arts. 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da mesma Carta, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade declarada. Arguição acolhida. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0036711-43.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Campos do Jordão - 1ª Vara; Data do Julgamento: 16/10/2019; Data de Registro: 17/10/2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Osasco. Lei Complementar nº 283, de 11 de dezembro de 2014, revogando as alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 75 da Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; (ii) Lei Complementar nº 285, de 11 de dezembro de 2014, revogando o inciso II do artigo 21 da Lei nº 2.070, de 08 de novembro de 1988, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; e (iii) Lei Complementar nº 315, de 10 de novembro de 2016, que "cria nova modalidade de outorga onerosa do direito de construir, altera e acrescenta incisos ao caput do art. 2º da Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2018". OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Reconhecimento. Leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a estudos técnicos e participação popular. Exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento. Ademais, é o próprio texto constitucional que contempla mecanismos de fiscalização, a cargo do Poder Judiciário, para extirpar do ordenamento jurídico qualquer ato (de quaisquer Poderes do Estado) que lhe sejam contrastantes, como ocorre no presente caso, daí porque – afastada a hipótese de invasão de seara reservada*



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

pgj@mprs.mp.br

*dos membros eleitos – é de ser reconhecida a alegada inconstitucionalidade por ofensa às disposições do mencionado artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista. Como já foi decidido por este Órgão Especial, "a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101166-80.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)

Essa mesma compreensão do tema é também perfilhada pelo magistério doutrinário de Guilherme Wagner Ribeiro<sup>2</sup>, para quem ***a participação popular na fase de elaboração do projeto no Poder Executivo não supre a exigência imposta ao Poder Legislativo de realizar audiências ou debates públicos, bem como divulgar as informações que subsidiam o projeto. Afinal, ainda que a elaboração do texto na fase pré-legislativa tenha culminado com uma proposta que reflita os interesses dos diversos atores sociais, cabe à Câmara Municipal fazer chegar ao conjunto da sociedade o que, com este projeto, se propõe para a cidade.***

---

<sup>2</sup> RIBEIRO, Guilherme Wagner. *Processo legislativo municipal e o plano diretor*. Disponível em <http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tematico/processo%20legislativo%20municipal%20e%20plano%20diretor2.pdf>. Acessado em 09/12/2019.



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

E igual percepção em torno do tema tem sido manifestada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça Gaúcho em pronunciamentos que se orientam no sentido da imprescindibilidade da participação comunitária na elaboração do plano diretor municipal:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARAU. LEI MUNICIPAL N. 4.749/2011 QUE EXTIRPOU ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DEFINIDAS NO PLANO DIRETOR. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. AUSÊNCIA DE CONSULTA POPULAR. OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. Lei Municipal 4.749/2011, que modificou o Plano Diretor (Lei 2.967/2000), excluindo as áreas de proteção ambiental do Município de Marau. A proteção ao macrobem ambiental alçou magnitude constitucional em 1988, sendo norma de repetição obrigatória pelos Estados-membros no exercício do Poder Constituinte Decorrente. O acesso ao meio ambiente sadio e ao crescimento sustentável, para essa e para as futuras gerações, é direito fundamental, de maneira que sobre ele incide o princípio da proibição do retrocesso ambiental. No caso, em que pese a justificativa lançada para extirpar os dispositivos legais, não foram juntados à proposição legislativa quaisquer estudos técnicos para efeito de demonstrar que as zonas não se enquadravam dentro dos parâmetros definidos pela Lei n. 9.985/2000. Ademais, o art. 177, § 5º, da Constituição do Rio Grande do Sul assegura a participação da comunidade na elaboração do Plano Diretor do Município. Logo, além do vício material, resta demonstrado também vício formal durante a tramitação da iniciativa, pois ausentes quaisquer indicativos de que houve prévia consulta popular para alteração do Plano Diretor, embora latente a gravidade da involução ambiental de que se tratava. E a involução é manifesta, pois a lei que suprimiu as áreas de proteção ambiental culminou na imediata pulverização das zonas descritas no Plano Diretor. Da mesma forma, sequer foi discutida a substituição dos perímetros de proteção por outros. Caso mantida a vigência da Lei impugnada, dificilmente os danos ao meio ambiente da região poderão ser revertidos em um futuro próximo, sendo*



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

*imprescindível, assim, o restabelecimento da proteção inicialmente concedida. Portanto, não há outro caminho senão a procedência da presente ação, para declarar inconstitucional a presente Lei Municipal, por ofensa aos arts. 177, § 5º, 221, V, “e”, 250, caput, e 251, caput e § 1º, II e VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70069265213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 08-10-2018)*

*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)*

As observações de Maricelma Rita Meleiro<sup>3</sup>, feitas quando da abordagem do tema “Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor”, merecem destaque, eis que pertinentes à matéria:

<sup>3</sup> MELEIRO, Maricelma Rita. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado - Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, p. 86.



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

*A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a presença da soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a **participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular.** A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de “democracia participativa.*

No mesmo sentido, Nelson Saule Júnior<sup>4</sup>:

*A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, forma de uso e ocupação do espaço urbano).*

***O Plano Diretor como instrumento do planejamento participativo, para garantir o direito da comunidade participar de todas as fases do processo, deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos.** Com relação ao direito à informação devem ser constituídos sistemas regionais e setoriais de informações sobre a cidade acessíveis à população em biblioteca, terminais de computadores, publicações (diário oficial), cadastros, mapas disponíveis nos órgãos públicos. O Direito à informação obriga o Poder Público a prestar informações sobre todos os atos referentes ao processo do Plano Diretor, como fornecer as propostas preliminares do plano e publicar a minuta de projeto de lei do plano.*

***Com relação ao direito à participação devem ser estabelecidos mecanismos de participação para todas as fases do processo do Plano Diretor, desde o direito de iniciativa***

<sup>4</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 63.





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

*popular, de apresentação de propostas e emendas ao plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas públicas através de referendo ou plebiscito mediante a solicitação da comunidade. A audiência pública, como instrumento de participação popular do processo legislativo, é requisito obrigatório para a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal.*

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é hoje de interesse generalizado da sociedade, visto que essencial a uma sadia qualidade de vida, sendo preocupação de todos a melhoria da qualidade do ar e dos alimentos, a salvaguarda da natureza e das paisagens, a proteção aos cursos d'água e de ecossistemas equilibrados.

Nessa ordem, a aferição de constitucionalidade de leis que reduzem os níveis de proteção ambiental e urbanística assume um caráter majoritário, pois representa o interesse de toda a sociedade.

Por isso, maior relevância ainda deve ser conferida à participação da sociedade na alteração do plano diretor, especialmente no caso em apreço, pois a comunidade de Eldorado do Sul tem o direito de opinar sobre o risco de mitigação da proteção antes conferida, tomando parte nas discussões e trazendo subsídios técnicos para uma melhor avaliação das alterações pretendidas, o que não foi propiciado na espécie.

Por outro lado, verifica-se que a Lei Municipal n.º 4.968/2019 de Eldorado do Sul, que altera, expressamente, o texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA de Eldorado do Sul, Lei Municipal n.º 2.574/2006 –,



**promove substancial modificação nas regras instituídas pelo Plano Diretor até então vigente**, havendo risco de mitigação das limitações nele consagradas e entendidas como indispensáveis pela comunidade.

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.

**A necessidade de elaboração de estudo técnico analisando os impactos que determinado ato normativo possa causar ao meio ambiente é exigência da Constituição Estadual<sup>5</sup>, in verbis:**

*Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.os 9.519/92 e 11.520/00)*

*§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:*

*[...]*

*V - exigir estudo de impacto ambiental com alternativas de localização, para a operação de obras ou atividades públicas ou privadas que possam causar degradação ou*

<sup>5</sup> Dispositivo semelhante consta do artigo 255, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal.



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

*transformação no meio ambiente, dando a esse estudo a indispensável publicidade;*  
[...]

E também vem reafirmada pela jurisprudência da Corte Gaúcha<sup>6</sup>:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUAÍBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO - FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DA DEVIDA PUBLICIDADE - RISCO DE PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO PELA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA VIABILIZAR A ALTERAÇÃO PREVISTA NA LEI IMPUGNADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19, 177, § 5º E 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 29, INCISO XII E 37 "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70008224669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em: 18-10-2004)**

**ADIN. INTERPRETACAO SEGUNDO A CONSTITUICAO, SEM REDUCAO DO TEXTO IMPUGNADO. CASO EM QUE DISPOSITIVO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL SOBRE O PLANO DIRETOR PREVE A VERIFICACAO DA NECESSIDADE DE REALIZACAO DE ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL, O QUE ESTA NA MESMA LINHA DA PRESCRICAO CONSTITUCIONAL SOBRE A QUESTAO TANTO NA**

<sup>6</sup> Conforme ementas antes transcritas, também o Tribunal de Justiça de São Paulo tem jurisprudência pacífica acerca da necessidade de estudos de impacto ambiental para a alteração do plano diretor.



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

***CARTA FEDERAL, COMO NO ESTATUTO DO MOR DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.*** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70001665314, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Pilla da Silva, Julgado em: 07-05-2001)

Indiscutivelmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, razão pela qual, uma vez implementada uma garantia em sede infraconstitucional, estabelece-se posição jurídica que não pode ser infirmada por medidas retrocessivas sem política substitutiva ou equivalente, amparada em prévio estudo de impacto ambiental, e, no caso de alteração do plano diretor, sem participação da sociedade, a maior interessada na preservação do equilíbrio do meio ambiente em que vive.

Em tal contexto, extrai-se que a Lei Municipal n.º 4.968/2019 de Eldorado do Sul padece de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, na medida em que não foi resguardada a intervenção popular (inclusive, por meio de associações comunitárias) no curso do processo legislativo, e de ordem material, vez que não realizado estudo de impacto ambiental, conforme interpretação teleológica e sistemática dos artigos 8º, *caput*, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, inciso II, V e VII, da Constituição Estadual e dos artigos 29, inciso XII, 182, parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da Carta Federal.

3. Considerando que a Lei Municipal n.º 4.968/2019 de Eldorado do Sul entrou em vigor em 28 de agosto de 2019,



patente o risco de dano irremediável à população e até às gerações futuras caso se dê aplicação ao ato normativo, que flexibiliza sobremaneira a proteção do meio ambiente, sem a participação indispensável da comunidade local, bem como considerando os fundamentos antes aduzidos que demonstram a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é imperiosa a concessão de **medida liminar**, para o fim de suspender a vigência da lei impugnada, até que haja julgamento definitivo sobre a matéria.

**4. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) deferida a **medida liminar** pleiteada (item 3 *supra*), para suspender a vigência Lei Municipal n.º 4.968/2019 de Eldorado do Sul até que haja julgamento definitivo sobre a matéria;

b) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei objurgada para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

d) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 4.968**, de 28 de agosto de 2019, do **Município de Eldorado do Sul**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e



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

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.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 22 de janeiro de 2021.

**FABIANO DALLAZEN,**  
Procurador-Geral de Justiça.

BHJ/LCA/ARG



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DOCUMENTO ASSINADO POR

FABIANO DALLAZEN

DATA

09/02/2021 15h13min



*Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal nº 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.*

*Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço <https://www.tjrs.jus.br/verificadocs> e digite o seguinte*

*número verificador:* 0001151001368

