



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROPONENTE

MUNICIPIO DE ELDORADO DO SUL

REQUERIDO

CAMARA MUNICIPAL DE ELDORADO DO SUL

REQUERIDO

DECISÃO

Vistos.

1.Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em face 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, por padecer 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, paragrafo 5º, e 251, paragrafo 1º, inciso II, V e VII, da Constituição Estadual e dos artigos 29, inciso XII, 182, paragrafo 1º, e 255, paragrafo 1º, incisos III e IV, da Carta Federal.

Argumenta que a lei em exame teve por objetivo alterar o plano diretor municipal, que constitui, dentre outras disposições, proteção ambiental a determinadas áreas do município, 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 uma garantia do



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

mínimo ecológico compreendido como essencial para aquela coletividade. Por isso, a importância da participação da sociedade na discussão do plano diretor e de suas alterações, razão pela qual é ela assegurada a nível constitucional. Assim, 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. Não havendo no ordenamento jurídico, a forma e as condições que a participação popular deverá ser assegurada, defende que se revela suficiente uma razoável participação popular nas discussões que envolvem os planos diretores. Essa cautela, no entanto, não foi adotada pela Câmara de Vereadores, que recebeu o Projeto de Lei Municipal n. 112/2019, em 09 de agosto de 2019, e o aprovou em 13 de agosto de 2019, tendo a lei entrado em vigor em 28 de agosto de 2019, sem propiciar qualquer participação popular, seja dos cidadãos, seja de entidades representativas da sociedade, como informado pela própria Prefeitura, maculando, assim, irremediavelmente, o diploma editado. Aduz que não se desconhece que o Poder Executivo Municipal, antes da remessa do Projeto de Lei n.º 112/2019 da 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. Sustenta que a lei em exame 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. Aduz que embora possa o legislador revisar as normas legais editadas, deve 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, cuja necessidade é exigência da Constituição Estadual. Pede, assim, o deferimento de liminar para suspender a vigência Lei Municipal n.º 4.968/2019 de Eldorado do Sul até que haja julgamento definitivo sobre a matéria; por fim, a procedência 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 8, *caput*, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, parágrafo Iº, e 255, parágrafo 10, incisos III e IV, da Constituição Federal.

É o breve relatório.

Decido.

2. Preenchidos os requisitos legais, uma vez evidenciada a legitimidade ativa, bem como a indicação do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido, recebo a petição inicial.

Em juízo de cognição sumária, entendo que deve ser deferida a medida liminar reclamada, tendo em vista vislumbrar, *prima facie*, vício de inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada.

No caso em exame, a prova documental coligida evidencia que não foi realizada, de fato, consulta popular, incluindo as entidades comunitárias legalmente constituídas, para discutir o projeto de lei originário do Poder Executivo após sua apresentação na Câmara de Vereadores. E isso resta muito claro, na medida em que, no memorando encaminhado pela Secretaria de Planejamento do Município, para instruir o inquérito civil público instaurado pelo Ministério Público para averiguar irregularidades no processo de revisão do plano diretor da cidade, foi confirmado que não houve convite específico para as entidades comunitárias legalmente constituídas, mas apenas para a população por ocasião da revisão do plano diretor, feita pelo Poder Executivo. Também restou comprovado que não foram realizados estudos de impacto ambiental (fl. 309@).

Inclusive, foi apresentado pedido de providências por associação ao Ministério Público (fls. 317/318@), indicando que havia solicitado informações públicas à Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul, no dia 29/07/2019, ou seja, antes da apresentação do projeto de lei à Câmara de Vereadores, mas até aquela data (24/09/2019), não houve atendimento do pedido.

Os documentos acostados às fls. 324/526@, por sua vez, indicam que a Lei n. 2574/2006, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul-PDDUA, foi revisada ao longo do ano de 2018. Não obstante haja a



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

afirmação de que houve ampla participação da comunidade incluindo uma nova proposta de dialogar com estudantes do ensino médio das escolas da cidade pelo Poder Executivo, o que é até louvável, o fato é que a participação no momento da revisão do Plano Diretor (leia-se, fase prévia ao encaminhamento do Projeto de Lei) se resumiu a alguns seminários contendo pouquíssimas pessoas, como bem se observam as listas de presenças acostadas no feito. Aliado a isso, chama muito a atenção o fato de que o Projeto de Lei n.112/2018 deu entrada na Câmara de Vereadores no dia 13/08/2018, foi aprovado em 27/08/2018 e teve vigência a partir de 30/08/2018 (fls. 254 e 303 @), a denotar a sua rápida tramitação e evidenciar a pouca, senão quase nenhuma, participação democrática essencial nessa espécie de alteração legislativa.

Neste sentido, a propósito, o teor dos artigos 176 e 177, “caput”, §§ 2º e 5º, da Constituição Estadual; e do art. 29, XII, e 182 da Constituição Federal:

Art. 176. Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a:

I - melhorar a qualidade de vida nas cidades;

II - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;

III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;

IV - prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano;

V - promover a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana;

VI - integrar as atividades urbanas e rurais;

VII - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;

VIII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas;

IX - promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

X - preservar os sítios, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural;

XI - promover o desenvolvimento econômico local;

XII - preservar as zonas de proteção de aeródromos, incluindo-as no planejamento e ordenação referidos no “caput”;

XIII - promover, em conjunto com o órgão a que se refere o art. 235 desta Constituição, a inclusão social, inclusive a disponibilização de acesso gratuito e livre à Internet.

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.

(omissis);

§ 2.º A ampliação de áreas urbanas ou de expansão urbana deverá ser acompanhada do respectivo zoneamento de usos e regime urbanístico.

(omissis);

§ 5.º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

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:

(omissis)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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.

Diante do Estado Democrático de Direito, faz-se necessário estabelecer uma responsabilidade compartilhada entre sociedade e Estado, por meio de uma combinação entre democracia participativa e democracia representativa.

Veja que a temática relacionada aos planos diretores municipais está relacionada à qualidade de vida da população. Justamente por isso é necessário que haja uma discussão pública a fim de garantir que o desenvolvimento do município ocorra de forma sustentável e, principalmente, democrática.

O plano diretor tem relação direta com planejamento, que nada mais é do que o ato de antever o futuro, reduzir riscos, ou seja, é o planejamento das ações. O planejamento é uma das maiores ferramentas de comunicação e articulação de interesses.

E o plano diretor é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteador a ação dos agentes públicos e privados. Vale dizer, é o instrumento que deve oferecer normativas, objetivos, orientações, para as ações que venham influenciar o desenvolvimento urbano de um município.

Outro fator importante acerca do plano diretor é o zoneamento, o qual divide a cidade em áreas em que índices diferenciados serão utilizados para definir uso e ocupação do solo, mormente índices urbanísticos. Alguns dos objetivos principais do zoneamento são: controle do crescimento urbano; proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana; minimização dos conflitos entre usos e atividades; controle do tráfego; manutenção dos valores das propriedades e do status quo. Não há dúvidas, assim, que o zoneamento impõe limites às iniciativas privadas ou individuais. Todavia, estratégias devem



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

ser definidas para os atos do Poder Público a partir do exame da necessidade da comunidade local, tendo em vista que estas são determinantes na construção do município.

No caso em exame, a alteração legislativa realizada causa efetivo impacto e modificação no território do Município de Eldorado do Sul, necessitando, portanto, de concreta e efetiva participação popular, de modo a ensejar a aprovação das alterações realizadas.

Por outro lado, sabe-se que o estudo prévio de impacto ambiental adquiriu *status* constitucional no art. 255 da Constituição Federal de 1988, que colocou como uma das responsabilidades do poder público exigir este estudo na forma de lei, para a instalação de obra ou qualquer atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, norma que foi reproduzida no art. 251 da Constituição Estadual.

Com efeito, o objetivo central do EIA é evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o ponto de vista econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, venha, posteriormente, revelar-se nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. É, na verdade, um estudo prévio das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas, e tem o papel de qualificar e quantificar antecipadamente estas modificações. Trata-se de um instrumento preventivo, que visa à identificação do risco e a informação prévia, antes da execução do projeto.

O licenciamento ambiental, como o EIA, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto nos artigos 9º, IV, e 10 da Lei n. 6.938, de 1981, e nos arts. 17 e 19 do Decreto Federal n. 99.274, de 1990, e na Resolução n. 237, de 1997, do CONAMA.

A partir da Constituição de 1988 e da Resolução Conama 237/97, com a definição de competências dos municípios em matéria ambiental, o meio urbano passou a ser foco de avaliações e começaram a surgir os Estudos de Impacto



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Ambiental (EIA) para grandes empreendimentos urbanos como centros de compras, loteamentos e condomínios. É nesse momento também, marcado por certa articulação entre os movimentos de reforma urbana e ambientalista, que se verifica a forte influência da legislação brasileira de impactos ambientais e os conteúdos e procedimentos de EIA na discussão e elaboração dos Estudos de Impacto de Vizinhança no país. De igual forma, foi no ano da publicação da Resolução Conama 237/1997 que o PL 5.788/1990, que deu origem ao Estatuto da Cidade, foi aprovado na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), e encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM). Nesta comissão foram incorporadas importantes questões de cunho socioambiental, relacionadas à política ambiental, em especial a introdução do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Verifica-se, assim, que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança surge na esteira da avaliação de impactos ambientais de projetos, cujo documento que trata dos resultados de análise tem como nome mais reconhecido no Brasil o Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Ademais, 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*, consistente na vedação de retrocesso protetivo nas leis ambientais em nome de necessidades futuras.

No caso, conforme já referido, não foi realizado qualquer estudo prévio (envolvendo o meio físico, biótico e socioeconômico), na alteração do Plano Diretor da cidade, sendo que há referência no sentido de que houve supressão de áreas de nascentes e de trechos de curso de água (fls. 214/215@), que invariavelmente integrava o patrimônio do povo local, o que pode caracterizar retrocesso ambiental.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Em sentido análogo, já decidiu o Órgão Especial:

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 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 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Inconstitucionalidade, Nº 70069265213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 08-10-2018)

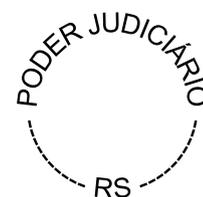
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUAÍBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS 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). Assunto: 1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. PLANO DIRETOR. ALTERAÇÃO. ELABORAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DE PROCEDIMENTO ADEQUADO PARA A APROVAÇÃO. 3. ORIGEM: GUAIBA. . Referência legislativa: LM-1635 DE 2001 (GUAIBA) LM-1102 DE 1992 ART-55 (GUAIBA) CE-1 DE 1989 CE-8 DE 1989 CE-19 DE 1989 CE-177 PAR-5 DE 1989 CE-251 DE 1989 CF-29 INC-XII DE 1988 CF-37 DE 1988 . Jurisprudência: ADI 70002576072 ADI 70003026564 ADI 70002576239 ADI 70005449053

Referência Legislativa: LM-1635 DE 2001 (GUAIBA) LM-1102 DE 1992 ART-55 (GUAIBA) CE-1 DE 1989 CE-8 DE 1989 CE-19 DE 1989 CE-177 PAR-5 DE 1989 CE-251 DE 1989 CF-29 INC-XII DE 1988 CF-37 DE 1988

Por tais razões, em juízo de cognição sumária, estando presentes os pressupostos autorizadores da concessão da medida liminar requerida, **defiro** o pedido de suspensão da Lei Municipal n.º 4.968, de 28 agosto de 2019, de Eldorado do Sul



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Notifique-se o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores de Eldorado do Sul para as informações devidas, no prazo legal.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado.

Após, vista ao Ministério Público.

Porto Alegre, 23 de março de 2021.

DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY,

Relator.