



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.968, DE 28 DE AGOSTO DE 2019. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.**

**Situação em que restou suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado. A alegação de que inexistência de obrigatoriedade de se realizar estudos prévios de impacto ambiental também não se sustenta se evidenciado que as alterações legislativas têm o condão de representar forte impacto ambiental e, quiçá, o seu retrocesso, como no caso concreto. afronta aos artigos 8º, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, Parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da constituição Federal.**

**PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)	COMARCA DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	PROPONENTE
MUNICIPIO DE ELDORADO DO SUL	REQUERIDO
CAMARA MUNICIPAL DE ELDORADO DO SUL	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO	INTERESSADO
ASSOCIACAO DE MORADORES E AMIGOS DO PARQUE ELDORADO - AMAPE	AMICUS CURIAE
ACESSO CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	AMICUS CURIAE
INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL - IAB RS	AMICUS CURIAE
INSTITUTO PRESERVAR	AMICUS CURIAE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente o pedido.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE)**, **DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. GUINThER SPODE**, **DES.<sup>a</sup> LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES.<sup>a</sup> VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. EDUARDO UHLEIN**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES.<sup>a</sup> LIZETE ANDREIS SEBEN** E **DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO**.

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2021.

**DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY,**

Relator.

## RELATÓRIO

**DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY (RELATOR)**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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 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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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, 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.

Em decisão de fls. 569/581@, foi deferida a liminar de suspensão da Lei Municipal n. 4.968, de 28 de agosto de 2019, de Eldorado do Sul.

A Associação de Moradores e Amigos do Parque Eldorado (AMAPE), em manifestação de fl. 598/633, requereu sua habilitação no feito na condição de *amicus curiae*. Após fazer referência acerca de sua representatividade e da repercussão social da controvérsia, notadamente porque a poluição e a degradação do meio ambiente decorrentes da industrialização poderão transcender os limites territoriais da cidade, destacando, ainda, que a instalação de um polo industrial sobre o Parque Eldorado às margens da BR-290, pode estar relacionado à abertura da maior mina de carvão a céu



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

aberto do país, combustível fóssil extremamente poluente e ultrapassado, cuja exploração será abandonada por inúmeros países que ratificaram o Acordo de Paris, refere que a audiência pública seria o palco adequado para o debate e esclarecimentos à população. Destaca que houve ampla divulgação da audiência pública realizada para tratar do EIA do Projeto para a Jazida Guaíba, ocasião em que foi questionado se havia experiência em minerar naquele tipo de área (alagadiça, de banhado, junto a um grande rio e a uma importantíssima unidade de conservação) e a resposta foi negativa. Sublinha que as profundas alterações ambientais que seriam causadas pela instalação da mina de carvão e areia (sílica) já seriam catastróficas o suficiente, em termos de riscos e danos à saúde humana, por força do material particulado (PM 2.5), que será lançado no ar atmosférico durante dezenas de anos. Menciona que pelas previsões da ONU, passaremos em torno de dez anos envolvidos com a COVID-19, de modo que se faz necessário inserir também a saúde na análise das controvérsias judiciais que envolvam a proteção do meio ambiente a curto, médio e longo prazo por uma questão de saúde pública e de proteção da economia e prevenção de novas epidemias ou pandemias. Ainda que não se conheça o EIA/RIMA, diz que o loteamento industrial e outras atividades ou empreendimentos industriais do tipo “B” poderão vir a causar indiscutível degradação ambiental, promoverão mudança absoluta da paisagem, reduzirão também a área de produção de alimentos, competirão com o consumo da água por humanos, colocarão em risco a água utilizada pelos que no local habitam e trarão inúmeros riscos e danos ambientais à Região Metropolitana e à Capital, ao se abrir a possibilidade de instalação de indústria de significativo impacto ambiental às margens da BR-290. Assevera haver uma série de impropriedades nos Anexos e informações conflitantes em detalhamentos, o que revela falta de debate com a população e, possivelmente, ineficiência administrativa e certa pressa em aprovar. Refere inexistir qualquer estudo de impacto de vizinhança. Saliencia ser de conhecimento público que, em decorrência do desmatamento, e da exploração de combustíveis fósseis, os países se uniram e vêm firmando inúmeros diplomas legais internacionais para proteger o meio ambiente e conter o aquecimento global, a fim de preservar a vida no planeta. Somado a isso, discorre acerca da violação de princípios e direitos ambientais pela aprovação de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

projeto de lei sem qualquer participação da sociedade civil não obstante a magnitude das alterações que serão realizadas. Ressalta que havia uma proteção à área rural, no Plano Diretor de 2006, enquanto que após a reforma operada em 2019, impingiu outro destino à população do Parque Eldorado, afetada diretamente pelas alterações, tendo em vista as atividades econômicas que poderão ser ali desenvolvidas. Tece considerações acerca da violação ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, ressaltando inexistir estudo de impacto de vizinhança dessa nova política de ordenação do território que rompeu com o primeiro plano diretor da cidade. Diz não haver a justificativa técnica, senão uma exposição de motivos no projeto de lei singela e genérica de cunho político, que faz menção às principais questões trazidas pelos poucos participantes fruto das consultas realizadas nos seminários e em uma audiência pública ocorrida em 12 de dezembro de 2018, às 18h30min, horário em que as pessoas encontram mais dificuldade de participar e cuja publicidade foi muito precária, violou a participação democrática do meio ambiente e do clima, desrespeitou o direito ao meio ambiente equilibrado, já que não houve debate sobre os riscos à qualidade de vida. E, na fase legislativa, foi inexistente qualquer debate. Faz referência às diretrizes fixadas pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul para a elaboração dos Planos Diretores, ressaltando a não observância sobre a vocação ecológica do espaço territorial, considerando que não foi sequer acostada a justificativa técnica no nível administrativo para estas mudanças tão profundas no ambiente, no clima e na paisagem, especialmente no núcleo urbano denominado Parque Eldorado, conhecida por alguns como “Guaíba Country Clube”. Modo igual, não se observou a necessidade de proteção ao patrimônio cultural. Ressalta que, se o objetivo da lei em questão é a construção do polo carboquímico em área próxima a uma mina de carvão (nos municípios de Eldorado do Sul e Charqueadas), a forma de elaboração e a aprovação da lei coloca em risco inegavelmente a proteção do clima. Faz alusão ainda ao direito à saúde, à sadia qualidade de vida, ante a transformação do espaço urbano-ambiental, ressaltando que delegar a futuros procedimentos de licenciamento ambiental questões como a aprovação de um polo industrial ou loteamento industrial ou polo carboquímico não é proporcional, nem razoável. Assegura que as alterações põem em risco também o direito à alimentação,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

porque a comunidade que ocupa o Parque Eldorado consome os alimentos de suas propriedades. Diz que a comunidade indígena será afetada pelo novo Plano Diretor e também não foi sequer ouvida. Menciona que a legislação em análise violou não só dispositivos da Constituição, mas também a Convenção 169 da OIT. Destaca a possibilidade de realização de audiências públicas em ações direta de inconstitucionalidade. Explica as especificidades do Parque Eldorado e aponta os principais problemas decorrentes do novo zoneamento. Destaca atividades em que há a dispensa da realização do Estudo de Impacto de Vizinhança no Plano Diretor, não obstante se tratar de indústrias de alto grau poluidor. Pede, assim, a sua habilitação na condição de *amicus curiae*; a realização de audiência pública e o julgamento de procedência do pedido.

O Município de Eldorado do Sul, em sua manifestação (fls. 754/765), aduz que não poderia ter sido deferida tutela cautelar de forma monocrática, considerando o disposto no art. 97 da Constituição Federal, art. 10 da Lei Federal n. 9.868, de 1999, e art. 262 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça. No mérito, defende que foram cumpridos os requisitos previstos no art. 182 da Constituição Federal e art. 40 do Estatuto da Cidade na elaboração do projeto de lei que originou a Lei Municipal n. 4.968, de 28 de agosto de 2019. Defende que não são os planos diretores que criam áreas de proteção ambiental, sendo, na verdade, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Diz que as normas que definem e criam áreas de proteção permanente e proteção ambiental são a Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012, e a Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000, às quais o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul se submete. Argumenta que se equivoca o proponente ao afirmar que a revisão do Plano Diretor suprimiu áreas de nascentes e de cursos d'água. Essa matéria foi baseada em uma afirmativa irresponsável e sem quaisquer provas da Associação de Moradores – AMAPE, que divulgou, na época, que o projeto beneficiaria a instalação da Mina Guaíba, com cujo empreendimento não concordaria a entidade. O estudo aprofundado do projeto de lei frustrou a entidade, que não encontrou guarida na sua tese de favorecimento da instalação da mina de carvão no projeto de revisão do Plano Diretor. Além dessa *fake News*, a entidade passou a divulgar também a supressão de áreas de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

preservação permanente, o que beira ao absurdo. Aduz que a revisão do Plano Diretor tem por finalidade estipular mecanismo equivalentes ou compensatórios aos existentes na lei anterior, realizando-se estudo prévio que indica a alteração do zoneamento, no qual não implica retrocesso ambiental, mas adequação da norma à necessidade de expansão urbana e a proteção ambiental. Assegura que a Lei Municipal n. 2.574, de 26 de dezembro de 2006, consolidada pela revisão aprovada pela Lei Municipal n. 4.968, de 28 de agosto de 2019, cria elementos para resguardar de forma integral as áreas de preservação permanente. Assegura ter havido identificação prévia de áreas de preservação permanente para licenciamento futuro de empreendimento, o que atende à função do Plano Diretor, deixando os casos específicos para análise em cada projeto apresentado para licenciamento. Sustenta a desnecessidade de estudo de impacto ambiental para a elaboração e revisão do plano diretor, isso porque não se caracteriza como obra ou instalação de atividade, tampouco define áreas de proteção ambiental. Menciona que implementou, por meio da Lei Municipal n. 2.239, de 6 de dezembro de 2005, o Conselho da Cidade de Eldorado do Sul, o qual cumpre as obrigações constitucionais de cooperação das associações representativas no planejamento municipal e por meio desse Conselho que as entidades estão representadas, inclusive, em maioria de número em relação aos assentos governamentais, em que 5 cadeiras são destinadas ao Poder Executivo, 2 cadeiras ao Poder Legislativo e 10 cadeiras às entidades representativas. Sublinha que o Conselho se reuniu e deliberou favoravelmente aos estudos e relatórios apresentados para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental nas reuniões realizadas sobre o tema, ocorridas em 26 de novembro de 2019 e 19 de agosto de 2019. Logo, sustenta inexistir vício de inconstitucionalidade, visto que foi realizada consulta popular incluindo as entidades comunitárias constituídas, com a finalidade de discutir o projeto de lei que originou a Lei Municipal n. 4.968, de 2019. Pede a revogação da liminar deferida e, no mérito, o julgamento de improcedência do pedido.

O Procurador-Geral do Estado, no exercício do seu dever constitucional, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

infraconstitucionais, pugna pela manutenção da lei questionada, forte no princípio de que se presume a sua constitucionalidade (fl. 798@).

A Câmara Legislativa manifesta-se às fls. 806/818@, alega inexistir especificação quanto ao momento em que a participação popular deverá ocorrer na definição do plano diretor. Aduz que todos reconhecem que houve a participação popular antes do envio do projeto ao Poder Legislativo. Assevera que o fato de os seminários contar com pouquíssimas pessoas não afasta o fato de que eles ocorreram. Salieta que a cidade é de pequeno porte, não se podendo esperar que houvesse o engajamento de milhares de pessoas em cada um dos eventos. Sublinha que a Constituição não estabelece o número mínimo de sessões públicas, o número mínimo de participantes ou qualquer outro dado utilizado para suspender a norma municipal. Também não existe previsão estabelecendo que a participação popular deva ocorrer antes ou durante a entrada da proposta no Poder Legislativo. Refere, ainda, que o assunto em questão já foi alvo de apreciação perante a 4ª Câmara do Tribunal de Justiça desta Corte, nos autos do Agravo de Instrumento em mandado de segurança n. 70082731977, entendendo o e. Relator que teria sido satisfeito o requisito da participação popular. Alega que o Projeto de Lei aprovado pelo Legislativo, resultando na Lei Municipal que alterou o Plano Diretor foi exatamente e fielmente discutido com a população, da qual fazem parte pessoas físicas e jurídicas que integram o Município, inclusive o Conselho da Cidade de Eldorado do Sul – CONEL, instituído pela Lei n. 2.239, de 06 de dezembro de 2005, composto também por entidades comunitárias legalmente constituídas. Sustenta que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é exigido em atos concretos, ou seja, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Não se trata de requisito para a elaboração do plano diretor. Aduz que se trata de um erro de impressão a mancha apresentada na versão do anexo do Plano Diretor, que ficou sobreposta. De toda forma, se fosse o caso, não macularia a lei, mas apenas a parte em que isso ocorre. Sublinha que o pano de fundo da presente arguição de inconstitucionalidade é, em verdade, a discussão em torno da possibilidade de instalação da Mina Guaíba. Esclarece que o projeto da aludida Mina está sendo analisado em dois procedimentos investigatórios, um instaurado pelo Ministério



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Público Estadual e outro pelo Ministério Público Federal e a lei em questão não aprova ou desaprova o tal projeto. Assevera, ainda, que não haveria qualquer reflexo se caso a lei em questão tratasse do aludido projeto, visto se tratar de questão que envolve o Parque Estadual Delta do Jacuí, cuja competência para legislar é estadual. Destaca que os prejudicados serão as pessoas que compraram imóveis de alto valor de dois empreendimentos instalados recentemente em Eldorado do Sul. E caso julgada procedente o pedido, refere ser necessária a modulação dos seus efeitos, na medida que casas e prédios foram construídos e pessoas estão residindo em seus novos lares, cujos projetos foram regularmente aprovados, constituindo-se em verdadeira situação jurídica consolidada. Pede, assim, a improcedência do pedido.

Em decisão de fls. 897/898@, foi deferida a habilitação da Associação de Moradores e Amigos do Parque Eldorado (AMAPE), na condição de *amicus curiae*, para possibilitar a apreciação das ponderações feitas, assim como a análise da documentação juntada e autorizar a sustentação oral.

O Ministério Público manifesta-se pela procedência integral do pedido em parecer juntado às fls. 901/911@.

Sobrevém pedido de habilitação na condição de *amicus curiae* de Acesso Cidadania e Direitos Humanos, Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Sul – IAB RS e Instituto Preservar, nas fls. 915/930@. As entidades, após defenderem a sua legitimidade para a admissão como *amicus curiae*, também ressaltam a relevância e a repercussão social do tema, destacando que a participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos e programas atinentes à política de desenvolvimento urbano é condição de validade da edição das leis e demais atos normativos que a ela dizem respeito e a sua ausência resulta em inconstitucionalidade, diante do não atendimento dos princípios constitucionais democráticos. E, considerando que o plano diretor é o instrumento de planejamento da cidade e de harmonização da convivência dos seres humanos e do meio ambiente, que as alterações realizadas produzem impactos socioambientais, e que tais alterações se deram sem a devida



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

participação social, requerem a sua admissão no feito, bem como o julgamento de procedência do pedido.

Em decisão de fls. 1001/1091@ foi deferida a habilitação das entidades como *amicus curiae*, para possibilitar a apreciação das ponderações feitas e eventuais acréscimos que se fizer necessário, assim como a análise da documentação a ser acostada, e autorizar a sustentação oral.

Nova manifestação de Acesso Cidadania e Direitos Humanos, Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Sul – IAB RS e Instituto Preservar nas fls. 1058/1067@.

É o relatório.

## VOTOS

### DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY (RELATOR)

Eminentes Colegas.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade 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, tendo como parâmetro os artigos 8, *caput*, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, parágrafo 1º, e 255, parágrafo 10, incisos III e IV, da Constituição Federal.

De se registrar que a gravidade da questão controvertida demandava o pronto exame da medida liminar postulada, revelando-se urgência na sua apreciação. E que a questão agora submetida ao colegiado tem o condão de referendar a medida concedida.

Por outro lado, tratando-se de controle concentrado, eventual exame em ação individual não afasta a apreciação da constitucionalidade da lei que aprovou o plano diretor, não fazendo coisa julgada.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Quanto à questão de fundo, merece prosperar o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, a supremacia da Constituição sobre as demais leis conduz a uma superioridade hierárquico-normativa e, com isso, o fato de que todos os atos normativos devem ser compatíveis com a Constituição, material e formalmente, sob pena de serem inválidos. A compatibilidade deve ser material (o conteúdo dos atos deve ser harmonioso com o conteúdo constitucional) e formal (os atos devem ser elaborados conforme os procedimentos estabelecidos pela Lei Maior)<sup>1</sup>.

De início, reproduzo o que consignei por ocasião do exame da liminar:

[...]

*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 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*

<sup>1</sup> NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. [livro eletrônico]. 2018. Ed. Thomson Reuters Brasil.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCS D

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

*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 infraestrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;*

*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.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

(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;**

*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;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

*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 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 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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

*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.*

*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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

*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 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*

Em que pese não seja propriamente a causa de pedir da ação que o ato impugnado permita a supressão de áreas nascentes e de trechos de cursos d'água, conforme esclarecido pela nobre representante do Ministério Público em seus memoriais, o fato é que não foi observado o requisito constitucional consubstanciado na razoável participação da comunidade nas discussões que precederam a formação da normativa impugnada e tampouco foram realizados quaisquer estudos prévios ou apresentados à comunidade.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

A cautela 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, tendo a lei entrado em vigor em 28 de agosto de 2019, sem permitir qualquer participação popular, seja dos cidadãos, seja de entidades representativas da sociedade. A rapidez da tramitação do processo legislativo, por si só, já deixa muito evidente essa situação.

E, conforme refere o Ministério Público, em seu parecer, *“Também não o supre a participação do Conselho da Cidade de Eldorado do Sul – CONEL, criado pela Lei Municipal n.º 2.239/2005 de Eldorado do Sul, em que destinadas cinco cadeiras ao Poder Executivo, duas cadeiras ao Poder Legislativo, e dez cadeiras destinadas às entidades representativas. Isso porque referida providência poderia alijar do processo de discussão das alterações do plano diretor as associações do município que não estivessem alinhadas com a Prefeitura Municipal (não integrantes do CONEL, por exemplo), o que de fato ocorreu, como se lê na manifestação da Associação dos Moradores e Amigos do Parque Eldorado – AMAPE (fls. 598-633). Aliás, da contribuição do amicus curiae também se recolhe a notícia de que o Poder Executivo não teria feito de modo suficiente o necessário esforço para consultar os munícipes residentes nas áreas mais diretamente afetadas, algumas bastante afastadas da sede da Prefeitura”*.

Além disso, não possui o poder público autorização geral e abstrata para promover alterações legislativas que resultem impactos ambientais sem a realização de quaisquer estudos técnicos, notadamente porque incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, na esteira do que preceitua o artigo 225 da Constituição Federal.

Se não bastasse, o artigo 177, *caput*, da Constituição do Estado também preceitua que *“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”*. Incumbe, assim, ao legislador



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

TCSD

Nº 70084936855 (Nº CNJ: 0007238-31.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

respeitar a vocação ecológica, devendo ser demonstrado por meio de estudos prévios de que as alterações projetadas não estão causando um retrocesso ambiental, notadamente quando se tem objetivos de inserção de polos industriais no município. Como muito bem refere o Ministério Público, em seu parecer, *“referida providência, aliás, é importante inclusive para subsidiar um debate popular genuíno a respeito do Plano Diretor, na medida em que comunidade política deve ter, para que possa participar de modo devido do processo, acesso às informações necessárias ao sopesamento dos benefícios e prejuízos decorrentes das modificações introduzidas pela norma”*.

Como se observa, resta suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado. A alegação de que inexistente obrigatoriedade de se realizar estudos prévios de impacto ambiental também não se sustenta se evidenciado que as alterações legislativas têm o condão de representar forte impacto ambiental e, quiçá, o seu retrocesso, como no caso concreto.

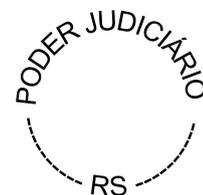
**À vista do exposto**, voto no sentido de julgar procedente o pedido, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.968, de 28 de agosto de 2019, do Município de Eldorado do Sul, por ofensa aos artigos 8º, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, parágrafo 1º, e 225, parágrafo 1º, incisos III e IV, da Constituição Federal.

É o voto.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**



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

**DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084936855, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO"