



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL  
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUCU	PROPONENTE
CAMARA MUNICIPAL DE CANGUCU	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO	INTERESSADO

## DECISÃO

Vistos.

**1.** Trata-se de ação direta de constitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU em face da Lei Complementar nº 5.531/23, que altera a Lei Municipal nº 795/82, que dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências.

Alega que a lei em questão tem como finalidade alterar os artigos 27 e 28 da Lei Municipal nº 795/82, que dispõe sobre o parcelamento do solo. Sustenta que a proposição visa a tratar de regras de competência do Município, a quem incumbe implementar política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 30, VIII e 182 da Constituição Federal. Assevera que a iniciativa legislativa é concorrente, mas os dispositivos da nova lei cuidam do fluxo e da instrução de procedimento administrativo conduzido por técnico do Poder Executivo. Destaca a iniciativa privativa do chefe do Executivo para matérias de gestão, organização dos serviços e exame dos projetos de loteamento, nos termos do artigo 61, § 1º, II, b, da CF. Sinala a ausência de estudo técnico para avaliar a dispensa de burocracia aplicada aos projetos de loteamento de imóveis urbanos, afiançando a existência de vício de constitucionalidade. Acrescenta a insegurança que o texto legal



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

apresenta, de modo que a mera iniciativa concorrente não confere ao Poder Legislativo a legitimidade para não se preocupar com a técnica da matéria e as suas consequências práticas para a coletividade e a Administração Municipal. Sinala haver *fumus boni iuris* e *periculum in mora* a justificar a concessão da liminar. Requer seja concedida a medida cautelar a fim de que a norma impugnada seja suspensa, com a procedência do pedido ao final, declarando-se a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.531/23.

Determinada emenda à petição inicial (fls. 104/105 e 110/111), sobreveio manifestação do proponente informando que a manutenção da norma gera risco à segurança ambiental e urbana do Município, pela desordem urbanística, além de haver a possibilidade de os adquirentes dos lotes não disporem de abastecimento de água potável e energia elétrica. Além disso, referiu que a legislação gera riscos ao meio ambiente, porque flexibiliza normas ambientais protetivas e de instalação de loteamentos.

Após, vieram-me os autos conclusos.

É o breve relatório.

**2.** Adianto que é caso de deferimento do pedido de concessão de medida cautelar, tendo em vista a urgência e a plausibilidade das alegações deduzidas.

Como antecipado, insurge-se o proponente contra a Lei Municipal nº 5.531/23, que altera a Lei Municipal nº 795/82, a qual versa sobre o parcelamento do solo urbano, além de outras providências.

Para melhor contextualização da matéria sob exame, transcreve-se o inteiro da norma municipal em referência:

**LEI COMPLEMENTAR Nº 5.531/2023**

"ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 795/82 QUE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

*DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DE SOLO, E  
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

*LUCIANO ZANETTI BERTINETTI, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município;*

*FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu, nos termos do § 8º do art. 53 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º Ficam alterados os Art. 27 e 28 da Lei Municipal Nº 795/82, que Dispõe Sobre o Parcelamento de Solo, passando a ter a seguinte redação:*

**Art. 27**

*Art. 27 - O projeto será aprovado pela Prefeitura Municipal, com anuênciia prévia, quando previsto em lei, das autoridades ambientais estaduais ou federais e do INCRA, quando localizado em zona rural.*

**Art. 28**

*Art. 28 - Após anuênciia das autoridades e órgãos mencionados no artigo anterior, o loteador deverá apresentar o projeto à Prefeitura Municipal para fins de aprovação, acompanhada dos seguintes projetos complementares:*

*I - Projeto da rede pluvial e esgoto, de acordo com a lei municipal 4569/2017;*

*II - Projeto de pavimentação e paisagismo, conforme decreto municipal 9086/2022;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

*III - Projeto das obras de arte, tais como pontes, bueiros e similares.*

*Parágrafo único: Ficam dispensados os projetos de redes de abastecimento de energia elétrica e água, devendo ser apresentadas somente as ARTs dos responsáveis por tais projetos e execução.*

*Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.*

*Sala de Sessões Joaquim de Deus Nunes*

*Canguçu, 28 de novembro de 2023.*

Sustenta o requerente, em suma, que a norma impugnada teria afrontado os artigos 30, VIII, 61, § 1º, II, b, e 182 da Constituição Federal<sup>1</sup>, bem como 10 e 60, II, d, da Constituição Estadual.

---

<sup>1</sup>Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

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.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

Consoante o artigo 95, XII, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o parâmetro da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de lei municipal é a própria Carta Estadual e, analisando-se os dispositivos supostamente violados, entendo, em uma primeira análise, que há razão ao alegado pelo proponente.

Vejam-se os suscitados artigos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

*Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:  
(...)  
II - disponham sobre:  
(...)  
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

---

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

Além disso, invoca o postulante os artigos 30, VIII, 61, § 1º, b, e 182, todos da Constituição Federal.

Pois bem.

Como é cediço, a separação de poderes, um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil visa, justamente, a possibilitar que a função de cada um deles seja exercida de maneira autônoma, sem interferências. E é função típica do Poder Executivo Municipal a administração local.

*In casu*, trata-se de providência normativa que busca organizar a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo alterações quanto ao parcelamento do solo.

Em uma primeira análise, tenho que há inconstitucionalidade aparente na norma em questão, porquanto se trata de lei que dispõe sobre a ocupação do território de Canguçu, com diretrizes sobre a obrigatoriedade, ou não, da apresentação de projetos de infraestrutura no procedimento de implantação de loteamentos, como água e energia elétrica.

É previsão constitucional a atribuição do Poder Executivo Municipal na gestão e organização locais, conforme preceitua o artigo 176 da Constituição Estadual:

*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;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

*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;*

*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.*

Além disso, estabelece o artigo 177, § 5º, da Constituição

Estadual:

*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. (Redação dada pela [Emenda Constitucional nº 44, de 16 de junho de 2004](#))*

*(...)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

**§ 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.**

Destaquei.

Dado o seu objeto, por imposição constitucional, imperativa era a participação popular no processo legislativo que levou à aprovação da Lei ora impugnada.

E essa participação, ao que parece, não ocorreu, conforme se depreende do parecer técnico ao projeto de lei complementar (fls. 66/75), bem como do Memorando 8-20.078/2023 (fls. 77/80), em que o Chefe do Executivo local se manifestou pelo veto total da norma.

Aliás, a própria Constituição Federal, em seu artigo 29, XII, menciona a necessidade de participação de entidades representativas da sociedade em projetos que digam com o planejamento municipal, veja-se:

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

(...)

**XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;**

(...)

Grifei

Cabe frisar, aliás, que a questão não é nova no âmbito deste Tribunal de Justiça, o qual já proclamou a inconstitucionalidade formal de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

leis municipais que dizem respeito à ocupação do território municipal que foram promulgadas sem a participação popular. São exemplos:

**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). **INOBSEVÂNCIA 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. Violão 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 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. Violão 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).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

**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 saudável 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 Inconstitucionalidade, Nº 70069265213, Tribunal

10



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

*Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 08-10-2018).*  
Grifei.

A somar, também não restou demonstrado que o projeto da Lei impugnada tenha sido submetido a algum estudo técnico prévio, a corroborar a ausência de impacto negativo no desenvolvimento urbano.

Inegavelmente, um estudo a respeito das novas diretrizes que estavam sendo traçadas, com os seus respectivos impactos, seja no âmbito ambiental, de sustentabilidade, de viabilidade ou mesmo de bem-estar da população, seria de muita valia para que o legislador, assim como a própria sociedade, bem avaliasse o que estava sendo proposto, sem perder de vista as diretrizes estabelecidas pelo artigo 176 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, já citado.

Consigno que uma alteração como a presente, que trata sobre modificação nas regras para implantação de loteamentos, com supressão de medidas supostamente imprescindíveis, necessita do devido planejamento, com um estudo técnico, a fim de evitar ou reduzir os eventuais riscos daí decorrentes, garantindo-se um desenvolvimento sustentável ao Município.

Caso mantidos os efeitos da norma, poderão advir aprovações de loteamentos sem a devida observância dos projetos necessários para o adequado desenvolvimento urbano, o que se pretende evitar, ao menos até que devidamente melhor se esclareça o contexto em que inserida a alteração normativa em tela.

Vislumbro, pois, em sede de cognição sumária, fortes indícios dos apontados vícios de constitucionalidade no ato normativo atacado, razão pela qual defiro o pedido cautelar.

**3. Ante o exposto, recebo** a presente ação direta de constitucionalidade e **defiro** o pedido liminar nela formulado a fim de suspender cautelarmente, até o julgamento definitivo desta ação, os



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

efeitos da Lei Municipal nº 5.531/23, com a consequente sustação provisória da eficácia das normas por ela acrescentadas à Lei nº 795/82.

Intime-se o proponente para que traga procuração por ele devidamente assinada.

Notifique-se o Presidente da Câmara de Vereadores de Canguçu para que preste informações, querendo, no prazo legal (conforme artigo 262, § 2º, do Regimento Interno desta Corte).

Cite-se, outrossim, o Procurador-Geral do Estado para que se manifeste como entender de direito (na forma dos artigos 95, § 4º, da Constituição Estadual e 262, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal).

Após, dê-se vista ao Procurador-Geral de Justiça (consoante artigo 262, § 3º, do Regimento Interno desta Corte).

Intimem-se.

Diligências legais.

Porto Alegre, 17 de janeiro de 2024.

**DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI,**  
**Relator.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

CER

Nº 70085807386 (Nº CNJ: 0000033-43.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Carlos Eduardo Richiniti Data e hora da assinatura: 17/01/2024 19:37:35</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---