PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 28
PORTO ALEGRE

Proc 2780/17

Of. nº 1134 /GP

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2018.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inc. III do art. 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei Complementar nº 046/17, de iniciativa do Poder Legislativo, que "altera os limites das Subunidades 1 e 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 48 da Macrozona (MZ) 8, cria e institui como Área Especial de Interesse Social (AEIS) III a Subunidade 5 na UEU 48 da MZ 8 e define-lhe regime urbanístico".

Câmara Municipal de POA 11/DEZ/2018 16:38 000002768

RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em análise propõe-se a alterar a divisão territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), modificando zoneamentos de uso rural para intensivo, a fim de possibilitar aprovação de loteamento para fins residenciais e atividade mista em área localizada no Bairro Restinga.

Embora o mérito do PLCL nº 046/17 seja aumentar a oferta de lotes para construção de moradias populares, há que se atentar que esta área, hodiernamente, é tratada como rural por nosso PDDUA, isto é, de ocupação rarefeita e não de uso intensivo, e encontra-se contígua a outras áreas igualmente rurais, consoante o mapa constante no Anexo do Projeto de Lei.

DA ALTERAÇÃO DO PDDUA PROMOVIDA PELO PLCL

De fato, o presente PLCL pretende alterar os limites de Área de Ocupação Rarefeita (Subunidade 01 da UEU 48, da MZ 8) caracterizada como Zona Rural pela Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015, e da Área de Ocupação Rarefeita (Subunidade 03, da UEU 48 da MZ 8), a fim de instituir Área Especial de Interesse Social (AEIS III) (Subunidade 05, da UEU 48, da MZ 8), conforme disposto nos arts. 1º e 2º, assim como nos incs. do art. 3º, ambos do PLCL nº 046/17.

VETO TOTAL

A Sua Excelência, o Vereador Valter Nagelstein,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 29
PORTO ALEGRE

Desse modo, o PLCL nº 046/17 realiza alteração casuística no ordenamento de nosso Plano Diretor para definir regime urbanístico na área apresentada no mapa anexo ao PLCL com característica de ocupação intensiva, predominantemente residencial. Leia-se, neste ponto, a redação dos arts. 1º e 2º do PLCL aqui tratado:

> Art. 1º **Ficam alterados os limites das Subunidades 1 e 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 48 da Macrozona (MZ) 8**, conforme o Anexo desta Lei Complementar.
>
> Art. 2º **Fica criada e instituída como Área Especial de Interesse Social (AEIS) III a Subunidade 5 na UEU 48 da MZ 8**, conforme o Anexo desta Lei Complementar.
> (grifo nosso)

Assim, o PLCL modifica o PDDUA para permitir o adensamento populacional da área tratada, passando de 2 hab/hc (dois habitantes por hectare – área rarefeita de produção primária - Anexo 4, cód. 31, do PDDUA) para 140 hab/hc (cento e quarenta habitantes por hectare - Anexo 4, cód. 01, do PDDUA). Além disso, ainda altera a atividade permitida (predominantemente residencial– Anexo 5, cód. 01, do PDDUA) para atividade mista; índice de aproveitamento (área de ocupação intensiva - Anexo 6, cód. 01, do PDDUA); regime volumétrico (taxa de ocupação de 75% - Anexo 7, cód. 01, do PDDUA) e altura de 9m (nove metros); e recuo de jardim de 4m (quatro metros), conforme incs. do art. 3º do PLCE 046/17, transcrito abaixo:

> Art. 3º **Fica definido o seguinte regime urbanístico para a Subunidade criada** no art. 2º desta Lei Complementar:
> I – para **densidade, 140** (cento e quarenta) **habitantes por hectare**;
> II – para **atividades**, conforme constante no Anexo 5.2 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, e alterações posteriores:
> a) **residencial**;
> b) **comércio varejista** inócuo;
> c) **comércio varejista com interferência ambiental nível I, podendo ser bar, café, lancheira e padaria sem utilização de forno à lenha**; e
> d) **serviços inócuos, podendo ser barbearia, cabeleireiro, reparo de calçados, escritório profissional, equipamentos comunitários, escola de ensino fundamental e farmácia**;
> III – para **índice de aproveitamento, 1,3** (um vírgula três);
> IV – para **volumetria, taxa de ocupação de 75%** (setenta e cinco por cento) e **altura de 9m** (nove metros); e
> V – para **recuo de jardim, 4m** (quatro metros).
> (grifo nosso)

Ora, a transformação de área de ocupação rarefeita para área de ocupação intensiva, com as consequentes alterações da atividade permitida, índice de aproveitamento e volumetria, deveria requerer alguns cuidados do ponto de vista urbanístico que, salvo melhor juízo, somente podem ser realizados pelo trabalho técnico dos órgãos municipais competentes.

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 30
PORTO ALEGRE

Assim sendo, é tecnicamente correto compreender que o vício de iniciativa, em alguns casos, deve ser considerado além do texto literal da Lei Orgânica Municipal, compreendendo-se que o seu alcance ultrapassa aquelas situações ali elencadas, senão vejamos.

DO VÍCIO DE INICIATIVA NO CASO CONCRETO

Conforme consta na exposição de motivos, o PLCL - autoria do Vereador Reginaldo Pujol - tem origem no poder legislativo, contudo, de acordo com a Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (e suas alterações posteriores), em sua Parte II – Do Sistema de Planejamento, Título IV - Dos Instrumentos de Regulação para Intervenção no Solo, Capítulo VII - Dos Equipamentos Urbanos e Áreas Especiais, Seção II – Das Áreas Especiais de Interesse Urbanístico, Subseção I - Das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), Art. 76, § 2°, fica claro que tal atribuição é do poder executivo:

> Art. 76. As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:
> (...)
> III - AEIS III – imóveis não–edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.
> (...)
> § 2° A delimitação e localização das áreas destinadas à produção de habitação de Interesse Social dar-se-á pela instituição de AEIS III **pelo Poder Executivo**, considerando o déficit anual da demanda habitacional prioritária e os imóveis subutilizados das AUOPs, permitida a promoção de parcerias, incentivos ou outras formas de atuação para a consecução dos objetivos.
> (grifo nosso)

Segundo Nota Técnica n° 256/2018, da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária - PGM, as leis urbanísticas exigem conteúdo técnico que dê suporte às alterações pretendidas e, como consequência, a evolução da jurisprudência urbanística tem entendido que as leis que alteram o PDDUA devem ser de origem do Executivo, sendo consideradas inconstitucionais - enquanto rito, e por vício - aquelas iniciativas que têm origem no Legislativo.

Por oportuno, junta-se, em anexo à presente mensagem de veto, a nota técnica acima referida (NT PARF/PGM nº 256/2018), da lavra da Dra. Vanêsca Buzelato Prestes, que firmou o entendimento jurídico definitivo da Procuradoria-Geral do Município (PGM) acerca da matéria pertinente ao vício de iniciativa de projeto de lei que exige conteúdo técnico para modificação do Plano Diretor.

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 31 1
PORTO ALEGRE

Desta forma, leis que alteram o Plano Diretor devem ter origem no executivo, a partir de estudos desenvolvidos pela área técnica. Neste sentido, caberia ao poder legislativo acolher as eventuais demandas da comunidade e submetê-las ao executivo para análise técnica e manifestação, anteriores à elaboração de projetos de lei como o caso em tela.

OUTROS ASPECTOS TÉCNICOS DETERMINANTES DO VÍCIO DE ORIGEM

Além do mais, sistemática atual de nosso ordenamento jurídico vem reconhecendo o vício de inciativa no caso de matérias técnicas complexas atinentes ao microssistema urbano-ambiental, uma vez que só podem estas ser corretamente deslindadas após um amplo debate institucional e pelo estudo exaustivo das questões técnicas pertinentes.

É certo que a ausência de participação da sociedade na etapa de elaboração de planos diretores culmina com o reconhecimento de um vício de procedimento, resultando na declaração de inconstitucionalidade de planos diretores ou das leis que lhe alteram. Demais disso, diversas decisões têm reconhecido o caráter técnico das leis relativas aos planos diretores e suas alterações, o que agrega exigências técnicas para a elaboração dessas leis respectivas.

Neste sentido, a elaboração de empreendimento urbanístico decorrente de lei complementar que altera o PDDUA deve observar os objetivos de viabilizar as diretrizes e estratégias do PDDUA, a fim de promover o desenvolvimento urbano a partir do interesse público, e sempre com base em estudos específicos que sirvam para a solução de impactos urbano-ambientais decorrentes da proposta, uma vez que é patente que sempre haverá impactos gerados pelo empreendimento.

Desse modo, a aprovação de diretrizes urbanas sem prévios estudos implica vício formal de inconstitucionalidade, pois viola preceito de competência e excelência técnica do Poder Executivo Municipal para assegurar alterações do PDDUA sem, contudo, gerar impactos desmesurados decorrentes da alteração.

Com efeito, têm entendido os tribunais de diversos Estados brasileiros, em especial o nosso Tribunal de Justiça, que mesmo em havendo consulta popular, não está afastada a inconstitucionalidade formal da iniciativa, no caso de restar comprovada a insuficiência técnica do debate. Asseveram os tribunais em suas decisões que o requisito de validade diz respeito à efetiva participação da comunidade, assim como da análise técnica da matéria. Além disso, a criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária, como no caso em tela, configura vício formal decorrente do desvio do Poder Legislativo, por tentar disciplinar a gestão administrativa que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Mutatis mutandis, leia-se o escólio do seguinte precedente jurisprudencial:

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
FL. 32 7
PORTO ALEGRE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM JESUS. LEI MUNICIPAL N.º 2.422/06. PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (ART. 177, §5º, DA CE). INOBSERVÂNCIA.
Ação direta em que se postula a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, dispondo acerca do plano diretor urbano do Município de Bom Jesus.
A norma do art. 177, § 5º, da CE, concretizando o princípio da democracia direta ou participativa, exige, como requisito de validade do processo legislativo, a efetiva participação da comunidade na definição do plano diretor do seu Município.
Insuficiência da única consulta pública realizada pelo Município de Bom Jesus.
Inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 177, §5º, da CE, da Lei n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, do Município de Bom Jesus.
Concreção também da norma do art. 40, §4º, I, do Estatuto da Cidade.
Precedentes.
JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.
(ADI nº 70029607819, Órgão Especial do TJRS, Rel. Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, julgado em 25/01/2010)
(grifo nosso)

O voto do relator, Desembargador Paulo de Tarso Vieira Sanseverino é elucidativo ao considerar insuficiente a única consulta em audiência pública, quando da votação da matéria na Câmara de Vereadores:

"Conforme se infere da leitura dos dois enunciados normativos acima transcritos, **cabe aos Municípios assegurar a efetiva e concreta "participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor....", de forma a, entre outras finalidades, "distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana**" (art. 176, VII, da CE).
Durante o processo legislativo, fora realizada, de acordo com as informações prestadas pelo Município, tão-somente uma única "Consulta Pública" (fl. 150), a qual se revela insuficiente para o implemento do requisito constante do art. 177, §5º, da CE.
O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2006), embora não possa ser utilizado como argumento para declaração de inconstitucionalidade, serve como parâmetro, pois concretiza o grau de exigência do princípio da democracia participativa, este sim argumento de inconstitucionalidade (art. 177, §5º, da CE), dispõe, em seu art. 40, §4º, I, que, **"no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão" "a promoção de audiências públicas e debates".**
Fica evidenciado, desde logo, a insuficiência da (única) "Consulta Pública" promovida em Bom Jesus, que não atendeu formal ou materialmente à exigência constitucional.
(...)

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 33 2

> Portanto, tendo o **processo legislativo que culminou na edição da Lei Municipal n.º 2.422/06 desrespeitado o princípio democrático, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade desse diploma legal.** (grifo nosso)

O Superior Tribunal de Justiça, na mesma senda, ao julgar Recurso Especial em Ação Popular (Resp nº 474.475 – SP - 2002/0108946-1), de quem foi relator o Ministro Luis Fux, decidiu pela não aplicação de lei municipal que alterou zoneamento, por ser lei de efeitos concretos e contrária ao interesse público, acolhendo argumentos de que a transformação de loteamento residencial para de uso misto foi unicamente para atender interesses de algumas pessoas, inclusive de vereador do Município, entendendo que aquela lei municipal padecia de vícios, na medida em que foi promulgada para atender determinadas pessoas, deixando de estabelecer regras gerais, abstratas e impessoais.

Assim, a melhor jurisprudência conduz ao entendimento de que, para que se alcance a plenitude da gestão pública, é necessária a real participação da sociedade na discussão do regime urbanístico, assim como dos quadros técnicos da Prefeitura Municipal, pois o manejo de conceitos urbanísticos necessita de avaliações técnicas que estão inseridos num amplo escopo de competências próprias ao Poder Executivo Municipal, a fim de dar consecução ao PDDUA e aplicar o poder regulamentar no âmbito urbano-ambiental.

De outra parte, a Constituição do Estado, em consonância com a Carta Magna, contempla a obrigatoriedade do planejamento em matéria urbanística, que hoje se apresenta institucionalizada, através de expressa previsão constitucional.

É nesse sentido a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, realçando que, atualmente, "*o processo de planejamento passou a ser um mecanismo por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental, na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social*".

A Procuradora do Município de Porto Alegre, Vanêsca Buzelato Prestes, em artigo intitulado "Planos Diretores e Controle de Constitucionalidade: os vícios de procedimento", referiu-se com propriedade sobre essa questão:

> "Nesse assunto, **a Constituição Federal, em diversas passagens, alude ao dever de planejar, em geral e em matéria urbanística especialmente, ao se referir à competência para elaborar planos de ordenação do território** (artigo 21, inciso IX), plano de desenvolvimento equilibrado da atividade econômica (artigo 174, § 1º) e os planos definidores da política de desenvolvimento urbano (artigo 182).
> Interessa sobremodo, em Direito Urbanístico, a letra do artigo 30, inciso VIII, da Lei Maior, segundo a qual compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 34 | 8
PORTO ALEGRE

> O importante é que a obrigatoriedade da execução de planos prévios em matéria urbanística e a sua posterior consideração pelos legisladores não se restringe ao plano urbanístico geral, como é o plano diretor, como também aos planos parciais e especiais, referentes à ordenação jurídico-urbanística do solo, dentre os quais está o que trata da expansão da cidade e, portanto, o relativo ao estabelecimento dos perímetros urbanos.
> Neste particular, é pertinente a observação de JOSÉ AFONSO DA SILVA, baseada na experiência alemã relatada por JOSEFF WOLFF, no sentido de que o planejamento é "o princípio de toda atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo. Deve ter uma ideia clara do que seja desejável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe" (ob. cit., pág. 32).
> Logo, **é evidente que se trata de matéria sujeita a prévio planejamento, específico, se não tiver sido feito quando da elaboração do plano diretor. Em qualquer hipótese, portanto, exige-se a atividade administrativa do planejamento, a ser feito pelos especialistas dos órgãos executivos incumbidos dessa tarefa.**"
> (grifo nosso)

Este é o entendimento de Tribunais de Justiça Estaduais, pois os elementos técnicos são indispensáveis à lei urbanística e são de atribuição do Executivo. O TJSP decidiu no seguinte sentido:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 48.421-0/2 - TJSP (Relator Desembargador CUBA DOS SANTOS), relativo à norma que alterou zona de uso delimitada na Planta de Zoneamento do Plano Urbanístico Básico de Americana, como constou do seu Plano Diretor. **Tal ação foi julgada procedente, justamente por haver o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça então entendido que a iniciativa do processo legislativo, em se tratando de projetos que alterem o plano diretor, é do Prefeito**. Na oportunidade, citando outros julgados desta Corte (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 24.919-0 e 47.198-0), anotou o Acórdão lição que bem resolve a hipótese em julgamento: "Embora também a mesma Lei Orgânica não tenha colocado a matéria sob a iniciativa do Poder Executivo local, cumpre esclarecer a natureza de tal lei - Plano Diretor -, cuidando de múltiplos aspectos urbanísticos a serem resolvidos por quem detenha o Poder Regulamentar. Waline ensina que tal poder deve ser exercido pelo Executivo, pois o Legislativo não pode cuidar de prescrição que contenha detalhe normativo e técnico; falta-lhe competência técnica para esse fim - CfTraitéÉlementaire de DroitAdministratif - LibrairieduRecueilSirey, 5ª ed., pág. 37.
> (grifo nosso)

No mesmo sentido, outros julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e de São Paulo:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE REGULARIZA IMÓVEIS CONSTRUÍDOS NO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA - INVALIDADE -

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 35
PORTO ALEGRE

MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS - IMPOSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO.
- As constituições da República e do Estado de Minas Gerais contemplam a obrigatoriedade de planejamento em matéria urbanística, exigindo que os municípios estabeleçam as diretrizes que devem ser seguidas pela Administração na busca do desenvolvimento econômico e social das cidades.
- **A criação de um projeto urbanístico para o Município é tarefa complexa, que deve ser realizada por técnicos da prefeitura ou profissionais por ela contratados, sob a supervisão do prefeito. Assim, cabe ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratam da matéria, não podendo, a Câmara Municipal, criar normas que cuidam de matéria eminentemente administrativa sem a sua anuência.**
- A Lei nº. 9.868/1999 prevê a possibilidade de os tribunais decidirem, por maioria qualificada de dois terços, sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Tal diploma condiciona a manipulação dos efeitos dos atos decisórios, porém, a um juízo sério de ponderação entre o postulado da nulidade da lei inconstitucional e os princípios da segurança jurídica e do interesse social, só sendo viável a restrição da eficácia retroativa da decisão quando demonstrado que a declaração da nulidade da lei guerreada acarretaria consequências extraordinariamente gravosas para a sociedade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.054022-2/000 0540222-62.2013.8.13.0000)
(grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos Alteração tópica do Plano Diretor que se afastou do planejamento integral que demandaria a mudança de parte do zoneamento da cidade, de zona agrícola para zona industrial Diploma que promove a alteração tendo como objeto imóveis (especificados e determinados por suas matrículas no R.I.) pertencentes a duas empresas que propuseram a modificação Posterior revogação da lei impugnada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, que repete a anterior, contendo os mesmos vícios da lei revogada, notadamente a ausência de planejamento integral e a alteração tópica (alteração pontual do zoneamento: parte da zona rural para zona industrial) e afastada do Plano Diretor (mudança fatiada) **As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo** e a efetiva participação da comunidade Violação do disposto nos artigos 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, assim como a lei revogadora e substitutiva, Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015 Preliminar afastada e ação julgada procedente.
(ADI TJSP Nº 2032961-38.2015.8.26.0000)
(grifo nosso)

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
FL. 36
PORTO ALEGRE

Na mesma linha, o nosso TJRS, declarando a inconstitucionalidade de lei municipal por alteração do zoneamento de rural para urbano, muito similar ao que pretende o projeto de lei ora examinado.

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GARIBALDI. IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO HABITACIONAL EM ÁREA RURAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO E ESTADO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.
> Deve ser declarado inconstitucional o art. 2.° da Lei Complementar n. 08/2010 do Município de Garibaldi, de iniciativa da Câmara Municipal, ao prever a possibilidade de parcelamento de solo, para fins urbanos, em área rural, situação que afronta as disposições da Lei Federal nº 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano.
> A matéria da lei aborda direito urbanístico, ou seja, de competência legislativa concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do inciso I, do art. 24 da Constituição Federal, de modo que o Município não poderia legislar sem a observância dos parâmetros legais estabelecidos pela Lei Federal.
> A inobservância do princípio da repartição da competência legislativa tem como consequência a inconstitucionalidade do dispositivo da lei impugnada, pois violados os arts. 8° da Constituição Estadual e 24, I, da Constituição Federal.
> AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. ADI Nº 70040704033

Isto posto, há que se afirmar que o Projeto de Lei Complementar que altera o regime urbanístico ora proposto padece de vício de iniciativa, pois as normas urbanísticas exigem um conteúdo técnico e sistemático que fazem com que a iniciativa da lei deva ser do Executivo, nos termo das reiteradas decisões dos Tribunais de Justiça Estaduais, examinando ações diretas de inconstitucionalidade de leis municipais.

Prova dessa real necessidade de atividade administrativa de planejamento é a opinião exarada pelo órgão competente que, em despacho realizado no processo SEI nº 18.0.000069315-0, assim manifestou-se:

> "Entretanto, assim como, **em uma análise preliminar, identificamos carência de equipamentos comunitários, sabemos que a área em questão, pela própria característica de borda da Área de Ocupação Intensiva, carece de complementação de infra-estrutura, tais como água, esgoto ou estrutura viária, o que merece ser estudado mais aprofundadamente.**"
> (grifo nosso)

DA AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PARA A CRIAÇÃO DE AEIS III E CONSEQUENTE ONERAÇÃO DO ERÁRIO

Cabe dizer que a exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar em comento justifica a proposta de gravame das AEIS III, sob 2 (dois) argumentos: primeiro,

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 37
PORTO ALEGRE

com o objetivo de favorecer "a política habitacional de interesse social"; e, segundo, para evitar "prejuízos ao investidor". No entanto, a iniciativa legislativa do PLCL nº 046/17 converge para área carente de infraestrutura básica mínima, equipamentos públicos ou serviços necessários à garantia da qualidade de vida da população alvo do empreendimento.

Desse modo, em se tratando de área de ocupação rarefeita e de destinação rural, sabidamente desprovida de infraestrutura suficiente para servir uma população organizada em comunidade, a criação da AEIS instituída pelo PLCL nº 046/17 obrigará ao Executivo a disponibilização dessa infraestrutura faltante, decorrendo daí, logicamente, a imposição de ônus ao Erário.

Estudos técnicos anteriores deste Poder Executivo Municipal (parecer de análise expedido por ocasião de veto referente ao PLCL nº 007/16), acerca da proposição semelhante - de gravame de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS III) – visando implantar núcleos habitacionais (HIS/DHP) em Área de Ocupação Rarefeita (AOR), já alertaram que "*deve ser considerado que a implantação de núcleos de habitação de interesse social em áreas carentes de infraestrutura, características das áreas rarefeitas e rurais, acarreta grande dispêndio de erário a fim de suprir estas áreas com a infraestrutura básica mínima, equipamentos e serviços necessários à garantia da qualidade de vida da população a ser assentada, tais como obras de saneamento básico com água e esgoto, arruamentos, iluminação pública, praças, construção de escolas e postos de saúde, instituição de coleta de lixo e de linhas de transporte público*".

A argumentação apresentada acima encontra correspondência nas estratégias e diretrizes do PDDUA, em sua Parte I – Do Desenvolvimento Urbano Ambiental, Título II – Das Estratégias, Capítulo V - Da Promoção Econômica e Capítulo VI – Da Produção da Cidade, podendo ser destacado:

> Art. 20. Constituem a Estratégia de Promoção Econômica:
> (...)
> III – Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Macrozona 8, que contemple, entre outras, ações e políticas de **fomento à produção primária, de proteção ao patrimônio natural e de saneamento ambiental**, com vistas à fixação das populações rurais, ao desenvolvimento de atividades de lazer e turismo e à qualificação das áreas habitacionais;
> (...)
> Art. 21. A Estratégia de Produção da Cidade tem como objetivo a capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo urbano que envolvem a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo.
> Parágrafo único. A Estratégia de Produção da Cidade efetivar–se–á através:
> (...)

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
FL. 38
PORTO ALEGRE

> V – da implementação de políticas de incentivo ao desenvolvimento harmônico visando à **equidade de ocupação e uso da infraestrutura urbana disponível**;
> (...)
>
> Art. 22. **Para a implementação da política habitacional de interesse social, serão adotadas as seguintes diretrizes**:
> (...)
> IV – a **produção de padrões habitacionais adequados que atendam às necessidades básicas de habitabilidade**, garantido os desempenhos técnico, econômico, humano, simbólico, social e ambiental. (Incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).
> (...)
> § 2º A habitação é entendida como a moradia **provida de infraestrutura básica, de serviços urbanos e equipamentos comunitários**, e a HIS é a moradia que consolida o **direito aos padrões de qualidade de vida e o equacionamento do acesso aos equipamentos públicos urbanos e comunitários, à circulação e ao transporte, à limpeza urbana, às condições físicas adequadas da habitação e à inserção no território da Cidade**.
> (grifo nosso)

Deste modo, merece o veto o projeto em análise também em decorrência da necessidade de preservação dos bens ambientais, devendo ser evitadas interferências não precedidas de análise técnica e estudo técnico-ambiental-econômico, haja vista os potenciais impactos ao meio-ambiente; assim como da ausência de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, características da Macrozona - Mz 8, o que acarretará oneroso processo de estruturação urbana municipal.

Aqui temos de expor a preocupação do Executivo com os custos ainda imponderáveis que a necessidade de aporte de infraestrutura para o novo loteamento e prestação de serviços básicos à população que para lá irá mudar poderão impor ao Erário Municipal. Nesta senda, os novos custos obrigarão ao Poder Executivo a realização de despesas novas e não programadas em seu plano orçamentário, o que denota ofensa aos princípios da Responsabilidade Fiscal assim como da Lei Orgânica (art. 122, inc. I). De igual sorte, os impactos urbanísticos e ambientais também não estão dimensionados no PLCL em apreço, sendo impossível determinar com alguma precisão a sua conveniência ou qual impacto ambiental decorrente do projeto.

Cabe trazer à baila, novamente, a opinião técnica exarada pela Supervisão de Desenvolvimento Urbano (SDU/SMDE) no processo SEI nº 18.0.000069315-0:

> "Nesse sentido, **o projeto de lei, conforme proposto, e tendo em vista o disposto no PDDUA, obriga o proprietário apenas a urbanizar a própria gleba, não sendo este responsável pelo eventual impacto incidente em área externa**. Desta forma, tendo em vista se tratar de interesse privado, entendemos que seria adequado uma pequena complementação no projeto **a fim de não onerar o Município e sim, se**

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 39
PORTO ALEGRE

> **tornar um projeto de interesse do Município**, de acordo com o inciso II do Art. 54-A do PDDUA. Nestes termos, todos os projetos de lei envolvendo empreendimentos, dentro desta SMDE, estão sendo encaminhados.
>
> Quanto a incidência sobre a borda da Zona Rural, instituída pela LC 775/15, temos apenas a informar que **esta Lei foi elaborada de maneira muito genérica, gerando vários conflitos, os quais ainda não foram totalmente levantados pela equipe da Smams, e que serão objeto da Revisão do Plano Diretor**. (...)"
> (grifo nosso)

A parte inicial da transcrição acima do despacho é esclarecedora, assim como a sua parte final evidencia uma problemática que deve ser levada em conta: a iminente rediscussão do plano diretor e a segurança jurídica.

DA SEGURANÇA JURÍDICA E A IMINENTE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Há que se atentar que o PDDUA deverá ser, obrigatoriamente, rediscutido em poucos meses pela sociedade porto-alegrense, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), pelo Poder Executivo Municipal, mediante a atuação de seus quadros técnicos, e pelo Poder Legislativo. Sendo que esse amplo e necessário debate, por conveniência administrativa e por força do Princípio da Segurança Jurídica, não deve ser precedido de alterações pontuais do Plano Diretor, tal como o presente PLCL pretende.

Assim sendo, o PLCL traz insegurança jurídica à coletividade, pois se antecipa ao amplo debate que, em poucos meses, servirá para atualizar o PDDUA, modificando, sem estudos técnicos suficientes, regimes urbanísticos das áreas que refere (cria área de ocupação intensiva em área rural, de ocupação rarefeita), promovendo um adensamento populacional de 140 hab/hc (cento e quarenta habitantes por hectare), além de alterar atividade, índice de aproveitamento, volumetria etc. (art. 3º do PLCE nº 046/17).

Por tais razões, entendemos que este PLCL, votado na iminência da revisão do Plano Diretor, deveria ter sido rejeitado, uma vez que modificações pontuais desprovidas de um amplo debate técnico não são convenientes, devendo a zona rural continuar sem anomalias urbanísticas, tais como densidades altas.

Cabe lembrar que mudanças pontuais, neste momento histórico, interferem na revisão do Plano, na medida que formalizam direitos que poderão, em um curto espaço de tempo, ser relativizados, o que vai de encontro ao Princípio da Segurança Jurídica.

A LOCALIZAÇÃO DA ÁREA E SUAS CARACTERÍSTICAS

A área objeto do PLCL nº 046/17 - que propõe a criação / instituição de Área Especial de Interesse Social – AEIS III (Subunidade 05) sobre as Subunidades 01 e 03 da

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 40
PORTO ALEGRE

Unidade de Estruturação Urbana – UEU 48, Macrozona - Mz8 – está localizada na esquina da Av. Edgar Pires de Castro com Estrada Francisca de Oliveira Vieira.

Nessa condição, encontra-se abrangida pela Área de Ocupação Rarefeita (AOR), bem como atingida, em parte (Subunidade 03), pelo Corredor Agroindustrial, e parte (Subunidade 01), pela poligonal que reestabeleceu a delimitação da Zona Rural, conforme Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015.

Conforme art. 30 da Lei Complementar nº 434, de 1999 - PDDUA:

> § 6° **Corredor Agroindustrial** é a área com potencial para a localização de indústrias não-poluentes de produtos vinculados à **produção primária** e a matérias-primas locais, além de atividades de apoio com vistas a intensificar o **desenvolvimento primário** no sul do Município.
> (grifo nosso)

Conforme Lei Complementar nº 775, de 2015:

> Art. 2° Fica definida como **Zona Rural** do Município de Porto Alegre a área formada pelos espaços **não passíveis de ocupação intensiva**, destinada à **produção primária e extrativa**, admitindo-se usos e serviços compatíveis com seu meio, como os destinados ao lazer, turismo ecológico ou rural, serviços de apoio, conservação dos recursos naturais e indústrias vinculadas à produção local.
> (grifo nosso)

Assim, o PLCL em questão contraria as diretrizes do PDDUA, instrumento básico que define o modelo de desenvolvimento do Município, levando em conta a função social da cidade e da propriedade urbana, garantindo a qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social.

Por fim, a argumentação quanto ao favorecimento da população de baixa renda, não se sustenta, pois das 2.500 (duas mil e quinhentas) unidades habitacionais que se quer implantar (em uma área com cerca de 1.000.000m²) apenas 500 (quinhentas) unidades, 20% (vinte por cento), são destinadas a população de baixa renda (faixa de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos do Programa Minha Casa Minha Vida). Os restantes 80% (oitenta por cento) serão destinados às famílias com renda salarial distinta.

DA CONCLUSÃO

Desse modo, da leitura do PLCL nº 046/17, depreende-se a existência de vício de iniciativa, pois a instituição da alteração do PDDUA deve ser precedida de estudos técnicos complexos realizados pelos órgãos da Administração Pública Municipal que possuem a prerrogativa para a análise e alteração do PDDUA, o que denota, *per si*, o caráter inorgânico da proposta.

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Fl. 41
PORTO ALEGRE

Além disso, resta claro que a proposta legislativa em comento, além de interferir no funcionamento e gestão municipal, ainda acarretará despesas novas para o Erário com valor incerto, restando patente que o Poder Executivo terá de concorrer com todo o ônus para implementar os serviços públicos necessários à população que irá lá habitar, não havendo indicação de qualquer fonte de custeio.

Desse modo, a implementação do novo projeto habitacional em área de ocupação rarefeita, localizada no Bairro Restinga, criará modificação inconveniente no PDDUA para possibilitar uso da área com maior volumetria e com maior densidade populacional. Sendo importante convir que a acarretará, conforme já referido, gastos para a Administração Pública (seja com disponibilização de serviços públicos ou com oferta de infraestrutura).

Resta, portanto, evidenciado que o PLCL em comento contém vício de iniciativa, malferindo o Princípio da Segurança Jurídica, assim como os arts. 2º e 94, incs. IV e XII da Lei Orgânica Municipal do Município de Porto Alegre; defeitos jurídicos que autorizam o Prefeito Municipal a lançar mão do seu poder de veto, a fim de restabelecer a coerência necessária ao ordenamento jurídico municipal.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar nº 046/17, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6