



Of. nº 807/GP.

Porto Alegre, 14 de agosto de 2019.

Senhora Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o § 1º do art. 77 e o inc. III do art. 94, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei de iniciativa deste Executivo (PLE) nº 007/18, que “dispõe sobre o Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis de Porto Alegre e sobre as medidas de proteção e preservação dos bens que o compõem”.

RAZÕES DO VETO PARCIAL

O PLE nº 007/18 é consequência de um trabalho realizado em prol da manutenção e conservação do patrimônio histórico e cultural dos bens imóveis de Porto Alegre, utilizando o instituto da transferência do direito de construir, previsto no Estatuto das Cidades, autorizando a migração do potencial construtivo que teria direito caso o seu imóvel não tivesse sido inventariado.

Portanto, o diploma legal votado é consequência da conjugação de esforços de diversos setores de nossa cidade, sendo inquestionável sua importância para a solução de conflitos e para dirimir inseguranças jurídicas no que diz respeito à preservação do patrimônio cultural de bens imóveis no Município de Porto Alegre.

No entanto, por razões de conveniência administrativa ou de ordem jurídica, devem ser vetados os seguintes dispositivos: § 4º do art. 18; o § 6º do art. 19; e do *caput* do art. 43 e de seu parágrafo único, todos do Projeto de Lei em comento. Senão vejamos.

A Sua Excelência, a Vereadora Mônica Leal,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre:

VETO PARCIAL



**CONCESSÃO DO DIREITO DE TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO
PREVISTO NO PLE Nº 007/18 PARA IMÓVEIS DE COMPATIBILIZAÇÃO
CONDICIONADO À EXPEDIÇÃO DO HABITE-SE**

Merece ser vetado o § 4º do art. 18 do PLE nº 007/18, haja vista criar uma condicionante que discrepa da lógica que se pretende instituir com o novo texto legal.

O comando do mencionado art. 18 assim dispõe:

Art. 18. O proprietário do imóvel inventariado como de Estruturação poderá realizar a TPC de que teria direito, caso seu imóvel não tivesse sido inventariado, para outro imóvel situado na mesma Macrozona, observada a equivalência de valores de localização entre a origem e o destino em que será aplicada a TPC, sendo que, no caso de proprietário de imóvel inventariado como de Compatibilização, será aplicado o disposto nos §§ 3º e 4º deste artigo.

(...)

§ 3º O direito à realização de TPC referido no *caput* deste artigo é garantido ao proprietário do imóvel de Compatibilização inventariado, caso em que o potencial construtivo de transferência será calculado a partir da diferença entre a capacidade construtiva do terreno em que o imóvel estiver localizado e a área do projeto arquitetônico que vier a ser aprovado.

§ 4º A concessão do direito descrito no § 3º deste artigo está condicionada à expedição do Habite-se – Carta de Habitação – para o projeto arquitetônico implementado pelo proprietário do imóvel.

Ora, o § 4º transcrito acima inova ao condicionar, apenas nos casos dos imóveis de compatibilização, que a transferência de seu potencial construtivo somente será possível em etapa posterior, qual seja, a expedição da Carta de habitação para o novo projeto arquitetônico implementado.

Isso traz uma condicionante indesejada e que prejudica a obtenção e exercício do direito que a nova lei pretende resguardar e garantir aos proprietários dos imóveis inventariados. Ou seja, distingue os imóveis de compatibilização dos de estruturação, de modo a criar uma condicionante que poderá exigir um tempo não mensurável.

Essa distinção prejudica, sobremaneira, o exercício do direito de transferir o potencial construtivo pelos proprietários de imóveis compatibilizados, o que fere a isonomia entre os donos de imóveis inventariados (de estruturação e de compatibilização).



Deve ser compreendido que, consoante o art. 3º do PLE nº 007/18, existem 2 (dois) tipos de imóveis passíveis de integrarem o Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis de Porto Alegre. Leia-se, neste ponto, o referido comando legal:

Art. 3º Para fins do Inventário do Patrimônio Cultural dos Bens Imóveis do Município de Porto Alegre, as edificações serão classificadas de acordo com o art. 14 da Lei Complementar nº 434, de 1999, como de Estruturação e Compatibilização, sendo tais conceitos complementados por esta Lei, conforme o que segue:

I – de Estruturação é a edificação que, por seus valores, atribui identidade ao espaço, constituindo elemento significativo na estruturação da paisagem na qual se localiza, consistindo em um bem de preservação; e

II – de Compatibilização é a edificação que expressa relação significativa com a de Estruturação e seu entorno, cuja volumetria e outros elementos de composição requerem tratamento especial, podendo ser demolida, desde que a nova edificação qualifique a intervenção requerida.

O Projeto de Lei, ao possibilitar a demolição dos imóveis de compatibilização no inc. II do art. 3º, previa a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) tão somente para os imóveis inventariados de estruturação; no entanto, a redação final do PLE nº 007/18, após o processo legislativo, findou por estender essa possibilidade também aos imóveis inventariados de compatibilização (art. 18, *caput*, *in fine*, e § 3º).

Desse modo, iguados os imóveis inventariados quanto à obtenção do direito de transferir-se o potencial construtivo do terreno, entendemos que as 2 (duas) espécies devem ser tratadas de forma isonômica pelo ordenamento jurídico.

Isto porque o direito está consubstanciado na propriedade do imóvel inventariado (de estruturação ou de compatibilização), sendo que a manutenção do imóvel no Inventário alcança, na forma do disposto no art. 19 do PLE nº 007/18, ao proprietário o benefício de dispor do potencial construtivo de seu terreno, não sendo possível criar condicionante ao exercício desse direito. No caso, a “expedição do Habite-se – Carta de Habitação – para o projeto arquitetônico implementado pelo proprietário do imóvel”.

Percebe-se que o comando que ora se propõe vetar, estaria a impedir, ou postergar, o exercício dos benefícios que são concedidos pela nova legislação, sendo que a redação do § 3º do art. 18 já estabelece que no caso dos imóveis de compatibilização inventariados, o potencial construtivo passível de ser transferido será a diferença entre a capacidade construtiva do terreno e a área do projeto arquitetônico aprovado.

Portanto, a fim de não condicionar para etapa muito posterior (expedição do Habite-se) a possibilidade da TPC pelo proprietário do imóvel, é que se veta o § 4º do art. 18 do PLE nº 007/18, entendendo que a aprovação do projeto pelo Poder Público é suficiente para



possibilitar o cálculo do potencial construtivo passível de transferência e momento *a quo* para a utilização desse benefício pelos proprietários de imóveis inventariados de compatibilização.

DISPENSA DA INSTRUÇÃO EXIGIDA PELOS INCS. I A III DO ART. 19 – EXCEÇÃO CONSTANTE DO § 6º DO ART. 19

O art. 19 estatuiu os documentos necessários para a protocolização de requerimento do proprietário para fins de obtenção do benefício de transferência de potencial construtivo. Leia-se, a esse propósito, os seus incs. I a III:

Art. 19. O benefício de TPC será concedido no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da protocolização de requerimento pelo proprietário do imóvel, que deverá conter:

- I – laudo técnico a ser elaborado por profissional competente, demonstrando as condições do imóvel e suas dimensões;
- II – ART ou RRT do responsável pelo laudo técnico; e
- III – o compromisso formal de preservar os elementos históricos que originaram o inventário.

No entanto, o § 6º do mesmo artigo inovou no diploma legal, desconsiderando essa exigência de instrumentalização do processo de solicitação de TPC previsto nos incisos do *caput* transcritos acima, criando a seguinte exceção à regra:

§ 6º Fica dispensada a instrução de requerimento com os documentos referidos nos incs. I e II do *caput* deste artigo quando sua protocolização ocorrer no prazo de até 3 (três) anos, contados da data da indicação de que trata o art. 12 desta Lei.

No entanto, há que se compreender que a análise que é realizada previamente ao inventário, referida no art. 12 do PLE nº 007/18, apenas cuida em verificar os aspectos do imóvel consoante os incisos e parágrafos do *caput* do art. 4º, i. é, aspectos históricos ou simbólicos, paisagísticos, singularidade morfológica, processo construtivo etc. Claro está, portanto, que não constarão nessa análise específica, necessariamente, informações relativas às dimensões do imóvel nem o detalhamento de sua condição de preservação.

Deste modo, entendemos que a exceção não se justifica, devendo ser vetado o § 6º do art. 19 do PLE nº 007/18, a fim de que a regra do *caput* do art. 19 valha indistintamente, sendo exigível nos processos de TPC o laudo técnico e a ART ou RRT do técnico responsável (incs. I e II do art. 19).



A INCONSTITUCIONALIDADE DO *CAPUT* DO ART. 43 DE SEU § ÚNICO

Já o veto ao art. 43 do PLE nº 007/18 justifica-se na medida em que o processo legislativo findou por inserir obrigações e despesas ao Poder Público, senão vejamos:

Art. 43 O Executivo Municipal, a pedido do proprietário, elaborará quaisquer estudos necessários para o licenciamento municipais de projetos relativos a imóveis inventariados, desde que tais documentos não sejam exigidos para o licenciamento dos imóveis não integrantes do patrimônio cultural do Município de Porto Alegre.

Parágrafo único. Os estudos referidos no *caput* deste artigo serão elaborados em até 180 (cento e oitenta) dias, contados do pedido do proprietário, sob pena da dispensa de sua apresentação.

Ora, o disposto acima trata de obrigar o executivo na elaboração de estudos a pedido do proprietário, sendo que tal exigência não leva em conta o impacto-financeiro nem sequer a constatação da complexidade no que diz respeito ao tempo necessário para a execução destes estudos.

Isto posto, há que se atentar que tal obrigação imposta após o processo legislativo está a ferir o Princípio da Separação dos Poderes. Leia-se, a esse respeito, os seguintes dispositivos constitucionais e orgânicos:

CRFB/88

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 5º São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Art. 2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.
(grifo nosso)

Cabe gizar que o Princípio da Separação dos Poderes (Independência e Harmonia entre Poderes) veda a imposição, por parte de um Poder, a condutas específicas a serem realizadas por outro Poder.



Sobre o tema, cabe transcrever trecho da obra do constitucionalista José Afonso da Silva:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. **A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro**”. (grifei)

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou inúmeras vezes sobre a matéria, sendo oportuno colacionar o seguinte precedente da relatoria do Min. Eros Grau, nos autos da ADI 1.594, e do Min. Gilmar Mendes (RE 586050), quando a Corte manifestou-se sobre a obrigatoriedade de observância das normas de reprodução obrigatória, sendo vedada a usurpação pelo Legislativo de normas de competência privativa:

“A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. **O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.**”

[ADI 1.594, rel. Min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008.] = ADI 291, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, DJE de 10-9-2010 (grifo nosso)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. **Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual.** Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. **Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 586050 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012). (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido estão as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstra exemplificativamente a ementa a seguir:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (organização e disponibilização da Lei Orgânica do Município, Lei Complementares, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos, Decretos, Resoluções e demais atos próprios e de interesse público, em arquivos adequados para os diplomas oficiais impresso e através da página eletrônica da Prefeitura Municipal de Cruz Alta para acesso na internet), e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010)

E além ferir o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes (ou Princípio da Separação dos Poderes), o art. 43 do PLE em comento também quebra prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Executivo, quando o legislador busca intervir na gestão municipal (competência privativa), razão pela qual, nesta senda, merece ser vetado, uma vez que a Lei Orgânica assim estatui:

Art. 77 - O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Prefeito, o qual em aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - **Se o Prefeito julgar o projeto, no seu todo ou em parte, inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara Municipal, dentro de quarenta e oito horas.**

E, por fim, a imposição de custos não mensuráveis à administração pública malfere o disposto no art. 94, inc. XII, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.



Desse modo, o art. 43 do PLE nº 007/18 deve ser vetado por possuir defeitos que perfazem mácula de inorganicidade/inconstitucionalidade: a um, porque invade, sobremaneira, competência municipal para gerir os serviços públicos municipais que serão oferecidos, o que consta na esfera de competência e prerrogativa do Poder Executivo; a dois, porque cria despesas ao erário público sem indicação da fonte de custeio; e a três, porque consoante o sentido do Princípio da Separação de Poderes, não cabe ao Poder Legislativo definir as atribuições do Executivo, pois ambos possuem plena independência, não podendo haver qualquer traço de subordinação entre si.

Desse modo, vetamos a inteireza do art. 43 do PLE nº 007/18.

CONCLUSÃO

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei do Executivo nº 007/2018, apenas para afastar da publicação da lei o § 4º do art. 18; o § 6º do art. 19; e do *caput* do art. 43 e de seu parágrafo único; esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações,



Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.