PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO

Of. nº 135 /GP

Porto Alegre, 05 de março de 2021.

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 nº 016/20, de iniciativa do Poder Legislativo (PLCL), que ratifica, para todos os efeitos, as alterações dos limites da Macrozona (MZ) 08, entre as Unidades de Estruturação Urbana (UEU) 078 e 080, das Subunidades 01 e 09 da UEU 078 da MZ 08 e das Subunidades 01 e 02 da UEU 080 da MZ 08 e a criação das Subunidades 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da UEU 078 da MZ 08 e das Subunidades 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11 e 12 da UEU 080 da MZ 08, constantes do Anexo 1.1 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) –, e alterações posteriores, bem como as definições dos respectivos regimes urbanísticos para as novas Subunidades, e dá outras providências.

RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em comento objetiva regulamentar, por meio de ordenamento urbano específico, a ocupação de uma gleba com 426ha (quatrocentos e vinte e seis hectares), com frente para a Av. do Lami, nº 2.229, de propriedade da empresa Arado Empreendimentos Imobiliários Ltda, gleba esta localizada no extremo sul do Município, a sudeste do bairro de Belém Novo.

Em que pese a nobre proposição, o PLCL 016/20 apresenta vício de iniciativa por tratar de conteúdo técnico cuja origem deve se dar a partir dos estudos e informações disponíveis no Executivo, conforme a evolução da jurisprudência em matéria urbanística.

A estrutura de formação das leis está prevista na Constituição Federal e é na Constituição que também estão estabelecidos os conteúdos de projetos de lei que devem ser originários ou de origem dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. O art. 61 da CF dispõe sobre este conteúdo.

Excelentíssimo Senhor Vereador Márcio Bins Ely,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Da disposição constitucional resulta que os projetos de lei que versem sobre conteúdo de iniciativa reservada pela Constituição a um dos Poderes e que sejam originários em outro Poder sejam maculados por vício de inconstitucionalidade da proposição.

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 (art. 21, inc. IX), plano de desenvolvimento equilibrado da atividade econômica (art. 174, § 1°) e os planos definidores da política de desenvolvimento urbano (art. 182), vejamos:

> Art. 21. Compete à União:
> .....
> **IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;**
> .....
> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
> **§ 1° A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.**
> .....
> 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.
> § 1° 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.
> § 2° A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> § 3° As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Interessa sobremodo, em Direito Urbanístico, a letra do art. 30, inc. 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".

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:

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

> "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.

E é isto que está posto nos arts. 176 e 177, *caput* e § 2º da Carta Magna Estadual. E, por força disso, é que a origem das leis que alteram, modificam ou criam Planos Diretores deve ser do Executivo, sob pena de vício de iniciativa, conforme segue:

> Art. 176 - Os **Municípios** definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a:
> I - melhorar a qualidade de vida nas cidades;
> II - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;
> III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;
> IV - prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano;
> V - promover a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana;
> VI - integrar as atividades urbanas e rurais;
> VII - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;
> VIII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas;
> IX - promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;
> 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*.
>
> 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 n.º 44, de 16/06/04)
> § 1º - Os demais Municípios deverão elaborar diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade, nestas incluídas a vocação ecológica, o meio ambiente e o

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

> patrimônio cultural. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)
> **§ 2º - A ampliação de áreas urbanas ou de expansão urbana deverá ser acompanhada do respectivo zoneamento de usos e regime urbanístico.**

As normas urbanísticas exigem um conteúdo técnico e sistemático que fazem com que a iniciativa da Lei deva ser do Executivo, nos termos das reiteradas decisões dos Tribunais de Justiça Estaduais, examinando ações diretas de inconstitucionalidade de leis municipais. O nosso TJRS, por exemplo, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal por alteração do zoneamento de rural para urbano, vejamos:

> **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.º 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. 8º da Constituição Estadual e 24, I, da Constituição Federal.
> AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. ADI Nº 70040704033

Pelos motivos expostos, o projeto de lei que altera o regime urbanístico ora proposto padece de vício de iniciativa, 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.

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

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 016/20 esperando, sempre, o reexame criterioso dessa Casa, com a certeza de que os nobres vereadores, ao conhecerem dos motivos que me levaram a tal procedimento, reformularão seu posicionamento.

Atenciosas saudações.

Sebastião Melo,
Prefeito de Porto Alegre

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