



prefeitura de  
**PORTO ALEGRE**

**GABINETE DO PREFEITO - GP/PMPA**

**REDAÇÃO ADMINISTRATIVA OFICIAL - AJL/ASSEOP/GE/GP**

Ofício - nº 77 / 2023

Porto Alegre, 06 de janeiro de 2023.

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 (PLL) nº 547/21, de iniciativa do Poder Legislativo, que "Integra os Territórios Negros que especifica ao Patrimônio Cultural do Município de Porto Alegre".

#### RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em voga, segundo sua exposição de motivos, tem como objetivo "reconhecer, valorizar, visibilizar e divulgar a presença e o protagonismo do povo negro em Porto Alegre, bem como subsidiar ações educacionais, turísticas e culturais e outras que tenham como foco a história e a cultura afro-brasileira".

No entanto, embora meritória a iniciativa das nobres Vereadoras, o Projeto de Lei ora em comento apresenta dificuldades materiais e formais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção por este Poder. Vejamos:

A proposição legislativa estabelece, em sua essência, a integração ao Patrimônio Cultural do Município de Porto Alegre, com base no art. 14 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) –, e alterações posteriores, dos 22 Territórios Negros listados no Anexo do presente Projeto de Lei.

Analisando o teor do Projeto de Lei apresentado, verifica-se que o mesmo traz alterações que impactam diretamente no PDDUA, Lei Complementar nº 434, de 1999, ao estabelecer áreas que passam a ser consideradas como patrimônio cultural do Município.

Para um enfrentamento adequado da matéria, faz-se necessário conhecer do conteúdo do art. 92, da Lei Complementar nº 434, de 1999, que define como de interesse cultural aquelas áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural e que devem ser analisadas, visando a sua preservação no quadro da sustentabilidade urbana e ao resgate da memória cultural por meio da revitalização, restauração e potencialização das áreas significativas, por meio de flexibilização e fomento pelo Poder Público.

Note-se, que o próprio art. 92, acima referido, traz em seu § 4º elementos que devem ser observados para a caracterização das citadas áreas, nos seguintes termos:

*"§ 4º. A identificação das áreas e dos bens que constituem Patrimônio Cultural será objeto de **estudos específicos** baseados no Inventário do Patrimônio Cultural, observados o valor histórico, o valor arqueológico, a excepcionalidade, os valores de representatividade, de referência, arquitetônicos, simbólicos, práticas culturais, tradições e heranças, considerando, ainda, as relações físicas e culturais com o entorno e a necessidade de manutenção de ambientação peculiar".*

Da análise do projeto aprovado pelo Legislativo Municipal, não se observa a existência de qualquer estudo que tenha embasado a identificação das áreas apontadas no Anexo ao PLL 547/21 e, tampouco, há o estudo do impacto físico e cultural da delimitação de tais territórios com o seu entorno.

Gize-se que a adequada espacialização dos limites das comunidades referidas no Anexo ao PLL 547/21 depende, não apenas do adequado georreferenciamento dos limites citados, mas, também, da sua compatibilização com os limites das demais Unidades e Subunidades de Estruturação Urbana do entorno de acordo com a lógica do modelo espacial do Plano Diretor de Porto Alegre.

Nesse sentido, a importância do reconhecimento das comunidades autóctones no Plano Diretor de Porto Alegre não deve se dar somente através de sua adequada delimitação espacial, mas, igualmente, com a adequada previsão de regime urbanístico e estratégias de planejamento urbano que valorizem a cultura e a ambiência local específica.

Ademais, há de se observar que o PLL 547/21 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 (CF) 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.

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 um vício de inconstitucionalidade da proposição, por ser contrário ao disposto na Constituição Federal.

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*". E, mais adiante, conclui o renomado autor: "*O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciados do respectivo processo*" (Direito Urbanístico Brasileiro. Malheiros Ed. 1997, pág. 86 e 162).

Nessa senda, 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, § 1º) e os planos definidores da política de desenvolvimento urbano (art. 182).

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.

Neste particular, é pertinente a observação de José Afonso da Silva, baseada na experiência alemã relatada por Joseef 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.

E é isto que está posto nos art. 176 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, senão vejamos:

*“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.”*

Além disso, a necessidade de participação popular para aprovação e alteração de planos diretores integra este conteúdo do vício formal do procedimento. Assim, não basta a iniciativa ser constitucionalmente prevista, há requisitos prévios de procedimento a serem adimplidos antes do envio do projeto de lei ao Legislativo Municipal. Estes requisitos são tanto o aporte de elementos técnicos que informaram a elaboração da lei e a alteração dos planos diretores, quanto a participação popular, a oitiva da população sobre este conteúdo. E, gize-se, não significa que o Poder Executivo deva aderir a decisão da população. Significa, isto sim, que os elementos trazidos devem ser analisados pelo Executivo antes da tomada de decisão. Por isso, trata-se de um requisito de procedimento<sup>[1]</sup>.

Aponta-se, ainda, que há outra importante ressalva que precisa ser feita sobre o presente PLL 547/21. Em seu Anexo constam 7 territórios quilombolas, sendo eles: Alpes, Silva, Fidelix, Machados, Flores, Areal e Lemos. Não se trata aqui de não entendê-los como territórios negros, muito pelo contrário, trata-se de entender que são processos distintos de

reconhecimento e apontamento territorial, como ações específicas para o seu autorreconhecimento, uma vez que não se está falando, no caso dos quilombos, de reconhecimento apenas do território em si, mas de todo um modo de vida não só histórico, mas de uma vivência atual de um povo que reivindica e vive de acordo com a ancestralidade nesses territórios.

Nesse viés, importante salientar que dentro dos princípios e normas existentes sobre os povos originários determinados na Convenção 169 da OIT, para a tomada de tal decisão, ou seja, sua inclusão como patrimônio cultural do Município de Porto Alegre, as famílias e lideranças destes quilombos urbanos devem ser consultadas em um processo anterior ao que define a gravação de seus nomes à lista anexa ao Projeto de Lei em comento, ação esta que não ocorreu e que é motivo de reivindicação destes envolvidos, conforme informado pela Coordenadoria de Igualdade Racial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS).

Por fim, há de ser pontuado que, tendo em vista a complexidade e a multidisciplinaridade intrínseca no processo de estruturação das ações do Planejamento Urbano Municipal, o município de Porto Alegre assinou, em setembro de 2022, através do Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCTI) com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), consultoria com a empresa Ernst Young visando ao processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre.

Considerando que a consultoria contratada tem como objeto principal o aporte de subsídios para a Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre e que, dentre os subsídios, estão previstos uma série de estudos técnicos, inclusive de levantamento de dados e diagnóstico da situação atual, incluídas consultorias técnicas específicas para a abordagem adequada das comunidades autóctones no processo de planejamento local, os quais deverão estar concluídos até o final do ano de 2023, é importante que tal tema seja enfrentado de forma adequada no escopo do processo de Revisão do Plano Diretor sob o risco de prejuízo da sua aplicabilidade pela ausência de estudos específicos e pela incompatibilidade com a estrutura do Plano Diretor atual, conforme exposto acima.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei do Legislativo, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Sebastião Melo,  
Prefeito de Porto Alegre.

Excelentíssimo Senhor Vereador Hamilton Sossmeier,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

---

[1] Para NiklasLhumann há uma legitimação por meio da participação em procedimentos. E há uma função legitimadora na fundamentação das decisões. Sobre o tema ver: Luhmann, Niklas. Legitimação pelo Procedimento. Trad. de **Maria** da Conceição Corte Real. Brasília: Editora UNB, 1980



Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Melo, Prefeito do Município de Porto Alegre**, em 06/01/2023, às 11:52, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **21921576** e o código CRC **B606F9BB**.