



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

AÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)			COMARCA DE PORTO ALEGRE
PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE			PROPONENTE
MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE			PROPONENTE
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE			REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL			INTERESSADO

DESPACHO

Vistos etc.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE contra a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, e tendo por objeto a Lei Complementar Municipal n.º 792/2016.

A referida lei surgiu de iniciativa do vereador Reginaldo Pujol, e tem por objeto alterações no Plano Diretor de Porto Alegre (Lei Complementar n.º 434/1999).

No que interesse à presente demanda, a alteração incluiu os incisos VII e VIII no art. 83, e incluiu o art. 84-A no Plano Diretor.

Tais alterações foram objeto de veto por parte do Prefeito Municipal, veto esse que foi depois derrubado pela Câmara de Vereadores.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Eis o texto ao final promulgado pela Câmara dos Vereadores,
após a derrubada do veto:

Art. 83.....
.....
.....

VII – Terceira Perimetral e áreas contíguas, compreendendo uma faixa de 120m (cento e vinte metros) em cada lado do alinhamento das vias que compõem o seu eixo de desenvolvimento, objeto de regime urbanístico especial; e
VIII – VETADO.

Art. 84-A. Os terrenos contidos total ou parcialmente nas faixas referidas nos incs. VII e (VETADO) do art. 83 desta Lei Complementar, cujos padrões de fracionamento estão estabelecidos no Anexo 8.3 desta Lei Complementar, terão seus regimes urbanísticos alterados, conforme segue:

I – densidade bruta, código 13 do Anexo 4 desta Lei Complementar;

II – grupo de atividade, código 05 do Anexo 5.1 desta Lei Complementar;

III – índice de aproveitamento, valor do índice aplicado sobre o terreno, conforme o Anexo 6 desta Lei Complementar, com a possibilidade de uso do Solo Criado e de Transferência de Potencial Construtivo até o limite de 3,0 (três vírgula zero), Índice de Aproveitamento Máximo; e
IV – regime volumétrico, código 11 do Anexo 7.1 desta Lei Complementar.

§ 1º A diferença entre o índice 3,0 (três vírgula zero) e o índice de aproveitamento do terreno, sob a forma de Solo Criado, poderá ser adquirida de forma direta, dispensada a licitação.

§ 2º Dos recursos auferidos nos termos do § 1º deste artigo, 10% (dez por cento) serão revertidos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

para investimentos no Hospital Materno-Infantil Presidente Vargas e no Hospital de Pronto Socorro, e o restante, no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

§ 3º Excecuam-se ao disposto neste artigo as faixas de terrenos que se constituem Áreas de Interesse Cultural e as Áreas de Ambiência Cultural constantes no Anexo 3 desta Lei Complementar.

Na presente demanda, o autor alega inconstitucionalidade, por ofensa aos artigos 176; e 177, “caput”, §§ 2º e 5º, da Constituição Estadual, combinado com o art. 29, XII, da Constituição Federal; bem como por ofensa aos artigos 5º, parágrafo único; 10; 82, incisos VII e XI; 149, incisos I, II e III, § 3º; e 152, § 3º, todos da Constituição Estadual.

Vale a pena transcrever os textos dos artigos citados como ofendidos pela norma aqui atacada.

Por primeiro, o texto dos artigos 176 e 177, “caput”, §§ 2º e 5º, da Constituição Estadual; e o texto do art. 29, XII, da Constituição Federal:

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;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

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.

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.

(omissis);

§ 2.º A ampliação de áreas urbanas ou de expansão urbana deverá ser acompanhada do respectivo zoneamento de usos e regime urbanístico.

(omissis);

§ 5.º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

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.

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:

(omissis)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

(omissis).

Agora, o texto dos artigos 5º, parágrafo único; 10; 82, incisos VII e XI; 149, incisos I, II e III, § 3º; e 152, § 3º, todos da Constituição Estadual:

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

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

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

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

(omissis);

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(omissis);

XI - enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;

(omissis).

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

(omissis);

§ 3.º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da Administração Indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, sendo que, no primeiro ano do mandato do Governador, as metas e as prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual, como anexo.

Art. 152. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.

(omissis);



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

§ 3.º As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios;

d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei;

III - sejam relacionados com:

a) a correção de erros ou omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

A parte autora alega que a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 792/2016 se dá por (a) ausência de participação popular para alteração do Plano Diretor; (b) supressão de exigência constitucional que qualifica o processo legislativo em matéria urbanística, o qual exige estudos técnicos prévios às proposições; e (c) vício de iniciativa, por tratar-se de lei que impacta no orçamento municipal.

Relatei. Fundamento e decido.

Analisando a inicial e documentos, e cotejando a questão em debate com os dispositivos constitucionais apresentados como violados, vale a pena, desde logo, fazer algumas considerações, ainda que em juízo de cognição sumária.

O projeto de lei depois transformado na Lei Complementar n.º 792/2016, foi levado à votação pela Câmara de Vereadores, mas sem



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

antes ser objeto de debate das entidades comunitárias legalmente constituídas.

Isso, em princípio, viola o comando contido no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, que concretiza o princípio da democracia direta ou participativa em questões de natureza urbanística.

Sobre esse tema, vale a pena lembrar as observações de Maricelma Rita Meleiro, feitas quando da abordagem do tema na obra “Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor”, (In “Temas de Direito Urbanístico”, SP, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pág. 86):

A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a presença da soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de “democracia participativa”.

Não por outra razão, este colegiado já decidiu por diversas vezes no sentido de que alterações no plano diretor, mas sem participação popular, são inconstitucionais.

Ilustra:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE BOM JESUS. LEI MUNICIPAL N.º
2.422/06. PLANO DIRETOR URBANO DO**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

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. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70029607819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010)

No mesmo sentido: 70028427466 e 70020527149, dentre outros tantos na mesma linha.

Também se verifica que o projeto de lei depois transformado em lei, não foi precedido de estudos técnicos prévios, o que em tese consubstancia violação aos artigos 176 e 177, ambos da Constituição Estadual.

Por fim, no quer se refere ao alegado vício de iniciativa, convém ter em mente algumas peculiaridades do caso.

Antes de mais, convém trazer à baila a lição de Hely Lopes Meirelles (In “Direito Municipal Brasileiro”, 10. ed., SP, Malheiros, 1998, pág. 527), especificamente acerca do Plano Diretor:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

A iniciativa desse projeto de lei, embora não esteja expressamente reservada ao Executivo, só poderá ser tomada pelo prefeito (...) A complexidade técnica da elaboração de um plano diretor, na abrangência dos seus múltiplos aspectos urbanísticos, principalmente de uso e ocupação do solo urbano, exige profissional habilitado para concebê-lo (engenheiro, arquiteto ou urbanista) e equipes especializadas em pesquisa e na feitura dos diversos elementos que vão compor o projeto de lei (texto, mapas, plantas etc.). Nessas condições, a Câmara de Vereadores dificilmente estará habilitada a elaborar um projeto completo de plano diretor no Município, mas poderá, com a sensibilidade política de seus membros, aprimorar, através de emendas, o projeto recebido do Executivo.

Teme-se, em função disso, ocorrência de vício de iniciativa.

De qualquer forma, ainda que não pelo motivo acima exposto, no caso concreto, mais do que simplesmente envolver complexidade técnica, a lei aqui atacada, segundo parecer elaborado pelos Técnicos da Secretaria Executiva do FUNPROMOB, ligada à Secretaria da Fazenda (fls. 44/47), causará aumento de gastos, já que aumentará a área de revitalização urbana, o que demandará aquisição de solo e alteração na infra-estrutura existente (malha viária, transporte público, abastecimento de água, rede de esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, aumento de circulação de veículos e pedestres etc).

Tudo a tornar lícita a projeção, ao menos em princípio, de que a lei em debate, por importar em aumento de gastos, viola os artigos 5º, parágrafo único; 10; 82, incisos VII e XI; 149, incisos I, II e III, § 3º; e 152, § 3º, todos da Constituição Estadual.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70071549513 (Nº CNJ: 0365145-61.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

Por isso, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR, para o fim de suspender os efeitos da Lei Complementar Municipal n.º 792/2016, até o julgamento final da presente demanda por parte do colegiado. Intimem-se.

Notifique-se o PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES para que preste informações no prazo legal, se assim desejar.

Dê-se ciência ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 94, § 4º, da Constituição do Estado.


Depois, ao MP.

Após, voltem.

Porto Alegre, 18 de outubro de 2016.

DES. RUI PORTANOVA,

Relator.

 <p>www.tjrs.jus.br</p>	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente por: Signatário: RUI PORTANOVA Nº de Série do certificado: 00CF545E Data e hora da assinatura: 19/10/2016 13:01:48</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador: 7007154951320161951042</p>
--	--