



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

Ofício nº 42-02/2018 – SEAD

Lajeado, 16 de janeiro de 2018.

Exmo. Sr.

EDERSON FERNANDO SPOHR

Presidente da Câmara de Vereadores

LAJEADO/RS

Assunto: VETO ao Projeto de Lei CM nº 049-01/2017

Excelentíssimo Senhor:

Encaminhamos a esta Casa Legislativa a anexa **MENSAGEM DE VETO** ao **Projeto de Lei CM nº 049-01/2017**, que “*Altera o mapa do Zoneamento de Uso do Solo da Lei Municipal nº 7.650/2006, que Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Lajeado*”.

Atenciosamente,

Marcelo Caumo,
Prefeito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

VETO AO PROJETO DE LEI Nº 049-01/2017

Senhor Presidente:

Na forma do disposto no § 1º do art. 90 da Lei Orgânica do Município, comunico que **VETEI TOTALMENTE o Projeto de Lei CM Nº 049-01/2017**, originário dessa Casa Legislativa, que “*Altera o mapa do Zoneamento de Uso do solo da Lei Municipal nº 7.650/2006, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Lajeado.*”

DAS RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

O Projeto de Lei CM Nº 049-01/2017 visa alterar a Lei Municipal nº 7.650/2006, que “*Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Lajeado*”, para modificar o mapa de Zoneamento de Uso do Solo, em “*área pertencente ao Bairro São Cristóvão, transformando parte da atual UTRU – Unidade Territorial Residencial Unifamiliar, em UTR – Unidade Territorial Residencial, com as seguintes delimitações: “I – Partindo de um ponto inicial, na esquina das Ruas Emílio Abichequer e Marechal Floriano Peixoto, segue pela Rua Emílio Abichequer, no sentido Sudeste – Noroeste, até encontrar a Rua Coelho Neto; compreendendo desta forma, no sentido Sudeste – Noroeste, apenas as residências localizadas ao lado esquerdo da quadra de número 41”*”.

A matéria atinente a política urbana é disciplinada na Constituição da República, na Lei Federal nº 10.257/2001, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e na Lei Orgânica do Município. Em consonância ao disposto nestas normas, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, além de ser obrigatório para as cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes.

A Constituição Federal disciplina sobre a Política Urbana em seus artigos 182 e 183 e, ao tratar do tema, indica os critérios a serem observados pelos Municípios no estabelecimento da política de desenvolvimento urbano. O art. 182, “caput” estabelece que a política urbana “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Confira-se o dispositivo constitucional:

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.

§1º - 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 expansão urbana.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

Importante destacar, que no estabelecimento das diretrizes e na ordenação da ocupação e uso do solo urbano, mostra-se necessária uma política de desenvolvimento de forma planejada. Isto porque, o inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal evidencia que o casuísmo, nessa matéria, estará em desarmonia com os ditames constitucionais.

A ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não pode ocorrer de forma meramente acidental¹. Não há nada que impeça, em tese, a alteração pontual de um plano diretor, por intermédio de lei municipal de mesma hierarquia, contudo, há que ser observada a coerência e a sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter. Há que se observar, ainda, a participação popular no processo de decisão sobre a alteração do plano.

Importante destacar, que o Plano Diretor tem como objetivo orientar as ações do poder público, a fim de promover a ordenação dos espaços do município, a urbanização e a sustentabilidade, garantindo o direito à cidade e à cidadania de forma mais justa e a qualidade de vida à população local, tornando possível o desenvolvimento das funções sociais da cidade como um todo, bem como de cada propriedade em particular.

Por estes motivos, a legislação atinente à matéria elenca como requisito para a elaboração e alteração do Plano Diretor, a participação da população. O Estatuto da Cidade, no artigo 40, §4º, define a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e outros agentes envolvidos na comunidade, como elemento a ser garantido pelos Poderes Legislativo e Executivo municipais, no processo que envolva o Plano Diretor.

Essa ação não deve ser realizada apenas para cumprir uma exigência legal, trata-se de um elemento fundamental na identificação das questões municipais que envolvem toda a comunidade. Para que haja melhora na qualidade de vida da população é importante que a população se expresse e seja ouvida.

Nesse sentido, importante destacar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina em seu art. 177, § 5º sobre a necessidade da participação das entidades comunitárias legalmente 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. Confira-se o texto constitucional:

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

¹ MUKAI, Toshio. Temas atuais de direito urbanístico e ambiental, Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2004,p.29.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)

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

A necessidade de participação popular no planejamento municipal é um dos princípios que norteiam o Capítulo atinente aos Municípios na Constituição Federal. Nesse sentido, importante colacionar o texto constitucional:

CAPÍTULO IV
Dos Municípios

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:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
(...)

A participação das entidades comunitárias/associações representativas, usualmente concretizada por meio de audiências públicas é requisito essencial ao processo de elaboração/alteração do Plano Diretor. Trata-se de requisito, que se inobservado acarreta a inconstitucionalidade do processo legislativo.

Em verdade, a participação das entidades representativas da sociedade no planejamento municipal, materializada no artigo 40, §4º, I e artigo 43, II, do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), é indispensável para que a população efetivamente possa participar e interagir no processo de definição e elaboração da norma.

Ademais, ainda que não tenha sido definida, seja em sede constitucional, seja em sede infraconstitucional, o modo como se dará a participação popular, é incontroverso que deve ocorrer de alguma forma, assim como se desenvolvem as audiências públicas, etc.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Corte responsável pela análise da constitucionalidade de leis locais que disciplinem sobre a matéria, possui entendimento consolidado e invariavelmente declara a inconstitucionalidade de leis locais que aprovaram/alteraram o Plano Diretor sem observar o requisito da participação da comunidade.

As decisões a seguir colacionadas, são neste sentido:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.960/16, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DA LEI INSTITUIDORA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DISCUSSÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A lei municipal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade padece de vício formal, pois alterou a lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município **sem observar o regular processo legislativo, que deve assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, nos termos do preceito constante no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual.** Da mesma forma, restou violada a regra disposta no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, norma de observância obrigatória pelos Municípios. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072802689, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 11/12/2017)

Grifo nosso.

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 7.066/2016. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. LEI QUE CRIA A ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL VILA JULIETA. AFRONTA AO ARTIGO 29, INCISO XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ARTIGO 177, §5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.. É inconstitucional a lei municipal que altera Plano Diretor de desenvolvimento urbano do Município, sem observar processo legislativo. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70075250530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 06/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. JUNTADA DE CÓPIA DA LEI IMPUGNADA. IRREGULARIDADE SANADA. LEI MUNICIPAL N. 4.172/2016, DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO, QUE ALTERA A REDAÇÃO DA LEI INSTITUIDORA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. Tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo conferido, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. Considerando que, instado para tanto, o proponente trouxe aos autos, no prazo concedido, cópia da lei municipal impugnada, que é exigida pelo art. 3º, parágrafo único, da Lei n.º 9.868/1999, resta sanada a irregularidade decorrente da constatada ausência da referida cópia nos documentos que instruíram a petição inicial, não havendo falar em inépcia. 3. Não se conhece do pedido de declaração de inconstitucionalidade de projeto de lei municipal, porquanto a ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito deste Tribunal de Justiça Estadual, somente é cabível em face de lei ou ato normativo estadual ou municipal, nos termos do art. 95, inc. XII, "d", da Constituição Estadual. 4. Padece de vício formal lei municipal que altera lei instituidora do plano diretor de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

desenvolvimento urbano do Município, a qual foi promulgada sem observar o devido processo legislativo no que tange à obrigatoriedade de asseguarção da participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, prevista no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao disposto no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal - norma de observância obrigatória pelos Municípios. CONHECERAM EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069294148, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.195/2008. MUNICÍPIO DE TORRES. VÍCIO FORMAL. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES REALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DIRETOR. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. Lei que afronta o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, por autorizar o Poder Executivo a regularizar as obras e edificações realizadas em desconformidade com o plano diretor municipal, sem a participação da comunidade na discussão da matéria. Vício formal. Obrigatoriedade do planejamento participativo. Art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 29, inc. XII, ambos da Constituição Federal. Lei declarada inconstitucional. Efeitos ex nunc, com modulação. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033881541, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 13/06/2011)

Grifo nosso

Inobstante as razões acima elencadas, cumpre destacar que *“as normas de zoneamento podem ser diferentes e, em geral, o são, nas diversas zonas, mas devem ser idênticas em zonas da mesma espécie ou dentro da mesma zona, sob pena de quebrar a generalidade que as legitima.”*² Assim, a alteração do Plano Diretor, além de observar o requisito da participação popular, deve estar amparada em estudo técnico.

A casualidade da alteração do Plano Diretor é matéria amplamente debatida pela doutrina especializada, que leciona que *“a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade.”*³

Deste modo, além de não atender ao requisito da participação popular no processo de alteração do Plano Diretor, também não há demonstração do estudo técnico que originou a demanda para a modificação legislativa.

Feitas estas digressões, destaco que o Projeto de Lei CM nº 049-01/2017, que altera a lei instituidora do Plano Diretor Municipal, não observou o disposto no artigo 177, §5º, da Constituição Estadual, pois não há notícia de qualquer forma de participação popular durante a

² SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 243)

³ MUKAI, Toshio. Temas atuais de direito urbanístico e ambiental, Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2004, p.29.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

elaboração da lei impugnada. Além disso, não foi demonstrada a realização de estudo técnico a amparar a modificação legislativa. Diante disso, mostra-se inquestionável a inconstitucionalidade formal da lei aprovada por esta Casa, o quê viola pressuposto objetivo do ato normativo.

Pelas razões expostas, apresento **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei CM nº 096-01/2017, nos termos do art. 90, § 1º da Lei Orgânica do Município, em razão da afronta ao art. 177, § 5º da Constituição Estadual, do art. 29, XII da Constituição Federal e em razão da não comprovação de estudo técnico a embasar a alteração legislativa.

Marcelo Caumo
Prefeito