

1) **SOBRE O DESARQUIVAMENTO DO PROJETO – ILEGALIDADE/INCONSTITUCIONALIDADE**

Breve Histórico

Conforme se vê do Processo Legislativo nº 287/2008, responsável pelo trâmite do Projeto de Lei Complementar nº 008/08, a iniciativa legislativa para o mesmo foi do Chefe do Executivo, Sr. Prefeito Municipal, então o Sr. Alcindo Gabrieli.

Assim, tendo aquela autoridade Executiva apresentado o projeto ao Legislativo para deliberação e votação, o tramite deu início em 28/11/2008.

Ocorre que, até o final daquele ano de 2008, momento em que se deu o fim da Sessão Legislativa e também o fim da legislatura, o projeto acabou não sendo votado diante de pedido de vistas, como o que o mesmo restou ARQUIVADO.

EFEITOS DO ARQUIVAMENTO

Diante de tal situação legislativa, tem-se que o projeto acabou por não alcançar seu objetivo, qual seja, a votação, restando a matéria prejudicada por força do efeito do arquivamento. E o prejuízo legislativo derradeiro com o arquivamento é o equivalente a não existir mais matéria a ser apreciada, como o que, para efeito da atuação do legislador, nada mais caberia em relação ao mesmo. Ou seja, não havia mais projeto para ser apreciado pela casa legislativa. Em outras palavras: naquele momento toda e qualquer atuação de parlamentar em relação ao projeto havia se extinguido.

DO DESARQUIVAMENTO

Eis que, então, durante a nova Sessão Legislativa, aparentemente¹ no oitavo mês do primeiro ano da nova composição legislativa, a tramitação do mesmo projeto se REINICIA.

A notícia da razão do reinício é dada apenas pelo preâmbulo do Parecer nº 231/2009 da assessoria jurídica da Câmara, ao anunciar:

“O presente projeto de lei, encaminhado pela Administração passada visa alterar o anexo 3 da Lei Complementar nº103/2006, voltando a apreciação, tendo em vista o pedido de desarquivamento solicitado pelo Líder da Bancada do PT, Vereador Airton Luiz Minúsculi, na qualidade de representante do Governo Municipal.”

Ora, em assim sendo, há vício de processamento da matéria, tornando ilegal todo o procedimento desde o desarquivamento até sua votação, eis que, então, sequer o projeto poderia ter sido desarquivado, seja pela questão regimental, seja pela matéria em discussão.

Pois vejamos:

ILEGALIDADE DO DESARQUIVAMENTO E DO PROCESSAMENTO

Incompetência formal do Vereador:

Um VEREADOR não poderia ter pedido o desarquivamento do projeto, com o que, o sendo admitido, a origem do novo trâmite para se chegar à votação é viciado pela ilegalidade.

É que, em primeiro lugar, um VEREADOR não pode pedir o desarquivamento de um projeto cuja iniciativa foi do EXECUTIVO. Assim, por uma questão regimental, tem-se o vício formal.

¹ Se diz aparentemente porque estranhamente não há no processo legislativo documento que indique quando foi pedido e desarquivado o projeto.

E tal conclusão facilmente se chega pela conjugação de dois dispositivos do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, os quais determinam:

*Art. 97 – **O autor** poderá solicitar, em qualquer fase de elaboração legislativa a retirada de sua proposição.*

Parágrafo único – (...)

Art. 99 – Finda a Sessão Legislativa, serão arquivadas todas as proposições não votadas.

§ 2º - Na Sessão Legislativa seguinte, caso requerido o desarquivamento da proposição, retornará ela sua tramitação no ponto em que se encontrava ao ser arquivada, devendo ser novamente ouvidas as Comissões competentes.

Ora, o corolário legal e lógico da conjugação destas duas disposições é o fato de que em sendo somente AO AUTOR do projeto dado o direito de retirar o projeto, somente a ele cabe o direito de reativar (desarquivar) o projeto.

No caso, tendo sido a iniciativa do projeto do CHEFE DO EXECUTIVO, só a ele caberia o pedido de desarquivamento. Até não fazê-lo, seu desinteresse pela matéria, seja decorrente de ordem legal, meritória ou qualquer outra, impõe a manutenção do projeto sem tramitação e, no caso, sem nova tramitação.

Aliás, para não restar dúvida quanto a tal situação, deve ser observado também, em conjugação com aqueles dois dispositivos, o que determina o art. 58, II e III, do mesmo Regimento.

Lá consta:

Art. 58 – Poderão ser incluídos na Ordem do dia:

I- (...)

II- os projetos de iniciativa do Prefeito, com solicitação baseada no art. 39 da Lei Orgânica e aqueles com regime de urgência;

III- as propostas baseadas no art. 40 da Lei Orgânica, a requerimento de qualquer vereador.

Ou seja, o projeto ilegalmente desarquivamento pela falta de tal pedido por parte do seu autor, no caso o Prefeito, SEQUER PODERIA TER SIDO INCLUÍDO NA PAUTA DE VOTAÇÃO, eis que a ele cabe o pedido de colocação em votação, o que também não aconteceu.

Aliás, votação de projeto de lei a requerimento de vereador somente pode ocorrer obedecendo o contido no inciso III, o que não é o caso, eis que não se perfectibilizou para o caso a situação do art. 40 da Lei Orgânica.

Incompetência material do Vereador:

Por outro lado, mesmo que fosse superável a ilegalidade por força da incompetência formal de qualquer Vereador para pedir desarquivamento de projeto de iniciativa do Executivo, tem-se que há no caso também incompetência em razão da matéria, pelo que o desarquivamento e conseqüente tramitação da matéria, a pedido de edil, como feito no caso, se torna ilegal/inconstitucional.

É que o Projeto de Lei Complementar desarquivado trata de matéria relativa ao Plano Diretor, tanto que seu objeto é exatamente a inclusão (em relação ao Vale dos Vinhedos e outros distritos) e modificação (em Relação a Avenida Alvi Azul) de conteúdo objeto da norma que o instituiu, no caso, a Lei Complementar nº 103/2006, cuja matéria é de competência exclusiva do Executivo. E sendo matéria de iniciativa do executivo, não pode edil propor tramite de projeto (seja apresentando proposta, seja pedido desarquivamento com o mesmo efeito) que a institua ou altere.

Com efeito:

Apesar da Lei Orgânica do Município e o próprio Plano Diretor não estabelecer tal competência exclusiva ao Chefe do Executivo, certo é que, por outros fatores legais, essa é a orientação decorrente da melhor hermenêutica com base no conjunto das normas.

É que o Plano Diretor (e conseqüentemente suas mudanças), não apenas mexem com a estrutura física da cidade, como, por força disso e das imposições daí decorrentes, mexe com toda a dinâmica de atuação do executivo na consecução das tarefas em torno das imposições urbanas, criando, inclusive, a necessidade de ajustes orçamentários em decorrência das despesas daí decorrentes.

Tanto é assim que não são outros senão os a seguir transcritos, à quiçá de exemplo para compreensão, os ensinamentos do festejado doutrinador José Afonso da Silva:

“A qualificação jurídico-urbanística do solo, cujo objetivo primordial precisamente é a ordenação do solo, visando propiciar a plena realização das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes, preordena o exercício de tais funções.

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. 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 no respectivo processo.”

Por isso é que, conforme lembrado em ações diretas de inconstitucionalidade, observando os ensinamentos inclusive de tal doutrinador, já teve o judiciário oportunidade de afirmar:

*“Não é por outra razão que José Afonso da Silva, corroborando a assertiva de Hely Lopes Meirelles, de que a feitura dos planos urbanísticos é tarefa de técnicos, **acentua que a elaboração do Plano Diretor é da competência do Executivo Municipal, por intermédio***

dos órgãos de planejamentos da Prefeitura e que a iniciativa da lei respectiva pertence ao Prefeito, sob cuja orientação se prepara o plano.”²

Até porque, não deve ser esquecido que inevitavelmente a questão orçamentária está em jogo, pelo simples fato de que “não é demais lembrar, a propósito, que a expansão urbana implica em sensível aumento da despesa pública com equipamentos urbanos (luz, água, esgoto, arruamento, etc), pormenor esse que, confirmando a necessidade do planejamento integrado das atividades econômico-financeiras e urbanísticas, justifica a conclusão de que a iniciativa legislativa, também em relação a esta última matéria, quando exigente de planejamento prévio, é do Prefeito Municipal”.³

Diante deste quadro de competência exclusiva, o procedimento legislativo adotado com o desarquivamento, em razão da matéria, deságua na inconstitucionalidade do processamento e votação, eis que com tal proceder usurpou da competência de iniciativa legislativa do executivo, ocasionando a nulidade de todo o ato.

2) ILEGALIDADE PELA FALTA DE DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DISTRITAL DO VALE DOS VINHEDOS

O processo legislativo em relação ao projeto de lei em debate demonstra que para seu trâmite foi oportunizada a manifestação popular, através de audiência pública; a manifestação do COMPLAN, bem como a manifestação do FORUM de Políticas Públicas.

No entanto, como revela a documentação do processo legislativo, NÃO FOI OPORTUNIZADA a manifestação do CONSELHO DISTRITAL DE PLANEJAMENTO do Distrito do Vale dos Vinhedos, ente representativo da área diretamente atingida pelo que pretendia estabelecer, em termos de zoneamento, o projeto de lei em questão.

² Acórdão nº66.667-0/6, TJESP.

³ Idem.

E tal oportunização é ato imprescindível, legalmente previsto pela Lei Complementar n 103/206, sem o que todo o processo legislativo está viciado pela ilegalidade.

É que os CONSELHOS DISTRITAIS DE PLANEJAMENTO (DISTRITAL), **fazem parte das instâncias permanentes do SPG**, ou seja, do SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, encarregado, conforme o art. 305 da LC 103/206, de “criar condições para o exercício do processo de planejamento e gestão dinâmico e contínuo, que articule as políticas da administração municipal com os diversos interesses da sociedade, promovendo e aperfeiçoando instrumentos para o gerenciamento do desenvolvimento”.

Aliás, é o SPG o encarregado, em função dos seus objetivos e estratégias determinadas por aquela mesma lei de, entre outros: 1) institucionalizar o processo permanente e sistematizado de atualização da legislação; 3) promover a integração dos planos, programas e projetos setoriais; 3) assegurar à sociedade civil organizada efetiva participação no processo de planejamento e gestão municipal; 4) autorizar diretrizes, documentar os procedimentos técnicos e produzir indicadores de desenvolvimento; 5) o gerenciamento das políticas públicas setoriais.

E para tanto, ao contrário do que alguns podem pensar, não é apenas o IPURB, o COMPLAN, o FORUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS, as SECRETARIAS E DEPARTAMENTOS SETORIAS MUNICIPAIS, os ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS OU ESTADUAIS e as INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL, mas também, e sobretudo, principalmente no que diz respeito aos interesses dos seus próprios territórios, os CONSELHOS DISTRITAIS DE PLANEJAMENTOS, quem têm o poder-dever de manifestação em torno de qualquer projeto que envolva o Plano Diretor.

Aliás, assim como o COMPLAN e o FÓRUM, também os **CONSELHOS DISTRITAIS têm poder DELIBERATIVO** para as questões que envolvem o Plano Diretor e todas as políticas

públicas de “planejamento e gestão”, nos exatos termos do art. 305, c/c art.307, III e art. 309 da LC 103/206.

E sobre a indispensabilidade da consulta ao CONSELHO DISTRITAL, bem como a detecção de tal deficiência no processo legislativo, a própria COMISSÃO TÉCNICA PERMANENTE DE OBRAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E ATIVIDADES PRIVADAS da Casa Legislativa, em parecer firmado em relação ao projeto sob comento, asseverou:

*“(...) e, **diante da constatação** de que as Atas referentes às reuniões realizadas pelo COMPLAN e Fórum de Políticas Públicas não constam as manifestações dos seus membros efetivos quanto a questão de interesse das regiões de São Valentim – Distrito de Tuiuty e do Distrito do Vale dos Vinhedos e, **principalmente diante da falta de parecer dos Conselhos Distritais** de Tuiuty e Vale dos Vinhedos, conforme estabelece a Lei do Plano Diretor em seu Artigo 309, que define a competência dos Conselhos Distritais de Planejamento; considerando ainda (...)*

Aliás, em relação às deliberações do COMPLAN e do FORUM sobre a matéria, há sérias dúvidas sobre a existência da correta convocação dos seus membros e do próprio quorum, já que, como se vê das atas de presença, existem representações dobradas e triplicadas em relação a entidades que fariam parte de seus membros, numa clara e evidente infração legal, a qual gera quorum sem o ter. Tal questão mereceria por si só maiores avaliações, mas pela falta de mais documentos e a exigüidade de tempo para apresentação desse parecer, apenas se chama a atenção de Vossa Excelência para esse aspecto.

Ou seja, a omissão é patente, está flagrante e leva ao vício completo do processamento legislativo em torno do Projeto de Lei Complementar nº 008/2008, cuja conclusão inafastável também por este motivo é sua ilegalidade.

3) ILEGALIDADE DA FIXAÇÃO DO ZONEAMENTO

O projeto ora em exame já em seu começo, ainda quando apresentado pelo Chefe do Executivo anterior, teve um caráter meritório equivocado que por inobservar e, conseqüentemente, afrontar o texto da LC 103/206, também o tornar ilegal em sua gênese.

Com efeito, a justifica para no ano passado ser apresentado o projeto ° 008/2008 agora ressuscitado, foi o de que o Plano Diretor, com sua alteração feita pela Lei Complementar nº 109, de 03 de maio de 2007⁴, havia deixado, ao transformar em urbano parte do território do distrito do Vale dos Vinhedos (e outros), de determinar o zoneamento para fins construtivos. Então, dito projeto queria e serviria apenas suprimir tal omissão.

O projeto de Lei 008/08 assim se explica:

“O Projeto de Lei Complementar que ora estamos submetendo a apreciação desse Egrégio Legislativo visa alterar o Anexo 3 da Lei Complementar nº103, de 26 de outubro de 2006 que “Dispões sobre o desenvolvimento urbano e rural do Município de Bento Gonçalves, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Bento Gonçalves e dá outras providências.

A alteração do referido Anexo, faz-se necessária uma vez que quando da aprovação da Lei Complementar nº 109, de 03 de maio de 2007, os arts. 2º e 3º, ampliaram o perímetro urbano do Município para São Valentin, Distrito de Tuiuty e Distrito do Vale dos Vinhedos. Porém, não houve definição quanto ao zoneamento daquelas áreas.”

Ocorre que muitos são os vícios originários em decorrência disso., entre eles:

Primeiro: a justificação dada para apresentação do projeto é inexistente. É que ao referir que os arts. 2º e 3º da LC 109 de 03/5/2007 teriam transformado parte rural do Vale dos Vinhedos em urbano, dá informação equivocada. Basta ler aqueles dois dispositivos para

⁴ É preciso atenção sobre esse aspecto porquê, por incrível que pareça, o Município tem duas leis de mesmo número, no caso, 109, uma com data de 3/5/07, que é a que se refere o texto agora em comento, e outra com data de 2/4/2007, gerando confusão legislativa-executiva.

ver que eles não têm tal conteúdo. Assim, poder-se-ia questionar, posto não conferir a informação motivacional do projeto, se realmente alguma lei transformou parte do distrito em área urbana.

Ora, aqueles dois dispositivos simplesmente dizem:

Art. 2º- O Anexo 3 da Lei Complementar 109, de 2 de abril de 2007 passa a vigorar conforme alteração procedida pela planta em anexo.

Art. 3º- O Anexo 3 da Lei Complementar 109, de 2 de abril de 2007, nas áreas situadas em São Valentin, passa a vigorar conforme alteração procedida pela planta em anexo.

Aonde se lê sobre transformação de área rural em Área Urbana? Em lugar algum! Portanto, se com aqueles dispositivos se pretendeu o que se diz ter sido feito, não foi feito o que se diz.

Segundo: Mas tem mais. Conforme o art. 14 da LC 103/2006, ou seja, o texto original do Plano Diretor, que até agora nenhuma alteração legislativa neste particular sofreu, ao tratar da “Estrutura do Espaço Urbano e Rural” da cidade, dá conta do seguinte:

“art. 14- As atividades urbanas e rurais são reguladas mediante a instituição de zonas de uso conforme planta de zoneamento (Anexo 3 – zona urbana e Anexo 9 – zona rural) da presente lei e normas aqui definidas.”

Ora, o texto original e inalterado é claro: o anexo que define o zoneamento URBANO é o de nº 3 e o RURAL é o de nº 9. Assim, caso a LC 109 de 3 de maio de 2007 quisesse alterar alguma coisa em termos rurais, teria que ter alterado o ANEXO 9 e não o Anexo 3. Quisesse falar em anexo 3 para aqueles fins, teria então que, obviamente, depois de revogar parte ao anexo 9, complementar o anexo 3. Como fez não atingiu seu objetivo, já que o ANEXO 9, que trata da zona rural, continua em pleno vigor.

Ou seja, também por esse motivo a LC agora aprovada e sob exame (nº 008/08) não tem como se sustentar, já que tenta dar sobrevida ao que nunca viveu da maneira que descreve.

Terceiro: Talvez ainda mais importante que tudo isso é o fato de que, ao contrário do que o projeto de LC agora aprovado sustenta como razões de existir, ou seja, a falta de zoneamento, inexistente. É que talvez inexistente zoneamento na forma e para os fins por alguns desejado, mas não legalmente.

Ora, quando da edição da LC 109 de 2 abril de 2007 (e se preste atenção, não quando da edição da LC 109 de 3 de maio de 2007, a qual é usada para justificar a proposta da LC 008/08 agora combatida), houve sim a definição do zoneamento. E tal definição transformou-se na redação do parágrafo único do art. 167 do Plano Diretor (LC 103), no qual se lê:

Art. 167. (...)

Parágrafo Único: No Vale dos Vinhedos ficam instituídos os aglomerados considerados “Exceção Devidas a Padrão Emergente – EPE”, cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII, desta lei e no anexo 13 (tabelas). Mesmo nestes casos os parâmetros de proteção da paisagem prevalecem. São eles:

I a IV- (...)

IV- Aglomerado Funcional 6 da Leopoldina.

Ou seja, ao contrário do afirmado no texto agora apressada e ilegalmente aprovado pela Câmara de Vereadores, o território do Vale dos Vinhedos (incluído aí o 6 da Leopoldina onde agora há o interesse do loteador sobre o que se diz ser área urbana) tem definido por lei a forma de sua ocupação, construção e aproveitamento.

Aliás, neste aspecto, tem-se que, além do ocorrido em relação ao Anexo 9 antes referido, tem-se que o projeto agora aprovado

também não altera o Anexo 13, onde se encontra exatamente as taxas e formas de ocupação.

Ademais, o Plano Diretor, inclusive com a mudança feita pela LC 109 de 2 de abril de 2007 (no que não há qualquer alteração com a edição da LC de mesmo número com data de maio/2007), ao fazer a proteção expressa ao Vale dos Vinhedos e outros distritos, NÃO FEZ DISTINÇÃO entre sua parte rural e/ou urbana, como o que o determinando pelo art. 167 e seu parágrafo aqui suscitado vale indistintamente.

Ou seja, não apenas já havia e há zoneamento determinado pelo Plano Diretor para a parte dita transformada em urbana⁵ no interior do Vale dos Vinhedos, como o artigo de lei e Anexo 13 que o definem não foram revogados.

⁵ Se é que foi. O que se dúvida pelos motivos aqui expostos.