



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL. 238/13
Fl. 116

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 238/2013 RELATÓRIO

O projeto de lei nº 238/2013, de autoria do Vereador **Joaquim Donizete do Carmo**, o presente projeto dá nova redação ao parágrafo 5º e acrescenta o parágrafo 7º todos ao art. 8º da Lei nº 11.468/2011, de 29 de dezembro de 2011 - Código de Posturas do Município.

Nas "Razões do Veto" encontramos parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município que, em síntese, relata o que segue:

“2. - Nossa Considerações

2.1.- Competência legislativa e iniciativa.

Primeiramente, verifica-se a possibilidade do Município legislar sobre a matéria, sendo a competência fundamentada no artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, cuidando-se de norma relativa às posturas municipais, no caso, relativas à licença de localização e funcionamento de determinados estabelecimentos comerciais.

Todavia, no que se refere à autoria, a questão posta a debate neste pedido de parecer é complexa, sendo defensável tanto o posicionamento de que não se cuida de matéria de autoria privativa do Prefeito, quanto, contrariamente, de que refere-se à estruturação e fiscalização administrativas, ínsitas à Administração Pública e portanto de iniciativa vinculada ao Chefe do Executivo (art. 29, II, LOM).

Ambas as posições são defensáveis juridicamente, e portanto, através de um juízo de oportunidade e conveniência, deve ser definida a linha a ser adotada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, no exercício de sua legítima discricionariedade administrativa.

Assim, numa interpretação mais literal da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, averigua-se que efetivamente não se dispõe, expressamente, que a fixação de posturas municipais seja matéria cuja iniciativa legislativa deva ser privativa do Chefe do Poder Executivo. Por tal linha de raciocínio, não havendo disposição expressa nesse sentido, cuida-se de matéria de iniciativa concorrente entre Executivo e Legislativo, autorizando-se pois o início do processo legislativo por parte do Ilmo. Sr. Vereador subscritor deste projeto de lei.

De outro vértice, não há como negar-se a existência de entendimento contrário, no sentido de que as posturas municipais, por se inserirem no poder de polícia administrativa, e, corolário lógico, na própria estrutura da Administração Pública, devem ser cuidadas através de normas legais de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Com efeito, por uma interpretação mais sistemática, verifica-se a Constituição Federal determina, em seu art. 61, § 1º, II "e", que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar processo legislativo cujo objeto seja matéria atinente à Administração Pública, ad litteram:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores ao Procurador -Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

A interpretação dada à norma pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não deixa dúvidas que ali insere-se toda matéria relativa à Administração Pública, e não somente (ou literalmente) a criação ou extinção de órgãos administrativos. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, ALTERAÇÃO, COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI, VICIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA A INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa Impossibilidade, **Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública** (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros as disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa, 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar o inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 do abril do 2000, do Estado de São Paulo. (STF, ADI 2417, rel. Min. Mauricio Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC, ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa

do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização o funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição Federal).

Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada (STF, ADI 2857, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007).
Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal do origem, de lei municipal em face da Constituição Estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. **Lei decorrente do projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 586050-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23.03.2012).

A interpretação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acerca do art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, é no sentido, portanto, de que todas as matérias pertinentes à Administração Pública são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porque, ao final e ao cabo, inserem-se na própria autonomia de gestão conferida ao Executivo em relação ao Legislativo, poderes que devem ser harmônicos e independentes entre si.

A interpretação devida ao art. 29, II, da LOM, portanto, não pode se dar de maneira diversa, haja vista, inclusive, cuidar-se de regra simétrica à norma constitucional acima transcrita, até porque se acatada a possibilidade de iniciativa de projetos legislativos atinentes à organização, poder fiscalizatórios, atribuições, etc., da Administração por força do Poder Legislativo, por via transversa estar-se-ia atentando contra o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), porque seria dado ao Legislador impor regras ao Executivo referentes à sua própria organização administrativa.

Assim é robusto o entendimento de que as posturas municipais cuidam-se de matéria atinente à Administração Pública, por versarem sobre normas de conduta impostas aos munícipes para o bem estar comum, Logo, a iniciativa de deflagração do processo legislativo parece ser privativa do Chefe do Poder Executivo, não autorizando o ordenamento jurídico-constitucional que seja iniciado por outrem.

Nesse sentido, diversos precedentes jurisprudenciais, em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como se verifica dos arestos a seguir exemplificados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal, iniciativa do Poder Legislativo, Regulação de posturas municipais. Uso de bem público Intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo É inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais. A iniciativa para deflagrar processo legislativo, em matéria que envolva a organização administrativa, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. Representação julgada procedente, (TJMG, ADI N° 1.0000.09.508655-9/000, Rel. Des. Almeida Melo, DJ 26.08.2011).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, É de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art; 173 da GEMG. Representação acolhida. (TJ MG, ADI n° 1.0000.06.449.0584/000, Rel. Des. Cláudio Costa, DJ de 07.04.2008).

Parece evidenciado, pois que a questão tratada na proposta legislativa é de conferir novas atribuições ao Poder Executivo, através da criação de uma nova postura pública a ser seguida por determinado ramo da atividade privada, e, exatamente por isso, invade competência subjetiva para a sua deflagração, conforme acima apontado.

Desta feita, em nosso sentir, embora, novamente se ressalte, exista respeitável entendimento em contrário, o presente processo legislativo não poderia ter sido iniciado por outrem que não o Sr. Prefeito Municipal, com violação ao disposto no art. 29, II, da LOM, simétrico ao art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, e, conseqüentemente, inquinando de inconstitucionalidade formai subjetiva por vício de iniciativa a proposta legislativa analisada.

2.2.- Problema formal prévio: falta de prévia conferência pública

Como é cediço, o Plano Diretor Participativo de Londrina (Lei Municipal nº 10.637/2008), em seu artigo 4º, previu um rol de leis complementares, que no entender do legislador municipal, seriam parte integrante do próprio Plano Diretor local:

- Art. 4º. Integram o Plano Diretor, instituído por esta Lei, as seguintes leis:*
- I. do Perímetro Urbano;*
 - II. do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano;*
 - III. do Parcelamento do Solo Urbano;*
 - IV. de Preservação do Patrimônio Cultural;*
 - V. do Sistema Viário;*
 - VI. o Código de Obras e Edificações;*
 - VII. o Código de Posturas; e*
 - VIII. o Código Ambiental.*

Verifica-se que em referido rol foi incluído, também, o Código de Posturas Municipais, aprovado pela Lei Municipal nº 11.468/2011, e que o projeto sob análise pretende modificar em parte.

Contudo, a previsão do Plano Diretor Municipal acaba por gerar consequências jurídicas relevantíssimas, já profundamente analisadas por esta Gerência, através da Orientação Jurídica n. 953/2012-PGM, assim como na Orientação Conjunta GALN/GPPUMA nº 1732/2013-PGM.

Como já exposto numa dessas manifestações anteriores, a previsão do artigo 4º do Plano Diretor é de constitucionalidade discutível. No entanto, é norma jurídica inserida em nosso ordenamento, válida, vigente e eficaz. Não pode, simplesmente, ser desconsiderada.

O pronunciamento desta PGM, na Orientação Jurídica nº 953/2012, foi no sentido de que as deliberações gerais de cunho político, sobre as matérias afetas ao Plano Diretor, necessitariam de deliberação popular em conferência. Isso somente não seria necessário, a princípio, se a lei modificadora apenas realizasse o **desdobramento técnico de tais normas gerais**.

No entanto, compulsando a redação do projeto sob análise, verifica-se que as modificações pretendidas não tratam de matéria de ordem técnica, mas refletem verdadeiro juízo político, que conforme já salientado, deve ser precedido de debate popular para a formatação da política pública.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art. 173 da CEMG. Representação acolhida. (TJMG, ADI nº 1.0000.06.449.058-4/000, Rel. Des. Cláudio Costa, DJ de 07.04.2008).

Parece evidenciado, pois que a questão tratada na proposta legislativa é de conferir novas atribuições ao Poder Executivo, através da criação de uma nova postura pública a ser seguida por determinado ramo da atividade privada, e, exatamente por isso, sendo mister sua posterior fiscalização, com a invasão da competência subjetiva para a sua deflagração, conforme acima apontado.

Desta feita, em nosso sentir, embora, novamente se ressalte, exista respeitável entendimento em contrário, o presente processo legislativo não poderia ter sido iniciado por outrem que não o Sr. Prefeito Municipal, com violação ao disposto no art. 29, II, da LOM, simétrico ao art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, e, conseqüentemente, inquinando de inconstitucionalidade formal subjetiva por vício de iniciativa a proposta legislativa analisada.

Conquanto não se possa olvidar que a Câmara Municipal, por seus Vereadores legitimamente eleitos pelo voto popular, possua a competência constitucional e republicana de edição das leis no âmbito municipal - o que engloba a competência também para modificá-las, pois -, o fato é que no que concerne às diretrizes urbanísticas erigidas nas Conferências da Cidade, vem entendendo o Poder Judiciário que tal competência seria de certa forma mitigada, não podendo ser alterado aquilo que a consulta popular direta entendeu como pertinente ao desenvolvimento sustentável de sua própria cidade.

Tal linha de pensamento deriva, diretamente, do disposto no art. 40 do Estatuto das Cidades, cujo § 4º, I, determina a realização de audiências públicas e debates com a participação da população para a elaboração do Plano Diretor, tendo se entendido assim que a modificação posterior do texto elaborado também ser dependente da realização das audiências públicas.

Nesse exato sentido, mister serem citados os seguintes precedentes:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE PERUÍBE/SP - INSTALAÇÃO DE PORTO COMERCIAL E COMPLEXO INDUSTRIAL EM ZONA ESPECIAL DE RESERVA FLORESTAL BIOLÓGICA, ESPAÇO TERRITORIAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO PELOS ARTIGOS 115 E 116 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 100/2007 (PLANO DIRETOR LOCAL) - INTERVENÇÃO QUE DEPENDE DA ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR, SENDO IMPRESCINDÍVEIS A ELABORAÇÃO DE PRÉVIOS ESTUDOS A DEMONSTRAR QUE A ATIVIDADE PROPOSTA NÃO COMPROMETE A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS QUE JUSTIFICAM A PRESERVAÇÃO DA ÁREA, PARECER DO CONSELHO DA CIDADE, E CONVOCAÇÃO DE ASSEMBLÉIAS E AUDIÊNCIA PÚBLICAS - MANOBRAS POLÍTICAS DA EX-PREFEITA PARA, AO ARREPIO DA LEI E DE QUALQUER POSTULADO ÉTICO, ALTERAR AS DIRETRIZES DO MACROZONEAMENTO DA ÁREA E INSTITUIR UM PLANO DE URBANIZAÇÃO PARA O LOCAL, SEM OBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO PLANO DIRETOR, DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREVISTOS NO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ILEGALIDADE E DESVIO DE PODER DAS AÇÕES E OMISSÕES PERPETRADAS PELA MUNICIPALIDADE, NA FIGURA DE SUA EX-PREFEITA, CARACTERIZANDO A PRÁTICA DE ATO VISANDO FIM PROIBIDO EM LEI OU DIVERSO DAQUELE PREVISTO NA REGRA DE COMPETÊNCIA - RECURSOS PROVIDOS, PARA CONDENAR A EX-PREFEITA ÀS PENAS DA LEI Nº 8.429/92 E DECLARAR A NULIDADE DE DECRETOS MUNICIPAIS QUE INSTRUMENTALIZARAM OS ATOS DE IMPROBIDADE. (TJSP, Ap.Civ. 99010.424938-4, Rel. Des.Renato Nalini, j. 03.03.2011)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA, MUNICÍPIO, ATO DO PREFEITO QUE ENCAMINHA PROJETO DE LEI A CÂMARA MUNICIPAL ALTERANDO O PLANO DIRETOR. SEGURANÇA CONCEDIDA NO 1º GRAU 1 Reexame necessário conhecido de ofício (Lei 12.016/09, art. 14, § 2º. **2. Tratando-se de Projeto de Lei que modifica o Plano Diretor, é imprescindível a prévia oitiva da comunidade em audiências públicas (rectius, mais de uma) todos os segmentos sociais, sob pena de violação de direito líquido e certo da população como um todo, protegível na via do mandado de segurança, por meio do Ministério Público defensor da sociedade. Art. 177, § 5º, da CE-88, e art. 40, § 4º, da Lei 10.254/2001 (Estatuto das Cidades). Precedentes do órgão Especial do TJRS. 3. Caso em que, estreme de dúvida, restou violado o princípio da prévia oitiva da comunidade, bem assim da publicidade, não bastasse o fato de na precária publicação feita no Mural da Prefeitura sequer constar determinada região atingida. 4. Apelação desprovida e sentença confirmada em reexame necessário conhecido de ofício. (TJRS, Apelação Cível Nº 70054239314, Primeira Câmara Cível, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 26/06/2013)**

Tem-se, pois, que por entendimento jurídico com embasamento técnico e jurisprudencial respeitável, a edição de leis que modifiquem aquilo que restou definido pelas diretrizes traçadas pela consulta popular direta (Conferência) não se revelaria possível, sob pena de transgressão ao próprio Estatuto das Cidades.

Assim, ainda que se possa não pactuar com tal entendimento - que não é unânime e se agrava no caso do Município de Londrina, onde as Conferências realizadas alcançaram um grau de especificação e definição de matérias de cunho eminentemente técnico que, com todo o respeito, sequer deveriam fazer parte da discussão popular direta, cujo objeto de deliberação teria que se dar no sentido de se traçar as diretrizes e linhas gerais a serem cumpridas pelo Estado, e não vincular-lhe a parâmetros técnicos que não deveriam ser definidos desta forma - cumpre à PGM esclarecer que o posicionamento atual que parece mais aceito no tocante ao tema seja, realmente não seria admissível a implementação de modificações no Plano Diretor Municipal sem a prévia consulta direta popular.

Por conta disso, por um critério de segurança jurídica e precaução¹, embora tal posicionamento não seja unânime, nem pacificado, entende-se recomendável o veto integral ao projeto de lei ora analisado, por estabelecer modificações em normas definidas pelas Conferências da Cidade sem a prévia consulta popular a respeito das modificações implementadas, salvo se tais matérias não tiverem sido, efetivamente, objeto de tais conferência públicas, o que deve ser objeto de análise pela autoridade competente. (grifo nosso)

¹ Não se perca de vista que o art. 52, VI, do Estatuto da Cidade taxa como ato de improbidade administrativa do Prefeito Municipal impedir ou deixar de garantir a realização dos requisitos do § 40 do art. 40 daquela lei.

2.3.- Análise do § 7º inserido ao artigo do Código de Posturas

Por outro lado, acaso a decisão político-administrativa seja no sentido da não existência de violação ao princípio da consulta popular acima descrito — algo plenamente possível, destaque-se — sucessivamente cumpre analisar mais detidamente as disposições do § 7º, incluído pelo projeto ao artigo 8º do Código de Posturas, que dispõe, basicamente, acerca da exclusão dos "restaurantes" das vedações previstos pelos incisos I e III, do caput do artigo:

Art. 8º *Só serão fornecidos Alvarás de Licença de Localização para os seguintes estabelecimentos:*

I - que explorem as atividades de jogos eletrônicos e similares, bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas alcoólicas, desde que distem, no mínimo, 300 (trezentos) metros de centros de educação infantil, de estabelecimentos de ensino fundamental e médio;

(...)

III - que permitam o consumo de bebidas alcoólicas no local, desde que situados em locais que distem, no mínimo, 300 (trezentos) metros de centros de educação infantil e de estabelecimentos de ensino fundamental, médio, superior ou cursos preparatórios, observado o seguinte: será respeitado o direito adquirido dos estabelecimentos que, na data da publicação desta lei, possuem Alvará de Licença para Funcionamento expedido pelo Município, com autorização para consumo de bebidas alcoólicas, desde que mantenham as características do alvará de origem; (...)

Em relação à previsão do inciso I, poder-se-ia afirmar que, claramente, os restaurantes não se amoldariam ao conceito de "outros estabelecimentos especializados em servir bebidas alcoólicas", pelo que a alteração seria desnecessária, salvo se com o objetivo de maior segurança jurídica, em face de eventual interpretação discordante no âmbito administrativo.

Contudo, em relação ao inciso III, a previsão do § 7º promove verdadeira exceção à regra, tendo em vista que todo restaurante que comercializasse bebidas alcoólicas poderia estar enquadrado no tipo legal "que permitam o consumo de bebidas alcoólicas no local". Vê-se, portanto, verdadeiro juízo político do legislador municipal, que, de forma expressa, pretende excluir os restaurantes da vedação geral de permissão de funcionamento de estabelecimento que comercialize bebidas alcoólicas em distância mínima inferior a 300 (trezentos) metros de estabelecimentos de ensino.

Tal decisão de cunho político-legislativo faz parte do próprio desenho de nosso Estado Democrático de Direito, e, do ponto de vista jurídico-material, não vislumbramos nenhum óbice para a modificação pretendida, salvo os problemas de cunho formal já indicados nos itens 2.1 e 2.2 deste Parecer Jurídico.

Contudo, ultrapassados os óbices formais antes indicados, ainda que inexistam outros limites jurídicos à modificação pretendida, cabe ao Chefe do Executivo Municipal avaliar o próprio mérito da proposta, em juízo de discricionariedade política, matéria sobre a qual não nos manifestaremos, tendo em vista ultrapassar nosso limite de atuação institucional.

2.4.- Análise da nova redação do § 5º do artigo 8º do Código de Posturas

Resta, por fim, a análise da nova redação que se pretende dar ao § 5º, do artigo 8º, do Código de Posturas. Aqui, nos parece, a solução mais adequada do ponto de vista jurídico é o veto, pelas razões que passamos a expor.

A redação vigente do § 5º é enxuta, e garante o direito adquirido ao funcionamento de estabelecimentos que atuavam nas situações de vedação arroladas pelos incisos do artigo 8º, quando da aprovação do novo Código de Posturas. Vale dizer, para aqueles que possuíam licença de localização e funcionamento expedido até a data da publicação da Lei Municipal nº 11.,468/2011, as vedações arroladas no artigo 8º não são aplicáveis.

Trata-se de solução jurídica elegante e razoável, tendo em vista o advento de regra jurídica limitadora mais gravosa, com prejuízo à noção de segurança jurídica que informa todo o nosso ordenamento jurídico. Mas, recordamos, o alvará de licença de localização e funcionamento é, de per si, precário, tendo em vista que se existirem posteriores descumprimentos de leis, pode vir ele a ser cassado. O "direito adquirido" a que alude a redação atual do § 5º é à não consideração dos limites do art. 8º em relação aos estabelecimentos que já se encontravam licenciados, quando da nova regra.

O projeto sob análise, contudo, modifica de forma profunda a situação em questão, permitindo, no caso dos estabelecimentos arrolados nos casos dos incisos I a III do art. 8º (que se referem a distância mínima em relação a estabelecimentos de ensino, grosso modo:

a) a "transferência" de alvarás de licença e localização para a mesma atividade exercida pelo proprietário anterior em caso de mudança de proprietário do respectivo estabelecimento;

b) a "transferência" de alvarás de licença e localização, quando houver mudança de atividade do estabelecimento, seja pelo mesmo proprietário ou por um adquirente, desde que respeitados os usos e parâmetros do zoneamento onde o estabelecimento estiver localizado.

Sendo francos, a redação nos parece um pouco confusa, e geradora de problemas hermenêuticos.

Inicialmente, não seria possível a "transferência de alvarás". O alvará é o documento administrativo que exterioriza a licença para determinada atividade, depois de analisado o cumprimento dos requisitos legais, e se refere, claramente, a uma determinada pessoa, física ou jurídica. A modificação do proprietário levará à necessidade de nova atividade de polícia administrativa, para verificação do cumprimento dos requisitos legais e emissão de nova licença.

²§ 5º Será respeitado o direito adquirido dos estabelecimentos que, na data da publicação desta lei, possuírem Alvará de Licença para localização e funcionamento expedido pelo Município.

O que, nos parece, pretendia o legislador, no caso acima denominado como "a", é estender o "direito adquirido" a que se refere o § 5º ao estabelecimento, e não à pessoa. Vale dizer, se o proprietário "X", que tinha o direito a exercer a atividade sem respeito à nova distância mínima prevista pelo art. 8º, vender seu estabelecimento ao novo proprietário "Y", passaria este a poder continuar exercendo tal atividade, não se lhe aplicando a limitação de distância. Portanto, no caso "a", a mudança é forte, em relação ao regime em vigor, fixando que os lugares onde, por exemplo, funcionam bares, poderão assim continuar ainda que haja mudança de proprietários.

Mas, ainda que se ultrapassassem os limites formais a que nos referimos nos itens 2.1 e 2.2 do presente Parecer, e ainda que se considere possível a mudança, num juízo político que não nos compete (vale dizer, o temperamento da regra de postura referente à distância mínima em relação a estabelecimentos de ensino), a redação do dispositivo, como aprovado, a nosso ver, poderá gerar diversos problemas de cunho interpretativo, iniciando pela noção de "transferência" de alvarás, que já mencionamos. Desse modo, ao menos com a redação com que foi aprovada, entendemos que o melhor, para que se evitem problemas jurídicos, seria o veto.

Resta a hipótese que denominamos de "b". E, aqui, além da redação mais complicada, geradora, portanto, de maiores problemas exegéticos, a modificação é de tal monta que nos parece tornar inócuas as próprias regras limitadoras dos incisos I a III, do art. 8º.

Afinal, se houver mudança de atividade do estabelecimento que diste menos do que 300 (trezentos) metros de um estabelecimento de ensino, ainda que tal mudança seja para as atividades vedadas nos incisos I a III, a ele seria "transferido" o alvará concedido à atividade anterior (o que, desde já, se verifica não ser possível). Com isso, poderia haver a multiplicação das atividades hoje vedadas nos referidos incisos, com a verdadeira revogação, na prática, das vedações em questão.

Quiçá não tenha sido essa a intenção do legislador, mas as dificuldades inerentes à interpretação do texto aprovado podem levar ao entendimento que acima expusemos, que equivaleria à própria revogação da distância mínima entre estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas e estabelecimentos comerciais.

Se esta era a vontade do legislador, melhor seria se, expressamente, houvesse a revogação dos referidos dispositivos, o que, pelo menos, evitariam as múltiplas interpretações que, indubitavelmente, advirão da redação como aprovada.

Por este motivo, sugerimos o veto integral."

3.- Conclusão

Diante do exposto e considerando as informações trazidas a conhecimento, opina-se pela existência de impeditivo constitucional para a sanção do Projeto de Lei analisado, opinando-se por seu veto integral, cabendo contudo ao Sr. Prefeito, dentro de seu juízo de conveniência e oportunidade, a decisão sobre a sanção ou veto ao Projeto de Lei em tela.

A conclusão do Prefeito foi a seguinte:

“Diante do parecer acima declinado, ficamos impossibilitados de sancionar o Projeto de Lei nº 238/2013, aprovado na forma do Substitutivo nº 2, vetando-o, totalmente.”

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os vetos.

2. Esta Assessoria, quando da análise do projeto em questão, manifestou-se, em síntese, como segue:

“No que se refere à competência legiferante do Município: as normas disciplinadoras das posturas municipais constituem, inegavelmente, matéria de interesse local, afetas ao poder de polícia administrativa do Município. São, por conseguinte, de competência municipal, de acordo com o que estabelecem os artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

No que tange à iniciativa, inexistindo disposição em contrário, a competência para legislar sobre o tema posto para análise, ou seja, posturas municipais, é concorrente, permitindo-se tanto ao Vereador, à Comissão da Câmara ou ao Prefeito ter a iniciativa do projeto de lei com este conteúdo.

Inexistindo óbices constitucionais ou legais, esta Assessoria nada tem a opor à tramitação do presente substitutivo por esta Casa.”

3. Ratificamos nosso entendimento de que a matéria é de competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo, pelos seguintes motivos:

As normas disciplinadoras das posturas municipais constituem, inegavelmente, matéria de interesse local, afetas ao poder de polícia administrativa do Município e que são, por conseguinte, de competência municipal, de acordo com o que estabelecem os artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local e afeta à competência legiferante do Município.

Nesta vertente, no que tange à iniciativa, inexistindo disposição em contrário, a competência para legislar sobre o tema posto para análise, ou seja, posturas municipais, é concorrente, permitindo-se tanto ao Vereador, à Comissão da Câmara ou ao Prefeito ter a iniciativa do projeto de lei com este conteúdo.

Dentre os assuntos em que foi atribuída competência legislativa ao Município, está a defesa da saúde, da moral e do bem-estar público, bem como posturas municipais ditadas por razões de interesse público, de natureza urbanística, sanitária ou de segurança, cujas normas englobam o denominado poder de polícia, que é a faculdade de que

dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

O projeto sob análise se insere como uma forma de atuação do poder de polícia do Município, a quem compete definir ordens e proibições, e, ainda, limitar e condicionar a conduta de todos aqueles que utilizam bens ou exercem atividades que podem afetar a coletividade.

Sublinhe-se que o exercício do poder de polícia é conceituado como sendo a “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (CARVALHO FILHO, José dos Santos, “Manual de Direito Administrativo”, 17ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2007, p. 68).

Todavia, há quem entenda, como a PGM, que o vereador não pode deflagrar o processo legislativo que trata das posturas municipais porque compete ao Poder Executivo fazê-lo. Em outras palavras, somente o Chefe do Poder Executivo pode dispor das leis que tratam das suas atribuições.

Contudo, afiliamo-nos à corrente contrária, que entende que a matéria que trata das posturas municipais e de poder de polícia é de competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo.

Não apenas pelas razões postas acima, mas também por entender que o argumento daqueles que defendem a iniciativa privativa do Executivo digamos assim, por “presunção”, esbarra no consagrado entendimento do STF no sentido de que “*a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.*” (STF, ADI 724-MC, Celso de Mello).

4. No tocante à imprescindibilidade de prévia oitiva da comunidade em audiências públicas no que se refere a projetos que alterem o Plano Diretor, há que se registrar que, pelo que temos notícia, apenas uma vez esta Casa realizou audiência pública em projetos que alteram o plano diretor, que foi o caso do projeto do Angeloni.

Em se deliberando pela adoção dessa prática, há que se definir se realizar-se-ão audiências públicas apenas para projetos que alterem o plano diretor ou se estas também deverão realizar-se relativamente às leis que o integram (Lei do Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento, Lei de Parcelamento, Lei de Preservação do Patrimônio Cultural, Lei do Sistema Viário, Código de Obras e Edificações, **Código de Posturas** e Código Ambiental).³

³Registre-se que no ano passado tramitaram por esta Casa cerca de 23 projetos dessa natureza (incluído este projeto). Em 2012 tramitaram por esta Casa 41 projetos dessa natureza, entre matérias apresentadas pelo Prefeito e matérias apresentadas por vereadores.

Não nos parece que a realização de audiências públicas para discussão de qualquer projeto que altere o plano diretor ou as leis que o integram seja a melhor solução, em que pese seja a mais democrática.

Note-se que o referido § 4º do art. 40 do ECA explana que “no processo de **elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação**, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;”

Em comentário à referida disposição estatutária, o jurista Toshio Mukai⁴ assim preleciona:

“Em primeiro lugar, há que se decompor o caput em dois assuntos: o processo de elaboração do Plano Diretor; a fiscalização de sua implementação.

Nesses dois casos será garantida a participação popular prevista no inc. I. Ou seja, as palavras distinguem os casos: a elaboração do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação.

Portanto, deverá haver participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor apenas, e não de outras leis urbanísticas, decorram ou não do Plano Diretor, alterem-no ou não, já quando de sua implementação (palavra que estará indicando para leis decorrentes do Plano Diretor, ou para leis de planos específicos regionais de um Município dado). Neste último caso não se trata de participação popular na elaboração de leis decorrentes do Plano Diretor, mas sim de fiscalização da implementação do plano.

A população terá o direito garantido de fiscalizar a execução dos planos, projetos e programas urbanísticos e não o direito de participação nas elaborações? Deve se entender que a palavra “implementação” significa planos específicos que compõem o Plano Diretor. Também haverá o direito popular de fiscalizar as suas produções e execuções.

Destarte, conclui-se daí que, em se tratando de leis de uso e ocupação do solo, não há necessidade legal da participação popular na sua elaboração ...

*...
Demonstramos que a Lei do Plano Diretor, na sua elaboração e aprovação, necessita de prévias audiências públicas; porém, as leis dele decorrentes, como a de uso e ocupação do solo, não estão abrangidas pela obrigatoriedade da participação popular, porque, em primeiro lugar, o § 4º do art. 40 (norma geral, de obrigatória observância pelo Município) dispõe que a participação popular é obrigatória apenas na fiscalização da implementação do plano; teria falado*

⁴Mestre e Doutor em Direito do Estado (USP); Especialista em Direito Administrativo, Urbanístico e Ambiental. Parecer exarado em 30/8/2013. Boletim de Direito Municipal maio/2014, p. 325 e segs.

em lei que decorra do Plano Diretor? Se falou, não tornou obrigatória a participação na sua aprovação, mas sim na sua fiscalização. Porém, a interpretação mais correta é que "implementação" diz respeito ao próprio plano ...

Destarte, eis a distinção básica entre a lei que aprova o Plano Diretor e as leis urbanísticas que dele decorram ou não: quanto à primeira, é obrigatória a participação popular na sua elaboração e aprovação; quanto às segundas (se entendermos a expressão "sua implementação como sendo leis decorrentes do plano"), não estão submetidas àquela obrigação. O § 4º do art. 40 do Estatuto dispõe que a participação popular é obrigatória na fiscalização da execução dessas leis.

...quando de alterações pontuais do Plano Diretor, não há obrigatoriedade da participação popular."

Em que pesem os apontamentos feitos pelo renomado jurista, entendemos que tais audiências e debates têm necessariamente que ser realizadas e feitos no processo de **elaboração do plano diretor, na fiscalização de sua implementação** e quando **de alterações substanciais** (ou de grande repercussão na comunidade) a esta lei e às leis que o integram. Concordamos com ele no sentido de que em alterações pontuais do Plano Diretor (e de suas leis complementares) não há obrigatoriedade da participação popular, sob pena de se burocratizar por demais a tramitação de tais matérias.

Nesse sentido dispõe o art. 2º do Estatuto da Cidade:

"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

...
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população." (destacamos)

Veja-se que a primeira decisão judicial citada pela Procuradoria Geral do Município (no tópico 2.2) trata de hipótese de grande repercussão social (instalação de porto comercial e complexo industrial em zona especial de reserva florestal biológica).

Fixe-se ainda o que estabelece o art. 44 do mesmo Estatuto (da Cidade):

"Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como

condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”
(destacamos)

Então teríamos que submeter também qualquer **alteração** às leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual a debates, audiências e consultas públicas?⁵

Destaque-se que o § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade dispõe:

“Art. 40. ...

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.”

Ora, se o PPA, a LDO e a LO devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor, nos parece certo concluir que a alteração dessas diretrizes e prioridades devem ser novamente submetidas a debates, audiências e consultas.

Repise-se então que tais debates, audiências e consultas têm necessariamente que ser realizadas e feitos no processo de **elaboração** do PPA, da LDO e da LO e quando de **alterações substanciais** das diretrizes e prioridades estabelecidas nestas leis, sob pena, repise-se, de se burocratizar por demais a tramitação de tais matérias.

Assente-se que a própria Procuradoria informa que tal posicionamento (de que deve haver audiências em caso de alteração de plano diretor) não é unânime nem pacificado.

E já vimos decisão que inclusive considera que a realização conjunta de audiência pelo Executivo e pelo Legislativo já atenderia o comando legal do Estatuto da Cidade. Senão vejamos:

“... alteração do Plano Diretor do Município e da Lei de Zoneamento Urbano, possibilitando a execução de empreendimentos habitacionais de interesse social vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído por lei federal. Sustenta que a realização de audiência pública conjunta infringe o Estatuto da Cidade e os princípios norteadores da participação popular e gestão democrática da política urbanística municipal, uma vez que são necessárias audiências públicas distintas para cada fase de elaboração das leis, no âmbito dos respectivos Poderes, garantindo o direito líquido e certo dos munícipes à participação popular. Pretende a concessão da segurança para que se declare a nulidade e se obste a emissão de qualquer ato administrativo com base nas alterações no Plano Diretor do Município e na Lei de Zoneamento Urbano,

⁵No ano passado tramitaram por esta Casa cerca de 12 projetos dessa natureza. Oportuno registrar que foi um ano atípico, uma vez que o Prefeito Kireeff não costuma apresentar muitos projetos de lei. Em 2012 tramitaram por esta Casa 59 projetos dessa natureza.

introduzidas pelas Leis Municipais nºs 4.909 e 4.910, de 2 de outubro de 2013, sobretudo a autorização para execução de empreendimentos habitacionais de interesse social. Apresentou documentos (fls. 15/142). O Município de Valinhos requereu o ingresso no feito previamente à análise da liminar, dizendo que as alterações legislativas foram precedidas de audiência pública, a que se atribuiu ampla divulgação, tendo havido efetiva participação popular (fls. 144/153). Colacionou os documentos às fls. 154/660. A decisão às fls. 661 indeferiu o pedido de liminar por ausência de plausibilidade no direito invocado. O Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações às fls. 665/674, instruídas com os documentos às fls. 675/830. Sustenta que o processo legislativo destinado à alteração do plano diretor e da lei de uso e ocupação do solo no município foi observado, segundo as regras previstas na Lei Orgânica Municipal, e que houve intensa participação popular na audiência pública conjunta (fls. 665/674). O Prefeito Municipal e o Secretário de Planejamento e Meio Ambiente do Município também apresentaram informações, nas quais expõem a possibilidade de realização de audiência pública conjunta previamente à alteração legislativa questionada (fls. 831/836 e 837/842). O Ministério Público reitera os fundamentos invocados na inicial, pleiteando a concessão da ordem (fls. 844/845). É o relatório. FUNDAMENTO E DECIDO. Em preliminar, o ingresso do Município de Valinhos como litisconsorte passivo deve ser admitido na defesa do ato impugnado. No mérito, o presente mandado de segurança é fundamentado na ilegalidade em se realizar audiência pública conjunta entre os Poderes Executivo e Legislativo, visando assegurar participação popular no processo legislativo de modificação de leis que regulamentam o uso e ocupação do solo urbano no Município, nos termos do artigo 40, § 4º, I, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Em resumo, sustenta-se que a exigência legal somente é atendida com a realização de audiências públicas distintas, no âmbito de cada um dos referidos Poderes, visando garantir a participação popular no processo legislativo e a gestão democrática da política pública, o que não foi observado com a promoção de uma única audiência pública conjunta. O mandado de segurança é ação constitucional fundamentada na proteção ao direito líquido e certo ameaçado por ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública. O direito líquido e certo é aquele manifesto quanto à existência e delimitado em sua extensão, cujos requisitos possam ser aferidos de plano, segundo definição clássica de Hely Lopes Meirelles. A realização de audiência pública conjunta entre os Poderes Executivo e Legislativo, no processo de elaboração e alteração do plano diretor e legislação urbanística, garante plenamente a participação da sociedade no planejamento e fiscalização da política pública, não havendo direito líquido e certo à realização de audiências públicas distintas, promovidas em separado por cada um dos Poderes. O Ministério Público sustenta que incumbe ao Poder Executivo realizar audiência pública previamente à elaboração do projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal objetivando alterar normas urbanísticas para, em seguida, ser encaminhado o projeto ao Poder Legislativo que, por sua vez, igualmente deve realizar a solenidade para

ouvir a opinião da população sobre o projeto, servindo de base para sua aprovação ou não, ou eventual proposta de alteração. Acrescenta que, sem que exista projeto de lei, não poderia a Câmara ter promovido uma audiência pública porque sequer havia iniciado o processo legislativo. De fato, a participação popular no processo de criação e modificação de leis relativas ao uso e ocupação do solo urbano é assegurada pelo artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo, ao estabelecer a participação das respectivas entidades comunitárias no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano pelo Estado e Municípios. Trata-se de norma que implementa a democracia direta no desenvolvimento urbano, a ser exercida por meio de audiências públicas que garantam participação popular no processo legislativo, conforme prescreve o artigo 40, § 4º, inciso I, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), segundo o qual “no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. No caso vertente, suscita-se a nulidade da realização de audiência pública conjunta entre os Poderes Executivo e Legislativo para apreciação de projetos de lei destinados à alteração de normas urbanísticas no Município de Valinhos, visando à execução de empreendimentos habitacionais de interesse social vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Ocorre que não há regra legal expressa que exija a realização de duas audiências públicas independentes entre os Poderes Executivo e Legislativo, não havendo óbice à realização de solenidade conjunta, desde que a finalidade da norma seja atendida. Com efeito, a menção no artigo 40, § 4º, inciso I, da Lei nº 10.257/01, quanto à realização de audiências públicas, no plural, refere-se diretamente à necessidade de ambos os Poderes envolvidos no processo legislativo de criação ou modificação de leis urbanísticas assegurarem a participação popular, tanto na etapa preliminar de elaboração de anteprojeto para se submetido à apreciação do Poder Executivo, que elaborará o projeto de sua iniciativa, quanto na etapa de apreciação do projeto pelo Poder Legislativo. Com a audiência pública conjunta, abreviam-se as etapas do processo legislativo, sem prejudicar a participação popular que é garantida em uma única solenidade por ambos os Poderes. A realização de audiência conjunta não prejudicou a gestão democrática das políticas urbanas ou a participação popular, haja vista que o objetivo da solenidade, que é permitir que a população tenha oportunidade de opinar e fiscalizar o processo de criação ou alteração de leis urbanísticas, foi plenamente atendido. Vale lembrar que as leis devem ser aplicadas de acordo com os fins sociais a que se dirigem, segundo o artigo 5º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). A finalidade social das audiências públicas foi observada com a realização de audiência pública conjunta. Cumpre ressaltar que, no caso vertente, a audiência pública conjunta foi precedida de ampla divulgação, tendo havido efetiva participação popular (fls. 402/487), o que reforça a afirmação de que o escopo da norma foi alcançado. Por conseguinte,

a ausência de violação ao direito líquido e certo da população valinhense à participação no processo de alteração das leis urbanísticas locais enseja a improcedência do pedido. Diante do exposto, DENEGO a segurança pleiteada. Sem condenação em custas e despesas processuais em virtude da isenção legal. Não há condenação ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência (STF, Súmula nº 512; STJ, Súmula nº 105). P. R. I. - ADV: APARECIDA DE LOURDES TEIXEIRA (OAB 218375/SP), FELIPE DE LEMOS SAMPAIO (OAB 232619/SP)

Não concordamos com esta decisão, a não ser que não haja nenhuma alteração do projeto apresentado pelo Executivo no Legislativo. Do contrário, o princípio da consulta popular deve ser observado separadamente pelo Executivo e pelo Legislativo.

Em se decidindo que a promoção de audiências e debates será a regra, reitere-se que ela se aplicará também ao Executivo, que em projetos seus dessa natureza terá que realizá-los e, posteriormente, quando a matéria chegar ao Legislativo, necessitará de novas audiências e debates, como tem sido feito com relação aos projetos originais do plano diretor e complementares e do PPA, da LDO e da LO.

Nesse sentido, ter-se-ia que fazer um levantamento dos projetos do Executivo que estão em tramitação nesta Casa alterando o plano diretor (e as leis que o integram, se assim se decidir), solicitar ao Prefeito que os archive e que os submeta a audiências e debates, para posteriormente reencaminhá-los a este Legislativo, o qual também deverá realizar suas audiências e debates.

De igual modo, ter-se-ia que interromper a tramitação de todos os projetos dessa natureza de autoria de vereadores e submetê-los a audiências e debates, para só então prosseguirem em sua tramitação.

Ora, se a Procuradoria tem esse entendimento desde 2012, como explicar a sanção de alguns projetos nesse período sem a realização de audiências públicas, alguns deles de autoria do próprio Executivo Municipal?⁶

Em face do exposto, e uma vez que o Estatuto da Cidade não é claro quanto à necessidade da realização dessas audiências e debates quando da **alteração** do plano diretor e das leis que o integram, talvez fosse o caso de se editar uma lei definindo que tipo de alterações justificariam a realização de audiências e debates e, até que se faça essa definição, projetos dessa natureza (de alteração ao plano diretor e às leis que o integram e os projetos de alteração às leis orçamentárias) não poderiam tramitar por este Legislativo sem a realização de audiências públicas.

⁶Cite-se, apenas para exemplificar, a sanção das leis nºs 11.925, de 24 de outubro de 2013, 11.979, de 26 de dezembro de 2013, e 11.993, de 27 de dezembro de 2013, a primeira de autoria do Vereador Gustavo Richa e as demais de autoria do próprio Executivo Municipal, as quais alteram dispositivos do Código de Posturas do Município e que tramitaram por esta Casa sem a realização de qualquer audiência pública, seja no Legislativo, seja no Executivo (ver cópias anexas a este parecer).



5. No caso específico, em que pese entendamos de forma diferente (que as audiências públicas só devem ser realizadas quando se tratarem de alterações substanciais, o que entendemos que não é o caso), mas uma vez que a doutrina e a jurisprudência caminham no sentido de que a consulta popular seja a regra, esta Assessoria, revendo sua posição anterior, opina pela MANUTENÇÃO DO VETO.

Há que se levar em conta também, para a MANUTENÇÃO DO VETO, as ponderações feitas pela PGM relativamente à contrariedade ao interesse público e os problemas de interpretação que poderá ensejar a redação proposta ao § 5º do art. 8º do Código de Posturas (ver item 2.4 do parecer da PGM).

6. Por oportuno, indicamos que forma consultados para a elaboração deste parecer, dentre outros, os seguintes artigos:

a) França, Sarah Lúcia Alves. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular.pdf>. Acesso em 17.4.2014;

b) Artigo publicado na Gazeta Mercantil on-line na edição de 19 de dezembro de 2008. Acesse o link http://www.gazetamercantil.com.br/GZM_News.aspx?parms=2235245,408,100,1. Acesso em 16.4.2014;

c) Zandonade, Adriana e Rossi, Roberta Lessa. A AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR. Disponível em <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>. Acesso em 17.4.2014;

d) Mukai, Toshio. O DIREITO URBANÍSTICO NA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE DEMOCRÁTICA. Disponível em http://www.lex.com.br/doutrina_24254772_O_DIREITO_URBANISTICO_NA_CONSTRUC_AO_DE_UMA_CIDADE_DEMOCRATICA.aspx. Acesso em 28.4.2014.

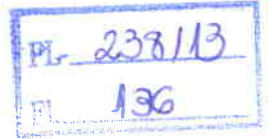
Londrina, 3 de julho de 2014.


Mari Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná



LEI Nº 11.925, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013

SÚMULA: Dá nova redação ao parágrafo 2º do Art. 38 da Lei nº 11.468/2011 (Código de Posturas do Município), e acrescenta o parágrafo 3º ao referido artigo.

**A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA,
ESTADO DO PARANÁ, APROVOU E EU,
PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A
SEGUINTE**

LEI:

Art. 1º Fica alterado o parágrafo 2º e acrescentado o parágrafo 3º ao artigo 38 da Lei nº 11.468, de 29 de dezembro de 2011 (Código de Posturas do Município), com a seguinte redação:

“Art. 38...

...

§ 2º Os veículos ou sucatas abandonados em vias públicas e em logradouros públicos, por mais de 30 dias, contados a partir da denúncia de qualquer cidadão, serão recolhidos ao depósito ou outro local indicado pelo Município, após aplicado o disposto no parágrafo 3º deste artigo.

§ 3º Nos casos em que ficar caracterizado o abandono, o veículo será identificado e o proprietário será notificado pelo órgão municipal competente para que retire o veículo do logradouro público no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de remoção.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Londrina, 24 de outubro de 2013.

Alexandre Lopes Kireeff
PREFEITO DO MUNICÍPIO

Paulo Arcoverde Nascimento
SECRETÁRIO DE GOVERNO

Ref.

Projeto de Lei nº 32/2013

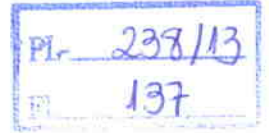
Autoria: Gustavo Corulli Richa.

Aprovado na forma do Substitutivo nº 2.



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná



LEI Nº 11.979, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2013.

SÚMULA: Altera a redação do artigo 9º da Lei Municipal nº 11.468, de 29 de dezembro de 2011 - Código de Posturas do Município.

**A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA,
ESTADO DO PARANÁ, APROVOU E EU,
PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A
SEGUINTE**

LEI:

Art. 1º O artigo 9º da Lei Municipal nº 11.468, de 29 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º A licença para localização e funcionamento de estabelecimentos – pessoa física ou jurídica – será expedida depois de cumpridas as disposições deste código e de seu regulamento, bem como da legislação aplicável a cada caso, principalmente quando exigirem observância a:

- I. higiene – através de vistoria e emissão de licença sanitária;*
- II. ambiente – caso em que será exigido Parecer ou Laudo Ambiental;*
- III. segurança:*
 - a) mediante apresentação de Laudo de Vistoria do Corpo de Bombeiros ou documento liberatório;*
 - b) do visto de conclusão da obra.*

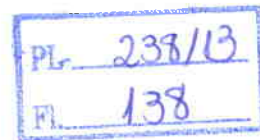
§ 1º Atendendo ao que dispõe a legislação, Decreto Municipal regulamentará a exigência de outros documentos, de acordo com a atividade desenvolvida.

§ 2º Não obsta a liberação do alvará definitivo o imóvel cuja obra ainda não possua o visto de conclusão, sendo o documento suprido por atestado de responsabilidade técnica, expedido por engenheiro legalmente habilitado, certificando a higidez e segurança da construção para os fins requeridos no pedido de licença, caso que será comunicado à Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação, para que se tomem as providências cabíveis, visando à regularização da construção.



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná



§ 3º É admissível a emissão de alvará de licença com prazo de validade previamente fixado, de até 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, até a completa formalização documental nos termos do regulamento.

§ 4º O alvará que trata o parágrafo anterior, quando as atividades envolverem aglomeração de pessoas, manuseio de produtos inflamáveis, voláteis, combustíveis, explosivos ou qualquer outro produto que possa causar danos ao meio ambiente, não poderão ser expedidos, mesmo que a título precário, sem o cumprimento do inciso III, alínea "a", deste artigo.

§ 5º Não se aplica o disposto nos parágrafos 2º e 3º deste artigo quanto estiver em vigor medida judicial que torne a obra embargada.

§ 6º O disposto no § 2º deste artigo não se aplica nas hipóteses previstas nos artigos 153 a 158 da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008."

§ 7º Na aplicação e no cumprimento das disposições deste artigo deverá ser observado e obedecido o seguinte:

I – A responsabilidade sobre o acompanhamento final será da Secretaria Municipal de Fazenda ou Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação, conforme for o caso, por meio de servidor público efetivo; e

II – Ficarão, a Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação, em parceria com a Secretaria Municipal de Fazenda, por meio dos servidores públicos municipais efetivos designados para o procedimento, responsáveis pela finalização de cada processo, dentro dos parâmetros estabelecidos neste artigo."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Londrina, 26 de dezembro de 2013.

Alexandre Lopes Kireeff
PREFEITO DO MUNICÍPIO

Ref.

Projeto de Lei nº 386/2012

Autoria: Executivo Municipal.

Aprovado na forma do Substitutivo nº 1, com a Emenda nº 1 e a Subemenda nº 1.

Paulo Arcoverde Nascimento
SECRETÁRIO DE GOVERNO



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná



LEI Nº 11.993, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2013

SÚMULA: Acrescenta parágrafo único ao art. 287, da Lei nº 11.468, de 29 de dezembro de 2011.

**A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA,
ESTADO DO PARANÁ, APROVOU E EU,
PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A
SEGUINTE**

LEI:

Art. 1º Passa o art. 287, da Lei nº 11.468, de 29 de dezembro de 2011, a vigorar acrescido de parágrafo único:

“Art. 287. Nenhuma inumação poderá se realizar fora dos cemitérios.

Parágrafo único. Ficam excetuadas as criptas instaladas em templos religiosos, desde que obedecidas todas as normas técnicas necessárias ao empreendimento, em especial as ambientais.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Londrina, 27 de dezembro de 2013.

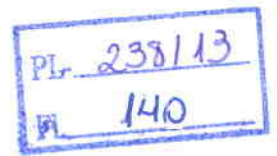
Alexandre Lopes Kireeff
PREFEITO DO MUNICÍPIO

Paulo Arcoverde Nascimento
SECRETÁRIO DE GOVERNO

Ref.
Projeto de Lei nº 328/2013
Autoria: Executivo Municipal.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná



COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Ao Veto Integral Projeto de Lei nº 238/2013

As audiências e consultas públicas são mecanismos basilares para garantir a gestão democrática da cidade, uma vez que avalizam o princípio constitucional do direito do cidadão à informação e à participação. Assim sendo, as mesmas devem ser promovidas pelo poder público com ampla divulgação. Com base nesse preceito, no âmbito municipal, as audiências públicas são obrigatórias no Legislativo Municipal para aprovação dos instrumentos de planejamento e gestão municipal como, por exemplo, o Plano Diretor e o Orçamento Anual.

No caso da elaboração do Plano Diretor, para atingir o objetivo central de um planejamento participativo é necessário criar as condições para a efetiva participação popular em todas as suas fases, isto é, da configuração do Plano Diretor ao controle popular na gestão do poder executivo e legislativo municipal. Esses mecanismos encontram-se previstos no § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, a seguir:

"§ 4º No processo de ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001).

*** Note-se que o estatuto da cidade fala em audiências públicas apenas na "Elaboração do Plano Diretor", nada falando em suas alterações.**

Isto posto, nos manifestamos pela derrubada do veto, por entender que a obrigatoriedade de audiência pública se dá somente no momento da elaboração do plano diretor e na sua renovação.

Ademais, também não há qualquer questionamento neste sentido, seja por parte do Ministério Público ou do Poder Judiciário, nem sequer um posicionamento jurisprudencial unânime ou pacificado da matéria sob análise desta comissão.

SALA DAS SESSÕES, 15 de julho de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto Fú
Membro