



# Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

## PARECER AO VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 244/2013 RELATÓRIO

O projeto de lei nº 244/2013, de autoria do Vereador **Roberto Fú**, tem por finalidade acrescentar o art. 156-A à Lei nº 10.637/2008, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML.

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

### “2. Nossas considerações.

*Verifica-se, primeiramente, que existe a possibilidade do Município legislar sobre a matéria, sendo a competência fundamentada no proeminente interesse local a respeito do tema.*

*No que se refere à autoria, não sendo a matéria de autoria privativa ou exclusiva do Prefeito, cumpriu-se a regra estabelecida pelo artigo 28, da LOM. Também quanto às demais disposições pertinentes ao processo legislativo, estabelecidas no artigo 26 e seguintes da LOM, e no Regimento Interno da Câmara Municipal, verifica-se que foram cumpridas.*

#### 2.1.-

*A questão que se coloca, contudo, é que a proposta legislativa apreciada altera o Plano Diretor Municipal, modificando assunto submetido à apreciação da Conferência da Cidade que embasou o texto final da legislação de regência das normas urbanísticas de nossa cidade.*

*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 EXPREFEITA 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 uníssono 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 precaução<sup>1</sup>, 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. (grifo nosso)*

<sup>1</sup> 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 § 4º do art. 40 daquela lei.

*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 dos §§ 2º a 5º do art. 1º da minuta, que dispõem, basicamente, acerca da hipótese de exceção ao caput do art. 156-A, ou seja, ao deferimento de visto de conclusão de obra e alvará provisório de funcionamento ao empreendimento ainda que não cumpridas todas as medidas mitigadoras, que se protrairão no tempo, mediante caução por parte do empreendedor.*

*A previsão de possibilidade de concessão de alvará de funcionamento provisório para empreendimento dependentes de EIV, todavia, confronta com o disposto no art. 9º, § 6º, do Código de Posturas Municipais (Lei 11.468/2011), na redação que lhe foi proporcionada pela Lei 11.979/2013, in verbis:*

*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:*

*(...)*

*§ 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.*

*(...)*

*§ 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.*

*Portanto, o art. 9º do Código de Posturas exige o cumprimento de todas as exigências legais para a concessão da licença para localização e funcionamento, dentre as quais se encontra o visto de conclusão de obra ("habite-se") expedida pela SMOP. Por seu § 2º, no entanto, a norma legal excetua a exigência do "habite-se" quando substituído por ART firmado por profissional competente, mas tal exceção não se aplica aos empreendimentos dependentes de EIV (art. 153/158 do Plano Diretor), como expressamente dispõe o § 6º supra transcrito.*

*Ora, o presente projeto de lei nada mais está a fazer senão admitir, em determinada hipótese (quando a implementação das medidas mitigadoras extrapolar o prazo de construção da obra), que se conceda o "alvará provisório" ao empreendimento, tornando bastante problemática aplicação da norma jurídica, pelos servidores públicos responsáveis, pois, afinal de contas, deverão apreciar os casos concretos que lhes serão apresentados com base no art. 156-A do Plano Diretor, ora incluído, ou com base no art. 9º do Código de Posturas, visto que contraditórias as regras legais?*

*Além disso, é bom que se esclareça, o novel art. 156-A não colide, apenas, ao art. 9º do Código de Posturas - porque tal conflito seria plenamente resolúvel pela aplicação das regras de hermenêutica e interpretação jurídica - mas com o próprio sistema de proteção às normas urbanísticas que é a própria razão de ser do Plano Diretor.*

*No plano lógico-legislativo, quer nos parecer claro que a definição de determinado empreendimento como impactante ao regular funcionamento da cidade, tanto que dependente sua aprovação pelo Poder Público de realização de um estudo do impacto gerado e definição de medidas para minorar esse impacto, não se coaduna com o tratamento favorecido definido pelos §§ 2º a 5º do art. 156-A.*

*Se a norma jurídica visa - e isso é indisfarçável - proteger o direito urbanístico, a vida coletiva dos cidadãos, dotando-lhes de espaços públicos e privados que resguardem sua saúde e dignidade, e se o empreendimento está a causar transtorno ao bem jurídico protegido (tanto que necessário o EIV), não haveria, a nosso sentir, sentido lógico em lhe conferir tratamento diferenciado ou favorável.*

*A solução, a nosso ver, não seria conferir prazo elastecido para o empreendedor implementar as medidas mitigatórias, mas exigir seu cumprimento no prazo máximo da obra, sem as quais não lhe seria concedido o funcionamento do empreendimento. Elastecer-se tal situação, permitindo o "funcionamento provisório" não parece guardar relação lógica com o objetivo da própria lei modificada, o Plano Diretor Municipal.*

### **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, ou sucessivamente pelo veto aos §§ 2º a 5º do art. 1º, 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 244/2013, aprovado na forma do Substitutivo nº 1 e com a Emendas nº 1, 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, o presente projeto acha-se amparado pelos 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.

**Trata-se de matéria de iniciativa concorrente** entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Esse é o entendimento do STF, senão vejamos:

*“Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido.” (RE 218110/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, j. em 02/04/2002).*

O fundamento constitucional e legal para a presente propositura encontram-se no artigo 30, VIII, da CF, que concede ao Município autonomia para promover, no que lhe couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e no artigo 5º, XIII, da LOM que, repetindo idêntico preceito, atribui ao Município competência para estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

Inexistindo óbices constitucionais ou legais, caberá ao Soberano Plenário desta Casa decidir se aguarda a lei específica mencionada pelo IPPUL ou se aprova a matéria na forma do substitutivo nº 1 que a acompanha.”

3. 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).<sup>1</sup>

Não no 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 Mukai<sup>2</sup> 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 comporão o Plano Diretor. Também haverá o direito popular de fiscalizar as suas produções e execuções.*

<sup>1</sup>Registre-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.

<sup>2</sup>Mestre 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.



*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 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 citada pela Procuradoria Geral do Município trata de hipótese de grande repercussão social (instalação de porto comercial e complexo industrial em zona especial de reserva florestal biológica).

Observe-se que para garantia da gestão democrática da cidade, o mesmo Estatuto da Cidade estabeleceu:

*“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

*I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*II- debates, audiências e consulta pública;*

*III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;” (destacamos)*

Ora, será que a análise de matérias dessa natureza por um órgão colegiado de política urbana, no nosso caso o CMC (composto por representantes de 31 órgãos e entidades), não seria suficiente para garantia da gestão democrática da cidade em casos de menor impacto, como no presente caso?

Fixe-se ainda o que estabelece o art. 44 do mesmo Estatuto:

*“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?<sup>3</sup>

<sup>3</sup>No 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.



**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 pluriamual, 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, 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 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, reitera-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.

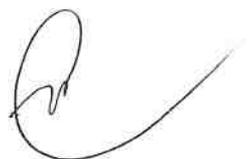
De igual modo, ter-se-ia que interromper a tramitação de todos os projetos dessa natureza de autoria de vereadores e submetê-los a audiências e debates, para só então prosseguirem em sua tramitação.

Fixe-se que todas as matérias desta natureza que já tramitaram por esta Casa foram previamente submetidas ao CMC e em nenhuma ocasião este órgão cogitou de que deveria haver a realização dessas audiências e debates.

Registre-se que o IPPUL fez a seguinte menção em parecer ao projeto original (fls. 13 deste processo legislativo):

*“Conforme Orientação nº 1785/2011-PGM: “se a Conferência realizada entendeu que a política urbana da cidade deveria tomar a feição estipulada na minuta originária, qualquer alteração em tal manifestação da vontade (soberana) da população é indevida, ao menos que, no mínimo, realizada outra Conferência nos moldes da primeira. Entende-se que nem mesmo a Câmara Municipal, cuja função precípua é a de representação da vontade popular, poderia se insurgir contra a própria vontade popular, manifestada, no caso concreto, de forma direta, e não mediante representação.”*

*Quanto aos aspectos técnicos referentes à solicitação de inclusão de Art. 156-A à Lei Municipal 10.637/2008 temos a informar que conforme o parágrafo único do Art. 153 da mesma Lei, “ a aplicação do EIV deverá considerar também os critérios previstos em legislação específica”, sendo assim as regulamentações referentes ao Estudo de impacto de Vizinhança – EIV – dar-se-ão através de lei específica. Informamos ainda que esta lei, após várias reuniões, está sendo elaborada e encaminhada pelo IPPUL, incluindo sugestões apresentadas por essa Casa.”*



Ora, se a Procuradoria tem esse entendimento desde 2011, como explicar a sanção de alguns projetos nesse período sem a realização de audiências públicas, alguns deles de autoria do próprio Executivo Municipal?<sup>4</sup>

Relativamente ao Substitutivo nº 1, o IPPUL manifestou-se como segue:

“Esta Diretoria não se opõe ao texto do projeto de lei. Entretanto, cabe observar que pode haver dificuldade de apurar, tecnicamente, se as medidas estão sendo realizadas “na mesma proporção” que o empreendimento. Vale lembrar, ainda, que algumas medidas chamadas “de execução continuada”, devem ser realizadas até mesmo após a conclusão do empreendimento.”  
(destacamos)

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.

**4. No tocante às disposições do projeto confrontarem com o disposto no art. 9º, § 6º, do Código de Posturas Municipal**, data maxima venia, discordamos do entendimento da dita Procuradoria, uma vez que § 6º do art. 9º proíbe a emissão de alvará definitivo ao imóvel cuja obra ainda não possua visto de conclusão e que dependam de EIV, enquanto que o § 2º do art. 156-A proposto pelo presente projeto permite a emissão de visto de conclusão e de alvará provisório no caso de obras que dependam de EIV e cujas medidas mitigatórias e/ou compensatórias exijam prazo maior que o necessário para a realização do empreendimento que as motivou.

Fixe-se que a redação aprovada foi sugerida pelo CMC, consoante se pode observar às fls. 10 e 11 do processo legislativo.

**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**.



<sup>4</sup>Em 2014 foi sancionado um projeto dessa natureza (Lei 12.015/2014), de autoria do Executivo Municipal, e em 2013 foram sancionados quatro projetos dessa natureza, sendo três de autoria do Executivo (Leis nº 11.849, 11.979 e 11.993/2014) e um de autoria do Legislativo (Lei 11.925/2014). Também foram apresentados pelo Executivo e sancionados cerca de 10 projetos de alteração orçamentária.

Há que se levar em conta também, para a MANUTENÇÃO DO VETO, o que firmou o IPPUL (no sentido de que “pode haver dificuldade de apurar, tecnicamente, se as medidas estão sendo realizadas “na mesma proporção” que o empreendimento”), bem como a informação de que aquele Instituto está elaborando a regulamentação referente ao EIV.

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](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](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\\_CONSTRUCAO\\_DE\\_UMA\\_CIDADE\\_DEMOCRATICA.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_24254772_O_DIREITO_URBANISTICO_NA_CONSTRUCAO_DE_UMA_CIDADE_DEMOCRATICA.aspx). Acesso em 28.4.2014.

Londrina, 27 de maio de 2014.

  
Marli Melo de Paiva  
OAB/PR nº 21.400



**Câmara Municipal de Londrina**  
*Estado do Paraná*

**COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO**

**VOTO DA COMISSÃO**

**Ao Veto Integral Projeto de Lei nº 244/2013**

Corroboramos com o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica e nos manifestamos favoráveis à manutenção do veto.

SALA DAS SESSÕES, 05 de junho de 2014.

**A COMISSÃO:**

**Péricles Deliberador**  
Presidente/Relator

**José Roque Neto**  
Vice Presidente

—  
**Roberto Fú**  
Membro