

PARECER Nº 499/2001 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 14/2001.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica, de autoria da Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, que visa acrescer o artigo 160-A, para o fim de obrigar que as audiências públicas previstas no § 2º do artigo 160 e § 2º do art. 159 da Lei Orgânica sejam sempre realizadas naquela Comissão Permanente da Câmara Municipal de São Paulo, em conjunto com os órgãos públicos envolvidos na aprovação de empreendimentos de significativa repercussão na infra-estrutura urbana.

Segundo a propositura, essas audiências com a participação da sociedade civil, seriam realizadas na forma da Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991 (Regimento Interno), determinando, ainda, os prazos para a realização dessas audiências públicas, sendo a primeira em 15 (quinze) dias contados da protocolização do pedido de aprovação de plantas e a segunda antes da aprovação final do projeto.

Nada obsta o regular prosseguimento da propositura que encontra fundamento nos artigos 13, I; 37, caput da Lei Orgânica do Município e no Poder de Polícia Administrativa, consubstanciado no artigo 160, I, III e VII da citada Lei Orgânica do Município.

Com efeito, o artigo 13, I da LOM estabelece ser da competência da Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, e o art. 37, caput, enuncia a regra geral de que "a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica."

O artigo 160, por sua vez, dispõe competir ao Poder Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, concedendo e renovando licenças para instalação e funcionamento, fiscalizando as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população, e regulamentar a execução e controle de obras, incluídas as edificações, as construções, reformas, demolições ou reconstruções, os equipamentos, as instalações e os serviços, visando a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida em defesa do consumidor e do meio ambiente (incisos I, III e VII).

Nesse sentido é o entendimento do ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros Editores, pág. 370) que, ao dispor sobre os meios de atuação do poder de polícia - 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 - ensina:

"Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento."

No caso, podemos observar, ainda, o artigo 143 da Lei Orgânica do Município, que trata "Do Processo de Planejamento", e em especial seu § 1º, além do inciso I, do artigo 149, quando trata do "Desenvolvimento do Município", onde se assevera:

" Art. 143 - O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares.

§ 1º - Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

.....
Art. 149 - O Município, para cumprir o disposto no artigo anterior, promoverá igualmente:

I - o controle da implantação e do funcionamento das atividades industriais, comerciais, institucionais, de serviços, do uso residencial e da infra-estrutura urbana, corrigindo deseconomias geradas no processo de urbanização."

Do artigo 160, extrai-se que o início das atividades econômicas dependerá de licença prévia dos órgãos competentes. É a chamada licença de funcionamento regulamentada pela Lei nº 10.205/86. O início das atividades econômicas que tenham repercussão ambiental depende, além da licença de funcionamento, da aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e sócio-energético, sendo para esta hipótese, assegurada a realização de audiências públicas.

Como se vê, ao se tratar da atividade econômica, há que se analisar os impactos que a construção dos grandes empreendimentos possam gerar, quando se permite a intervenção do Poder Municipal e a participação popular. Há que se falar que consoante o artigo 6º da Lei Orgânica do Município, de que os poderes Executivo e Legislativo sendo independentes e harmônicos, vedada a delegação de poderes entre si, fica patente que na propositura se ressalta a harmonia entre os poderes, sem usurpação de competências ou ingerência, pois o Legislativo não invoca para si uma atribuição do Executivo, mas representando os legítimos interesses da

coletividade, colabora no assunto, a vista da definição do emérito e saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles, na mesma obra citada, págs. 438 e 439:

"Como Poder Legislativo do Município, a Câmara dos Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência as suas atribuições institucionais. Desempenha, além da função legislativa e fiscalizadora, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, IX, a de assessoramento ao Executivo local e a de administração de seus serviços.

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. Já dissemos, e convém que se repita, que o Legislativo provê *In genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes."

Assim, resumindo, no que tange ao tema da propositura, a Lei Orgânica, prevê a realização, pelo órgão público competente, das seguintes audiências públicas:

1º) A, que se referindo a implantação de obra ou equipamento de repercussão ambiental, será realizada antes da aprovação do próprio projeto, desde que requerido pelos moradores do entorno; 2º) A, que se referindo a atividade econômica que tenha repercussão ambiental, será realizada antes do início da atividade, ou seja, antes da concessão da própria licença de funcionamento.

Destarte, como definido no "caput" do artigo 160, essa competência é do Poder Municipal, o qual é definido no artigo 5º da Lei Fundamental, nos seguintes termos:

Art. 5º - O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente segundo o estabelecido nesta Lei.

§ 1º - O povo exerce o poder:

I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto;

.....
§ 2º - Os representantes do povo serão eleitos através dos partidos políticos, na forma prevista no inciso I do parágrafo anterior.

O órgão público competente é o Poder Municipal, e nesse caso, o Legislativo invoca para si a qualidade de ser o fórum de debates, mais uma de suas funções, para ouvir os órgãos técnicos e a população, não como órgãos decisório para concessão de licença, que é da administração, mas como representante da sociedade civil, que não pode se omitir.

O Legislativo é parte inerente do Poder Municipal e é evidente que poderá realizar as audiências públicas na forma proposta no projeto, visto que é composto de representantes do povo, exercendo seu papel, em harmonia com os órgãos do Executivo, dando-lhe o necessário assessoramento e respaldo.

As audiências públicas decorrem dos princípios da transparência, participação popular, da democratização, da publicidade, impessoabilidade, moralidade entre outros, e sua realização com os representantes do povo, não tem caráter político, mas de atuação na defesa dos interesses da população.

A audiência pública é o melhor canal de comunicação para assegurar a participação popular, por isso não podemos dizer que ela decorre somente em casos de tramitação de projetos, pois nesse caso inexistiriam as Comissões Extraordinárias Permanentes que, para tratarem de seus temas, basicamente realizam audiências públicas.

O projeto encontra amparo, reiterando-se, no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, que determina ninguém ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei; e artigos 13, inciso I, 37, caput e 160, I, III e VIII, todos da Lei orgânica do Município.

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 12/06/01.

Arselino Tatto - Presidente

Celso Jatene - Relator

Alcides Amazonas

Gilson Barreto

Jooji Hato

Laurindo

Salim Curiati