



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA



Ofício nº 216/2020

Exmo. Sr.

José Sizenando

Presidente da Câmara Municipal

Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento VETO INTEGRAL ao *Projeto de Lei n.º 5369/2020 (Of. Leg. n.º 0246/2020) que "dispensa a exigência de alvará para funcionamento de Templos Religiosos"*, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 - Do Projeto de Lei Impugnado.

O Projeto de Lei, ora impugnado, pretende dispensar a exigência de alvará para instalação e funcionamento de Templos Religiosos no Município de Pelotas.

Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa do vereador autor do Projeto em análise, ao pretender flexibilizar as regras de direito urbanístico às atividades religiosas, as quais, sem dúvida, possuem um importante papel social, sobretudo, neste momento de Pandemia que estamos vivenciando. Entretanto, ao fazê-lo, adentra em seara própria e intransferível da exclusiva alçada do Executivo municipal.

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão do mérito da matéria, percebe-se haver um vício de inconstitucionalidade formal e material do PL em tela, uma vez que, o mesmo dispõe acerca da limitação no Poder de Polícia Administrativa e em matéria relativa ao uso e ocupação do solo e planejamento urbano, sendo esta, sabidamente, de competência exclusiva da Chefe do Poder Executivo Municipal.

1.1 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Do princípio supracitado, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Poderes, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.”

Nesse sentido, a Constituição Federal atribui como competência dos municípios, a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle da ocupação do solo urbano. Vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

Da mesma forma, o art. 147 da Lei Orgânica de Pelotas, atribui ao Poder Executivo Municipal a competência para a viabilizar o funcionamento do sistema de planejamento do espaço municipal, através de instrumentos específicos, como por exemplo, o Plano Diretor, *in verbis*:

Art. 147 Compete ao Poder Executivo viabilizar ao funcionamento do sistema de planejamento do espaço municipal, mantendo equipe e estrutura administrativa capacitada e exclusiva para funcionar de maneira contínua e permanente, compostas pelos seguintes instrumentos mínimos:
I - Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, atualizado em prazo máximo de cinco anos, dispondo sobre o seguinte:
[...]

Portanto, da transcrição do dispositivo legal supra colacionado, percebe-se que a matéria de planejamento do espaço urbano é de competência exclusiva do poder executivo, sendo o poder de polícia, uma prerrogativa deste, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade, no intuito de melhor viabilizar as políticas de planejamento e ocupação do espaço urbano, em atenção ao melhor interesse público.

1.2 - Da Inconstitucionalidade Formal e Material.

O ato normativo, ora vetado, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como, invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre limitação do Poder de Polícia administrativa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Dessa forma, consagra-se o vício de iniciativa no projeto de lei em análise, pois invade a competência da Chefe do Poder Executivo, estatuída pelo art. 147 da Lei Orgânica Municipal, acarretando em ações que limitam a esfera de atuação deste Poder, para adequar-se aos parâmetros estabelecidos no projeto. Nesse aspecto, cumpre recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.”

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no Art. 2º da Constituição Federal, Arts. 8º e 10 da Constituição Estadual, em razão à violação do disposto no art. 147 da Lei Orgânica Municipal. Portanto, é de rigor que não se permita que o PL em comento venha à lume no ordenamento jurídico municipal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

2.1 – Da ausência de critérios técnicos, observadas as normas locais, para a dispensa do respectivo alvará de funcionamento.

No que concerne ao mérito do projeto, percebe-se que o legislador não buscou uma proporcionalidade para a dispensa do alvará de funcionamento, uma vez que, o Projeto ora impugnado, dispensa a exigência de alvará a todo o estabelecimento caracterizado como templo religioso, independentemente da sua dimensão, estrutura, capacidade de ocupação e localização.

Nesse sentido, o Anexo V do nosso plano diretor Municipal traz uma tabela de atividades onde classifica, em atenção a unidade de medida adequada, o grau de Impacto Ambiental Urbano de determinada atividade no Município.

Através de tal classificação, no grupo de atividades do item 33, subitem 33.02, encontra-se as entidades religiosas, cujo o grau de impacto urbano e ambiental varia de acordo com a área total do estabelecimento, podendo as entidades religiosas serem classificadas desde o grau mínimo até o grau médio de impacto ambiental urbano.

Portanto, percebe-se que o legislador não levou em consideração aspectos como a área do templo religioso, possibilitando assim, que o alvará seja dispensado tanto para estabelecimentos religiosos de impacto mínimo como aqueles considerados como de impacto urbano de grau médio, o que afronta a proporcionalidade e a razoabilidade administrativa.

Vale lembrar, que a realização de cultos religiosos, por vezes, produz ruídos, acarreta no aumento de tráfego na região e enseja a reunião de pessoas nos espaços que lhes forem destinados, os quais devem apresentar as condições apropriadas de segurança, salubridade e conforto, apreciadas no bojo da competente licença de funcionamento e dos projetos específicos que devem fundamentá-la.

Assim, todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual, a dispensa de exigência do Alvará de Licença e Funcionamento, sem quaisquer requisitos ou condições acerca das dimensões do estabelecimento e a sua localização, viola o princípio do ordenamento urbanístico.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Assim, entende-se que a simples dispensa geral de exigência de Alvará de Funcionamento e Localização para templos religiosos, sem levar em consideração a verificação dos riscos à segurança dos frequentadores desses estabelecimentos, o atendimento às normas relativas ao zoneamento e higiene sanitária, bem como os impactos no trânsito e na vizinhança, contraria o ordenamento urbanístico vigente e não parecer ser a melhor solução para o tema em questão. Observa PAULO AFONSO CAVICCIOLI CARMONA:

“O papel que a Constituição de 1988 assinalou ao Direito Urbanístico é o de servir à implantação da política de desenvolvimento urbano, a qual tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tal como assinalado no art. 182, caput.” “O Direito Urbanístico surge, então como o direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos: a) como conjunto de normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros).” (...) “Conforme assentado alhures, a desordem urbana surge como agressão às funções urbanísticas, que são garantidoras de qualidade de vida na cidade.” “Ora, o Direito Urbanístico, ao tutelar as referidas funções urbanísticas, deve garantir normas que proporcionem à pessoa condições de habitualidade, mobilidade, lazer e labor com segurança, garantindo, assim, direito à cidade segura.” “A falta de planejamento ou o planejamento distorcido podem configurar violência ao meio ambiente urbano.” “O arquiteto Frederico de Holanda ensina que a configuração de edifícios e cidades afeta os



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

modos de convívio social, o jeito de interagir com outras pessoas, a maior ou a menor facilidade que temos de nos reunir em determinados lugares ou as estratégias de vigilância e controle de uns sobre outros." (...) "As funções urbanística estão todas inter-relacionadas e, por isso, devem ser planejadas conjuntamente. Entretanto, trabalho e moradia tem íntima correlação, pois a cidade não é apenas um simples alojamento. Ao contrário, "a cidade é a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca- numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico" (Lúcio Costa). Assim, a urbe é essencialmente dinâmica, porquanto o cidadão não apenas mora, mas também nela, cotidianamente, trabalha, circula e exerce seu lazer." (grifei Curso de Direito Urbanístico Editora Podium 2015 p. 87, 103, 106).

Assim se tem manifestado a Jurisprudência em casos análogos ao presente:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que dispensa os estabelecimentos da União, do Estado, do Município, fundações, autarquias e demais entes públicos da obtenção de Alvarás de Licença e Funcionamento." "Alegação de que a referida dispensa teria sido efetuada de forma alheia aos parâmetros da razoabilidade e do interesse público, em ofensa aos princípios da razoabilidade e do ordenamento urbanístico. Ocorrência. Discrimen injustificado. Absoluta ausência de interesse público em isentar o estabelecimentos públicos de cumprir com obrigações de segurança, zoneamento, dentre outras, impostas aos particulares. Interesse público, aliás, que demanda a observância dessas regras em quaisquer edificações destinadas à circulação do público. Ofensa aos artigos 111, 144 e 180, incisos I e V, da Constituição do Estado de São Paulo. Ação



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

procedente.” (ADIN nº 2.189.895-87.2016.8.26.0000 v.u. j. de 1º.02.17 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

2.2 – Da unicidade dos cadastros públicos municipais

Afora a importância já referida do Alvará de Funcionamento, vale lembrar, que a emissão do mesmo, possui também o escopo de inscrever o estabelecimento no cadastro mobiliário do Município, o qual é a fonte do lançamento das taxas de fiscalização de poder de polícia, quando devidas, tais como: Taxa de Fiscalização de Obras, Posturas, Vigilância Sanitária e Meio Ambiente, etc.

Nesse sentido, é oportuno ressaltar que os templos religiosos, ainda que detenham imunidade tributária, não são imunes à fiscalização e ao Poder de Polícia do Estado. Acerca do tema, importa salientar, inclusive, que o Código de Obras para Edificações do Município de Pelotas (Lei nº 5.528/2008) impõe uma série de medidas que devem ser observadas para a construção de templos religiosos, conforme se observa:

Art. 188 - São considerados locais de reunião:

[...]

IV - Religiosos: as igrejas, templos, salões de agremiações religiosas ou filosóficas e congêneres;

Art. 189 - Todo local de reunião deverá possibilitar o acesso universal, de acordo com a legislação municipal em vigor e as normas da ABNT.

Art. 190 - Todo local de reunião deverá ter número de vagas para guarda de veículos calculado de acordo com o Anexo 2.

Art. 191 - As edificações destinadas a locais de reunião que abriguem cinemas, teatros, auditórios e templos religiosos, dotados de assentos fixos dispostos em filas deverão atender aos seguintes requisitos:

I - Máximo de 16 (dezesseis) assentos na fila, quando tiverem corredores longitudinais em ambos os lados;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

- II - Máximo de 8 (oito) assentos na fila, quando tiverem corredor longitudinal em um único lado;
- III - Setorização através de corredores transversais que disporão de, no máximo, 14 (catorze) filas;
- IV - Os corredores transversais e longitudinais terão larguras não inferiores a 1,20m (um metro e vinte centímetros) e 2,00m (dois metros), respectivamente.

Sendo assim, verifica-se que a expedição do alvará detém uma finalidade secundária para a Administração Pública, qual seja, a inscrição do respectivo templo no cadastro mobiliário do município, como forma de possibilitar uma efetiva fiscalização e controle das atividades em primazia ao interesse público e coletivo.

03 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal e material; da ausência de critérios técnicos para a dispensa do alvará de funcionamento e; da importância na inscrição do cadastro mobiliário do município, decido vetar integralmente o Projeto de Lei em análise.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 17 de setembro de 2020.

Paula Schild Mascarenhas

Prefeita