



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
PLANTÃO JUDICIÁRIO - 2º GRAU

Autos nº. 0074774-82.2020.8.16.0000

I - Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto pela **24ª Promotoria de Justiça de Londrina** em face da decisão, proferida nos autos de *ação civil pública* nº. 0073568-88.2020.8.16.0014, em mov. 5.1, mantida em mov. 10.1 que **indeferiu** o pedido a antecipação de tutela pretendida pelo Ministério Público, mantendo a realização de audiências públicas designadas para os dias 13, 14 e 15 de dezembro de 2020, para discussão das emendas à Lei nº 207/2018 (Lei do Plano Diretor), de forma híbrida, isto é, com participações presenciais e virtuais dos interessados.

Em síntese, em 10.12.2020, ajuizou a **24ª Promotoria de Justiça de Londrina** *ação civil pública de obrigação de não fazer* em face da **Câmara Municipal de Londrina**, sustentando, em síntese, a importância da discussão que envolve o plano diretor e da respectiva participação popular ao longo do processo legislativo, no entanto, em razão do cenário epidemiológico da COVID-19 e da capacidade de resposta da rede de atenção à saúde, não se mostra lícito ou prudente “*promover agendamento ou realização de audiência pública para discussão do conteúdo material da Lei Geral do Plano Diretor, nem das leis que o informam, nem na forma virtual, nem presencial, nem híbrida, o que apenas será possível após a cessação do estado de emergência sanitária decorrente da pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2*”.

Defendeu que o formato **virtual** não garante a participação das pessoas que possuem menor ou pouco “*acesso a computadores, telefones, boa rede de internet, e mesmo, habilidades suficientes para interagir e participar ativamente nas plataformas digitais*” e que são justamente essas mesmas pessoas que têm “*necessidades mais urgentes, mais ligadas à realização da dignidade humana*” e, por conseguinte, ao conteúdo do projeto discutido.

Do mesmo modo, apontou que o formato **presencial** atenta contra as diretrizes sanitárias, estabelecidas pelas autoridades competentes, além de afrontar o disposto no Decreto Estadual nº 6294/2020.

Para tanto, discorreu sobre o processo legislativo, o interesse público, a participação popular, o estado de emergência sanitária e o aumento no número de casos confirmados, além da exclusão digital e os alegados riscos que a manutenção da audiência pública pode gerar.

Ao final pugnou pela **concessão de tutela de urgência** para que fosse determinada a imediata *suspensão* “*das audiências públicas híbridas agendadas pela Câmara Municipal para discussão das Emendas ao Projeto de Lei nº 207/2018, agendadas para os dias 14, 15 e 16 de dezembro do corrente ano (2020), todas às 19 horas, até que haja possibilidade de participação efetiva, irrestrita, segura e presencial da sociedade civil londrinense, o que apenas será possível após a cessação do estado de emergência sanitária decorrente da pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2*”.

Como dito, ajuizada em 10.12.2020 a *ação civil pública de obrigação de não fazer com pedido liminar*,



em **11.12.2020** o juízo de primeiro grau **indeferiu** a antecipação de tutela pretendida pelo Ministério Público, ao argumento de que *“diferentemente do defendido na petição inicial, não há necessidade de aguardar-se cessação do estado de emergência sanitária decorrente da pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2 para que os atos da vida, no caso, política do Município sejam realizadas com segurança”*.

Consignou o juízo que o **Ministério Público** pretende dar alcance que o dispositivo do artigo 2º Decreto nº 6294 de 03/12/2020 não possui e que é *“louvável a forma como a Câmara Municipal buscou resolver esses dois problemas, necessidade de audiências públicas, e preservação da segurança sanitária”*, a saber:

“O dispositivo em questão pretende impedir, como está absolutamente claro, eventos e confraternizações onde haja intenso contrato entre as pessoas, tanto que, o próprio dispositivo faz a ressalva em seu parágrafo único.

Ora, quisesse proibir que, EM QUALQUER ESPAÇO, não se ultrapassasse o limite de 10 pessoas, não teria permitido atividades religiosas no corpo do mesmo ato normativo (5º).

E, é possível ir além, fosse a intenção proibir mais de 10 pessoas em qualquer espaço, restaurantes, academias, shoppings, enfim, qualquer estabelecimento público ou privado e até mesmo o transporte público, haveria de respeitar esse limite, o que, como é notório, não está acontecendo.

A norma quem questão não é conceito aberto, amplo, a ser completado na conveniência do interprete.

E, e audiência pública, não se enquadra como “confraternização” bem como não promove, pois não é esse seu objetivo, contato físico entre as pessoas. (...)

Conforme se vê da ref. 1.37, o Poder Legislativo Municipal preocupou-se em observar as regras do Decreto 1189/2020, da lavra do Senhor Prefeito Municipal. (...)

Segue, portanto, todas as normas de segurança sanitária, inclusive distanciamento entre as pessoas, equipamentos individuais ou desinfecção.”

Na mesma data, 11.12.2020, peticionou o **Ministério Público**, através da **24ª Promotoria de Justiça de Londrina** sustentando que logo *“após o ajuizamento da presente Ação Civil Pública, e antes de proferida a r. decisão de mov. 5.1. (que data de hoje - 11/12/2020), foi deliberado e divulgado pela Mesa Executiva da Câmara Municipal de Londrina o cancelamento das Audiências Públicas agendadas para os dias 14, 15 e 16 de dezembro de 2020, todas às 19 horas”*.

Por conseguinte, antes do juízo proferir a decisão monocrática de mov. 5.1, aduziu que o pleito de suspensão das audiências já havia perdido o objeto, subsistindo, tão somente o pedido sucessivo de *“abstenção de agendamento e realização de outras Audiências Públicas para discussão da Lei Geral do Plano Diretor de forma virtual, enquanto durasse a pandemia do novo coronavírus”*, que deveria ser analisado, não mais pelo juízo de plantão, mas por uma das Varas da Fazenda Pública.

Apontou o *parquet*, ainda, que fora surpreendido com a apreciação da medida liminar pelo juízo de plantão, mesmo após a perda de objeto daquele pedido.

Dessa forma, com receio de que a audiência fosse reestabelecida, postulou a reconsideração da decisão,



“tornando-a sem efeito, a fim de que a demanda seja analisada na sua integralidade pelo R. Juízo Competente”.

Sucessivamente, ainda na mesma data de 11.12.2020, o juízo de plantão analisou o pedido de reconsideração, em decisão de mov. 10.1, oportunidade em que manteve a decisão, no seguinte sentido:

“Trata-se de ação civil pública, com pleito antecipatório, pleiteado junto ao plantão, pelo próprio autor, RECONHECENDO, POR ISSO, A EXISTÊNCIA DE PLEITO DE URGÊNCIA A SER ANALISADO.

Concordando esse juízo com a existência de urgência a justificar a atuação extraordinária, o fez, não acolhendo o pleito, entretanto.

Veio, então, o autor dizendo-se surpreso com a decisão que apreciou a antecipação de tutela e que o feito deveria ter sido encaminhado à distribuição, tudo isso porque, na data de ontem, as 19 horas, a Câmara Municipal, por sua Mesa Executiva, cancelou as audiências públicas.

Pontuo, inicialmente, que não há NENHUMA INFORMAÇÃO nos autos, antes de prolatada a decisão, de que o fato gerador da urgência, audiências públicas agendadas, tivessem sido canceladas ou adiadas.

O magistrado excepcional, com os autos em tela aguardando decisão, nada mais poderia ter feito que não decidir.

E foi o que foi feito.

Se, por um lado, chama atenção do autor, o fato do juízo ter prolatado decisão, analisando pedido formulado, por outro lado, chama mais atenção ainda, o fato do autor, tendo conhecimento de que a urgência não mais existia, não comunicar o juízo.

Se tinha conhecimento anterior, não havia motivos para aguardar a manifestação judicial.

Observo que o autor tomou conhecimento do cancelamento das audiências públicas, conforme fez juntar, através de jornal (Folha de Londrina) e facebook, dois meios de comunicação não oficiais e que, portanto, o magistrado não possui o dever de acompanhar.

E, sem uma comunicação oficial, nos autos, seja do próprio autor, seja do réu, simplesmente, não havia como o juízo conhecer do fato, pelo que não possuía alternativa alguma que não decidir a questão que lhe foi posta.

O magistrado, limitado a sua condição humana, não é onisciente.

Portanto, absolutamente indevida a insinuação de espanto e de exacerbação de competência.

Aliás, se tivesse sabido do cancelamento da audiência pública logo que a decisão de cancelamento foi tomada, a conduta mais leal teria sido comunicar imediatamente o juízo, o que não aconteceu.

Se tivesse sábio antes de prolatada a decisão, idem.

Desta maneira, presume-se, sempre pautado na boa fé, que o autor tomou conhecimento do cancelamento das audiências públicas em momento posterior à decisão já que nada comunicou nos autos.

Assim como aconteceu com esse juízo.

Somente soube do cancelamento com a manifestação do Ministério Público, de ref. 8.1.

Em assim se passando as coisas, NO MOMENTO em que a decisão foi prolatada, pelos elementos que havia nos autos, estava presente a competência desse juízo excepcional, pois os fatos que gerariam o afastamento da urgência, simplesmente, não eram conhecidos, nem pelo magistrado, que proferiu decisão as 10:34 horas (nada sobre isso havia nos autos até então), nem pelo Ministério Público, que somente fez o comunicado neste sentido às 14:19 horas, ou seja, em momento posterior.

Decisão, portanto, proferida de maneira absolutamente regular, pelo que, não há como acolher a pretensão de ref. 8.1”.

Ao que, irressignada interpõe a **24ª Promotoria de Justiça de Londrina** o presente *agravo de instrumento*, postulando a concessão de medida liminar novamente em sede de plantão judiciário, para obstar a decisão de primeiro grau, ao argumento principal de que:



“Não obstante, mesmo tendo havido o cancelamento, o MM Juiz do Plantão julgou, dando improcedência aos pedidos do MP. Assim, enquanto permanecer a decisão judicial a quo, a Câmara Municipal pode rever a qualquer tempo o posicionamento de cancelar as audiências híbridas, e retomá-las ainda nos dias 14, 15 e 16 de dezembro, senão para qualquer outra data nesse contexto de pandemia”.

Insiste que “*caso as Audiências Públicas ocorram, a Lei Geral do Plano Diretor (PL nº 207/2018) será aprovada ao arrepio de participação popular expressiva, e de tudo que deve ser considerado a partir da representação dos mais diversos segmentos sociais, especialmente os mais vulneráveis*” e que “*do ponto de vista sanitário, a permissão de participação presencial de algumas pessoas, ademais de insuficiente, tem potencial para gerar contaminação de ainda mais cidadãos*”.

Em petição de 43 páginas, infirma as conclusões do juízo, discorrendo sobre a função social da cidade, à segurança, direito de ir e vir, ao saneamento básico, e à moradia, componentes indissociáveis da dignidade da pessoa humana, além dos riscos de contágio com uma audiência presencial.

Apontou, que:

“Com a máxima vênua, quem age ‘sem qualquer sentido’, de forma ‘despropositada’, é o Exmo. Juiz a quo, que parece esquecer-se das mazelas da sociedade brasileira, supondo, vagamente, que, no 7º (sétimo) país mais desigual do mundo, todos tenham igualdade no acesso à internet e a dispositivos digitais; pessoas que sequer têm onde viver ou o que comer.

Negar a integralidade da população o direito de participação nas Audiências Públicas de discussão do Plano Diretor, especialmente aos mais vulneráveis, é excluir-lhes a cidadania; é negar-lhe direito à própria democracia

Ou seja, pode até ser que o Exmo. Juiz de primeiro grau não concorde com o teor desses documentos, mas, tampouco é verdadeira sua afirmação de que não há nenhuma normativa a respaldar o pleito ministerial.

Detida leitura do dispositivo, tem-se clareza na proibição de qualquer evento, não apenas para fins festivos. Ora, na Audiência Pública teremos diversas pessoas falando, dialogando, liberando fócites no ar, causando risco de contaminação.

No mais, Excelentíssimos Desembargadores, parece desconectado da realidade afirmar que não há problemas na realização das Audiências Públicas em formato presencial quando está sendo divulgado, vide reportagem jornalística abaixo¹⁰, que a partir de 16 de dezembro de 2020, os atendimentos no Hospital Universitário de Londrina (que é sede da Macrorregião Norte do Estado para atendimento de casos moderados e graves de COVID-19) restarão prejudicados porque o Governo do Estado não tem pago as horas extras dos profissionais da saúde.”

É o relatório.

II -De início, importa reforçar que as *audiências públicas* não podem ser consideradas *mera etapa formal do processo legislativo*, ao contrário, tratam-se de um, dos vários, mecanismos de controle e participação popular nas decisões políticas que afetam a vida nas cidades.

Muito mais do que importantes, são necessárias e indispensáveis, como meio de garantia da inserção



legítima do cidadão na participação política, trata-se de previsão de efetividade da democracia.

Por esta razão, qualquer forma de restrição à participação de quem quer que seja deve ser analisada com cautela e responsabilidade pelo Poder Judiciário, mesmo que em sede de cognição perfunctória, como no presente caso.

O que está a se decidir afeta a vida de incontáveis pessoas que já sofrem com diversas mazelas sociais e econômicas, além dos próprios reflexos das medidas adotadas para a contenção da pandemia, que causam preocupação, sensibilidade e solidariedade.

Do mesmo modo, a imperiosa necessidade de discussão e revisão da Lei Geral do Plano Diretor, surge também como uma **necessidade** para a população, pois é por este mecanismo legal que a ocupação do solo urbano é orientada, sobretudo para atender a sua função social, respeitando também os interesses particulares.

Dito isso, deve ser ponderado a sensível situação emergencial da pandemia, as diretrizes sanitárias impostas pelas autoridades competentes, a urgência e relevância da realização das audiências públicas e o risco alegado pelo Ministério Público de esvaziamento da participação popular e de contaminação.

Nesse ponto, releva notar que, há pouco, a **Câmara Municipal de Londrina** comunicou a retomada das audiências públicas híbridas (virtuais e presenciais) para debater com a população as emendas apresentadas ao projeto da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina (PL nº 207/2020), pelo site <https://bit.ly/AutorizaAudiencias>, também pelas redes sociais da própria Câmara consultadas nesta data de 12.12.2020.

Assim, não obstante ao anterior *cancelamento* das Audiências Públicas agendadas, tem-se que a sua respectiva retomada renova a instância necessária para a apreciação do pleito em sede de plantão judiciário.

Pois bem. Extrai-se da farta documentação acostada que, antes de judicializar a questão tratada nos presentes autos, houve intensa comunicação entre o **Ministério Público** e a **Câmara Municipal de Londrina**, ao que se extrai, dentre outros pontos, o comprometimento do órgão legislativo com as medidas de distanciamento, utilização de máscaras e álcool em gel, além da limitação da presença a “28 cidadãos por dia”, nos três dias inicialmente previstos de audiência.

Igualmente, também se comprometeu a **Câmara Municipal de Londrina** em avaliar a adesão popular à modalidade híbrida, inclusive, se prontificando a prorrogar a audiência a outras datas, “*tantas quantas forem necessárias para proporcionar a participação dos munícipes*”.

Como dito pelo juízo de primeiro grau, *louvável* a iniciativa da **Câmara Municipal de Londrina** em ampliar os meios de participação, ofertando a modalidade virtual, o que, à primeira vista, em condições normais, vai ao encontro dos princípios constitucionais, dentre os quais de publicidade de seus atos, dignidade da pessoa humana, pela participação ampla, dentre outros.

Contudo, em que pese ser respeitável e compreensível, além de devidamente fundamentada a decisão do



juízo de primeiro grau, com a devida vênia, entendo em sentido oposto.

Isso porque, todo o esforço da **Câmara Legislativa**, embora deva ser reconhecido, ao que parece, não é suficiente para sublimar um argumento de natureza social, que reside num fato público e notório de exclusão digital e, outro de natureza sanitária, de possibilidade de aglomeração desnecessária e contaminação.

Como dito pelo Ministério Público, o Brasil é o “7º (sétimo) país mais desigual do mundo, [não se podendo presumir que] *todos tenham igualdade no acesso à internet e a dispositivos digitais; pessoas que sequer têm onde viver ou o que comer*”.

Nesse sentido, embora absolutamente indispensável e urgente a discussão sobre a da Lei Geral do Plano Diretor, não se pode ignorar que a parcela mais vulnerável da população, que urge por ser ouvida, possui nitidamente maior dificuldade de acesso aos meios eletrônicos.

Aqui, nem se alegue ser garantida a participação a estes de forma presencial, notadamente porque atualmente, em especial nesta semana em curso, é pública e notória a entrada do Estado, com raríssimas exceções, em seu limite de atendimento aos casos de COVID 19, o que não é só noticiado no plano estadual, como também na mídia de alcance nacional.

Mesmo com a limitação imposta ao número de pessoas, a reunião de forma presencial, exige uma estrutura de profissionais e de transporte público que se mostra indesejável para o momento, em que se recomenda o isolamento físico.

Sequer é possível argumentar que o Município, seu território, deva ser tratado de forma distinta e individualizada. Isso não pode ser aceito na medida em que o SUS é um sistema integrado entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, uns dependem dos outros. Os leitos para tratamento da Pandemia são tratados de forma conjunta, o que falta de um lado é buscado do outro e vice-versa. A preocupação das autoridades com isso é que, a princípio e pelo que se pode vislumbrar das normas editadas, implicou nas limitações que ora se buscam afastar, com a realização da audiência em modelo híbrido.

O adiamento da tutela legislativa é, de fato, prejudicial à população, no entanto, se mostra muito mais prejudicial a aprovação de um projeto, de interesse social, sem a participação ampla da mesma população afetada.

Ato contínuo, caso o cenário epidemiológico da COVID-19 estivesse projetado para uma *indefinida* solução, talvez fosse oportuno buscar meios alternativos da realização da audiência pública respectiva, no entanto, ante aos planos de vacinação em massa sendo anunciados, inclusive pelo governo federal, associado ao momento de altos índices da taxa de reprodução do vírus, que se encontra acima da média para a capacidade de leitos de UTI exclusivos para COVID-19, mostra-se prudente, no mínimo, o adiamento já prometido pela **Câmara Legislativa** para o ano de 2021, “*após [possivelmente] a cessação do estado de emergência sanitária decorrente da pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2*”.

Sobre o Decreto nº 6.294 de 03.12.2020, invocado pelo **Ministério Público**, tem-se que, embora não vede expressamente a realização de audiências públicas, tal situação, do ponto de vista fático, pode ser



considerada inserida no disposto pelo art. 2º, pois trata-se de evento presencial com grupos de mais de dez pessoas, ainda que, em certa maneira não envolva contato físico, conforme aduziu a agravante, compreende “*diversas pessoas falando, dialogando, liberando fócites no ar, causando risco [muito alto] de contaminação*”.

Por fim, como reforço argumentativo, sabe-se que foi amplamente divulgado pela **Câmara Municipal de Londrina**, em suas redes sociais e jornais de ampla circulação em 10.12.2020, o adiamento voluntário das audiências para o ano de 2021, atendendo *recomendação* administrativa do MP-PR, sendo temerária a retomada, anunciada à antevéspera da data agendada, sem um mínimo de prazo razoável de anterioridade.

Tal instabilidade no anúncio de adiamento e, posterior, retomada da realização, após o anúncio de que o ato ficaria para 2021, compromete a higidez e confiabilidade das informações ao público externo, além de também de poder comprometer a participação efetiva. Isso por si só já seria motivo para não realizar qualquer audiência, inclusive em período de normalidade.

III – No caso sob análise estão presentes os requisitos do art. 300 combinado com o art. 995, ambos do CPC. Dispõe a primeira norma “A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

No caso, o resultado útil da ação civil pública e de seu pedido de tutela antecipada reside na potencial ocorrência, de lesão ao direito de participação, inclusive de quem não dispõe de acesso aos meios digitais, o que sugere violação à sua finalidade precípua que é justamente a efetivação da democracia, e do outro o risco de contaminação dos populares que se dirigirem à audiência presencial, pelas razões que as diretrizes governamentais já explicitadas.

Já no que concerne ao segundo disposto, a persistir a eficácia da decisão de indeferimento da suspensão de audiências relativas à revisão do plano diretor da cidade, com a máxima vênia e respeito, a eventual ocorrência de danos se afigura como irreversível, na medida em que o processo legislativo poderá ser afetado pela inexpressiva participação dos que não tem acesso aos meios digitais (pois a eles só resta a participação presencial) e do outro o real o risco de contaminação por COVID 19 aos que se apresentarem à audiência presencial.

Por fim, mas não menos importante, a realização futura da audiência prevista no processo legislativo, em condições adequadas de saúde pública, com ambiente favorável à presença do público que garanta o carácter democrático de tal ato, em situação de uma curva descendente forte de contaminação, ou mesmo, na presença de uma vacinação em massa a ninguém irá prejudicar e garantirá efetividade ao dispositivo normativo que exige a sua realização.

A realização de tal ato, em circunstâncias tão adversas como as do presente momento, traz severas dúvidas sobre um resultado útil, válido e eficaz ao processo legislativo, o que sugere inclusive uma possível inutilidade caso seja futuramente reconhecida a sua ineficácia pelos fundamentos antes mencionados. Correr-se-á um risco, sem razão aparente.

Assim sendo, defiro a liminar para suspender as audiências públicas (híbridas, presenciais ou por vídeo



conferência) restabelecidas pela Câmara Municipal para discussão das Emendas ao Projeto de Lei nº 207/2018, agendadas para os dias 14, 15 e 16 de dezembro do corrente ano (2020), todas às 19 horas, até segunda ordem. Observo que a multa poderá/deverá ser fixada pelo juízo *a quo* caso haja convocação de nova audiência pública ao arpeio da presente ordem.

Determino a notificação da Câmara de Vereadores da cidade de Londrina do teor da presente decisão, pelos meios à disposição do Juízo na origem. Devendo, para tanto, esta decisão ser comunicada pelos servidores do Plantão Judiciário da Capital aos servidores do Plantão Judiciário da Comarca de destino. Devendo ser ela apresentada ao respectivo Juiz para que as providências necessárias, à efetivação da notificação da Casa de Leis, possam ser realizadas com a urgência que o caso merece.

Intime-se a parte agravada para responder ao presente recurso no prazo legal, por carta com AR, pois ainda não citada para a ação na origem.

Com as contrarrazões ou decorrido o prazo sem elas, abra-se vista à Procuradoria de Justiça.

Intimem-se.

CURITIBA, 12 de dezembro de 2020.

Juiz Subst. 2º Grau FÁBIO ANDRÉ SANTOS MUNIZ

