



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis

Rua Álvaro Millen da Silveira, 208 - Bairro: Centro - CEP: 88010-290 - Fone: (48) 3287-6529 -
Email: capital.fazenda3@tjsc.jus.br

TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE Nº 5006366-86.2022.8.24.0023/SC

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

DESPACHO/DECISÃO

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA requereu *tutela cautelar antecedente* em face do **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**, formulando os seguintes pedidos:

A) a concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para determinar a suspensão das audiências públicas distritais previstas para os dias 15 e 22 de janeiro de 2022 e, por arrastamento, da audiência pública geral agendada para o dia 24 de janeiro de 2022, assim como da designação de qualquer outra sem que se observe a possibilidade de participação da população em todos os atos (sem simultaneidade de eventos), caso o cidadão assim deseje participar;

[...]

F) o julgamento de procedência da presente tutela cautelar em caráter antecedente, para a concessão definitiva da tutela cautelar pleiteada liminarmente, impondo-se ao requerido a obrigação de não fazer consistente em se abster de realizar as audiências públicas distritais previstas para os dias 15 e 22 de janeiro de 2022 e, por arrastamento, da audiência pública geral agendada para o dia 24 de janeiro de 2022, assim como da designação de qualquer outra sem que se observe a possibilidade de participação da população em todos os atos (sem simultaneidade de eventos), caso o cidadão assim deseje participar; (e.1.1).

É o breve relatório.

2. A concessão da tutela cautelar em caráter antecedente exige o preenchimento concomitante dos requisitos previstos no art. 300, *caput* e § 3º, c/c art. 305, *caput*, ambos do CPC: a) probabilidade do direito a ser garantido; b) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e c) reversibilidade dos efeitos da decisão.

As diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano estão fixadas na Constituição Federal (arts. 182 e 183) e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

O legislador constitucional incumbiu ao Poder Público municipal a tarefa de ordenar a cidade e a propriedade urbana. Condicionou-as ao cumprimento de suas funções específicas, quais sejam, as de “realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar *habitação* (moradia), condições adequadas de *trabalho*, *recreação* e de *circulação* humana, realizar, em suma, as funções sociais da cidade (CF, art. 182)” (SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p.67).

No Estatuto da Cidade foram estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana e dentre elas está a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;" (art. 2º, II).

O Estatuto da Cidade definiu ainda regras gerais relacionadas não apenas com a forma de estruturação e organização da cidade, mas também com os impactos ambientais e econômicos ocasionados pelo crescimento desenfreado das cidades. Por essa razão, atribuiu ao Plano Diretor dos Municípios a tarefa de ser "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (art. 40). Reconheceu também que o planejamento deve ser dinâmico, prevendo revisões, pelo menos, a cada 10 anos (art. 40, § 3º), com a participação democrática da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, dando publicidade aos documentos e informações e permitindo o amplo acesso de qualquer interessado a esses documentos produzidos (art. 40, § 4º).

Sobre a importância da revisão do Plano Diretor, trago lição clássica de Hely Lopes Meirelles:

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena

o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (*Direito Municipal Brasileiro*, RT, 5. ed., 1985, p. 396).

O Conselho das Cidades, vinculado atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Regional do Governo Federal, emitiu Resolução com orientações e recomendações sobre a elaboração do Plano Diretor pelos Municípios. Estabeleceu como dever a "efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões" (art. 3º, § 1º, da Resolução nº 25/2005). Previu ainda seja garantida a publicidade, com a organização de processo participativo e que sejam garantidos debates "por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;" (art. 5º, I, da Resolução nº 25/2005). Também definiu qual a finalidade das audiências públicas e como devem acontecer:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Sobre as revisões dos Planos Diretores, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada nº 83/2009, determinando expressamente a participação popular, nos seguintes termos:

Art. 4º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiências ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

§ 1º As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda:

I. Serem divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas;

II. Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação;

III. Serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade.

Sem dúvida alguma, a participação popular efetiva em temas relacionados às políticas de desenvolvimento urbano é direito-dever dos cidadãos e sua violação configura gravíssima afronta aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, devendo, pois, ser severamente rechaçada pelo Poder Judiciário.

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho comenta:

Deve consignar-se, por oportuno, que as comunidades têm não apenas o direito, mas também o dever de participação. Quando se trata de providências que afetam todo o grupo social, não é o indivíduo sozinho que deve defender o interesse público, e sim toda a comunidade, seja de forma mais organizada, com a criação de associações e outras entidades representativas, seja de modo mais disperso. Não importa o modo; importa é a conjugação de esforços com vistas ao bem-estar geral. Por isso, algumas comunidades têm exercido controle sobre a elaboração do Plano Diretor de suas cidades, buscando contatos com a Prefeitura e com a Câmara Municipal, organizando audiências públicas, formulando críticas e, enfim, adotando todas as medidas necessárias para atender a seus interesses. Se preciso, até mesmo o Ministério Público deve ser acionado para garantir a participação popular no projeto. (*Comentários ao Estatuto da Cidade*, 5ª ed. Disponível em: Minha Biblioteca/TJSC, Grupo GEN, 2013, p.356).

No mesmo sentido é a orientação jurisprudencial:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação civil pública – Decisão que determinou a suspensão do procedimento administrativo de elaboração do plano de mobilidade urbana da cidade, obrigando a municipalidade a apresentar e publicizar, de forma ampla, todos os documentos, atas de reuniões e de audiências realizadas sobre o tema, mapas, diagnósticos, prognósticos, estudos, primários e secundários, e demais recomendados pelo manual de elaboração de planos de mobilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional, que se adéquem à realidade local, com a devida compatibilização do Plano de Mobilidade com os demais Planos e programas locais existentes, inclusive com o processo de revisão do Plano Diretor e o Programa de Desenvolvimento Urbano e Social que prevê um pacote de obras viárias – Reforma – Descabimento – Deficiência no cumprimento das previsões normativas, com a gestão participativa aos representantes da sociedade civil sobre o Plano de Mobilidade Urbana da Cidade que justifica a concessão da medida liminar – Municipalidade que deixou de cumprir com o dever que lhe cabia de obediência ao princípio de participação popular, conferindo publicidade ao cronograma e às condutas da administração pública quanto ao Plano de Mobilidade Urbana – Decisão integralmente mantida - Recurso improvido. (TJSP, 3ª Câmara de Direito Público, AI nº 2072821-07.2019.8.26.0000, j. 03/12/2019).

No Município de Florianópolis, após muitos debates, críticas e discussões jurídicas acerca de sua constitucionalidade, em 17/01/2014 foi instituído o Plano Diretor (LCM nº 482/2014) que substituiu o anterior (LCM nº 1/1997). Nele estão previstas regras relacionadas ao planejamento urbano, revisão de seu texto a cada 10 anos e participação popular por meio de audiências públicas.

O atual Plano Diretor tem 8 anos de vigência. Alguns dos seus dispositivos foram regulamentados e outros alterados, mas sua revisão geral - prevista no Estatuto da Cidade e repetida em seu art. 336 - ainda não ocorreu.

Em 17/12/2021 o Município de Florianópolis iniciou o processo administrativo de revisão do Plano Diretor e, a bem da verdade, ignorou as importantes recomendações apresentadas pelo Ministério Público para garantir a verdadeira participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade (e.1.3).

Apesar da afirmação de que acataria a recomendação ministerial, o Município de Florianópolis, em 28/12/2021, encaminhou ofício informando sobre o procedimento das novas audiências públicas:

Conforme exposto, registra-se que a municipalidade acolhe recomendação N. 0004/2021/28PJ/CAP DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - 28ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DA CAPITAL, a prefeitura dará prosseguimento na realização das 14 (quatorze) audiências públicas, sendo 13 (treze) distritais e 1 (uma) geral, com os seguintes objetivos: a) Audiências Distritais na data de 15 (quinze) de Janeiro de 2021: Possibilitar a todos os cidadãos de cada um dos 13 (treze) distritos de Florianópolis ter acesso amplo e pleno a apresentação da proposta, bem como tenham direito de fácil acesso local de se manifestar presencialmente às propostas apresentadas, por meio de inscrições de fala, nos termos do art. 336 da Lei Complementar 482 de 2014;

b) Audiência Final Geral na data de 24 (vinte e quatro) de Janeiro de 2021, para apresentação da Prefeitura Municipal de Florianópolis de todas as razões e argumentos sobre os temas objeto de manifestações da população acerca da proposta, possibilitando um exame completo e servindo de esclarecimentos gerais a população de todas as considerações feitas pela população tanto através de todas as Audiência Pública realizadas, desde 2016, incluindo as posteriores e realizadas no ano de 2021, bem como daquelas manifestações efetuadas através da Consulta Pública disponível desde 0 (zero) hora do dia 2 (dois) de dezembro de 2021, tanto no formato virtual, como no formato presencial, nos locais: protocolo do IPUF, das 13h (treze horas) às 19h (dezenove horas), situado à Rua Felipe Schmidt, 1320, Centro, Florianópolis, SC, em sua forma física e virtual e nas unidades do Pró-Cidadão, das 8h (oito horas) às 17h (dezesete horas), nos termos do art. 300 da Lei Complementar 482 de 2014. (e.1.4)

Da leitura do ofício, exsurge evidente que o procedimento adotado pelo Município de Florianópolis não dá real efetividade ao princípio da participação popular. A audiência pública prevista na legislação urbanística não é mera formalidade; muito pelo contrário, é da essencial do ato. A revisão do Plano Diretor pressupõe a participação de todos os seguimentos da sociedade. Tudo deve ser transparente e público. O desenvolvimento urbano sustentável depende de ampla discussão entre os mais diversos atores que vivenciam o cotidiano da cidade e que usufruem das estruturas e serviços oferecidos.

O território florianopolitano está localizado, em sua maior porção, em uma ilha. E são notórios os enormes problemas enfrentados diariamente pela população no que se refere à mobilidade, ao abastecimento de água, ao saneamento básico e ao crescimento desenfreado, irregular e degradante. Por isso, qualquer alteração no Plano Diretor não pode ser tratada como mera rotina burocrática para cumprimento de uma diretriz legal. O impacto de mudanças reflete na vida de todos os moradores e visitantes da Capital do Estado.

Audiências simultâneas não permitem ampla discussão, nem ampla participação popular; e audiências *online* também não. Isso é óbvio!

No início as audiências foram agendadas para o apagar das luzes do ano de 2021. Ou seja, pretendeu-se debater o futuro da cidade quando a maioria dos órgãos públicos e empresas estavam em recesso coletivo; as pessoas, em férias ou desfrutando dos feriados de Natal e Ano Novo; a cidade, lotada de turistas; enfim, quando a mobilidade urbana encontrava-se prejudicada senão inviabilizada para ampla participação em atos públicos tão relevantes.

Além disso, hoje existe tanto a crise sanitária decorrente da pandemia como também o atual surto de gripe. Ainda que o Município de Florianópolis esteja bem adiantado na vacinação da população, no final de dezembro de 2021 e início deste ano, os casos de pessoas contaminadas com coronavírus e influenza aumentaram de modo preocupante. A cidade registra risco potencial moderado, de acordo com o site <https://covidometrofloripa.com.br/>. As festas de fim de ano e de carnaval foram canceladas pela Prefeitura Municipal, mas, em decisão diametralmente oposta, foram agendadas as audiências públicas. É muito contraditório - para dizer o mínimo.

Aliás, todos esses aspectos já tinham sido analisados por este Juízo *a quo*, em regime de plantão, quando foi determinada a suspensão da audiência do dia 27/12/2021 no Mandado de Segurança nº 5109250-33.2021.8.24.0023:

Na hipótese, o edital de convocação da "Prorrogação de Audiência Pública" foi publicada no dia 21/12/2021, sem antecedência mínima de 15 dias como determinado pela legislação de regência.

Ademais, a administração municipal não atendeu orientação da 28ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital no sentido de garantir ampla participação popular no processo de revisão do plano diretor.

Com efeito, diante da situação atual de restrição de aglomerações e da abrangência da alteração legislativa, por meio da RECOMENDAÇÃO N. 0004/2021/28PJ/CAP (evento1- **Outros 2**), o órgão ministerial indicou ao gestor público a realização de audiências públicas distritais além de uma audiência geral.

Colhe-se do documento:

RECOMENDAR ao Município de Florianópolis que garanta a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de revisão do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar Municipal n. 482, de 2014, mediante a promoção de audiências públicas e debates, especialmente a realização de treze audiências distritais e uma audiência geral.

Nos autos, não há informações sobre eventual resposta da administração pública ao ato do órgão ministerial.

Não bastasse isso, é importante salientar que a realização da audiência pública em pleno recesso do legislativo e do judiciário, entre os feriados de Natal e Ano Novo, vai de encontro aos ditames de ampla participação popular, tratando-se de período em que permanecem suspensas também as atividades de associações e de entidades representativas.

Assim, sem atender orientação do Ministério Público, tampouco os prazos previstos na Lei Complementar Municipal n. 482/2014, mostra-se ilegal a convocação do gestor público, razão pela qual há que ser concedida a segurança liminar para suspender o ato combatido.

À vista do exposto, CONCEDO a medida liminar para determinar a SUSPENSÃO da “Prorrogação de Audiência Pública” a ser realizada de forma virtual no dia 27/12/2021 às 15h00min, até observância da Recomendação 0004/2021/28PJ/CAP da 28ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital e dos prazos do art. 336 da Lei Complementar Municipal n. 482/2014.

Assim, com base na documentação já juntada aos autos, é possível constatar, em juízo de cognição sumária, que a designação de audiências públicas simultâneas e *online* viola frontalmente o direito coletivo de participação no processo de modificação de regras de planejamento urbano municipal, o que evidencia o *fumus boni iuris*. O *periculum in mora*, por sua vez, também está presente, pois a

continuidade do procedimento de revisão do Plano Diretor da forma como foi proposta inviabilizará a participação social, razão pela qual se faz necessário o deferimento imediato da medida acautelatória requerida *inaudita altera parte*.

3. Ante o exposto, **DEFIRO** o requerimento de tutela cautelar em caráter antecedente (CPC, art. 300, *caput* e § 3º, c/c art. 305, *caput*) para o fim de **SUSPENDER** as audiências públicas distritais previstas para os dias 15 e 22 de janeiro de 2022, bem como aquela agendada para o dia 24 de janeiro de 2022 até que o Município de Florianópolis estabeleça cronograma de 13 audiências distritais em dias distintos, 1 audiência geral final, observando os prazos para publicação dos editais (LCM nº 482/2014, art. 336) e a Recomendação nº 0004/2021/28PJ/CAP da 28ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital, devendo tudo ser apresentado neste processo, sob pena de multa de 1 milhão de reais e de responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos.

4. **COMUNIQUE-SE** pessoalmente aos Exmos. Srs. Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal para os devidos fins de direito.

5. **CITE-SE** o Município de Florianópolis para contestar o pedido cautelar em **10 dias**, sob as penas da lei (CPC, art. 306 c/c art. 183).

6. Após, voltem os autos conclusos para decisão (CPC, art. 307, *caput* ou parágrafo único).

7. **CUMPRA-SE com máxima urgência e prioridade, inclusive em regime de plantão judicial.**

Florianópolis/SC, data da assinatura digital.

Documento eletrônico assinado por **RAFAEL SANDI, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **310022933512v49** e do código CRC **dfe4eff4**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): RAFAEL SANDI
Data e Hora: 13/1/2022, às 11:14:18