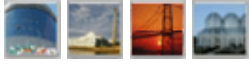




Intranet



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA
6ª VARA FEDERAL DE FLORIANÓPOLIS**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5021653-98.2013.404.7200/SC

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou a presente ação civil pública contra o **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS E A UNIÃO**, com o objetivo de determinar à Câmara de Vereadores a devolução do Projeto de Lei do Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal (obrigação de fazer), bem como seja determinado à Prefeitura (obrigação de fazer) que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Requereu também fosse condenada a União a orientar e fiscalizar o estrito cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis - obrigação de fazer -, adotando as providências extrajudiciais e judiciais necessárias para tanto. Por último, requereu a fixação de multa para hipótese de descumprimento da medida liminar e de qualquer dos itens da sentença de mérito, no valor de R\$ 1.000,00.

Afirma que o Município de Florianópolis iniciou seu procedimento para elaboração do anteprojeto de Lei do Plano Diretor em 2006, com bastante atraso em relação aos ditames da Lei 10.257/01. Refere que foram montadas estruturas para o trabalho de cada um dos 13 distritos (Decreto Municipal 4771-07), com utilização de recursos públicos, a fim de poderem os representantes distritais bem cumprir com o papel a eles designado de promover a ampla discussão e a elaboração das diretrizes de cada uma dessas parcelas da população do território da cidade. Salienta que todos os representantes dos distritos foram legalmente eleitos pela população em audiências públicas. Aduz que em 2008 ocorreu a primeira interrupção do procedimento, até então participativo, desmontando o IPUF as estruturas dos núcleos distritais e deixando de convocar as reuniões do Núcleo Gestor, embora a essa altura milhares de reuniões já tivessem sido realizadas nas comunidades e elaboradas diretrizes e diagnósticos, com enorme dispêndio de dinheiro público e de esforço pessoal de populares. Ressalta que não só a Prefeitura estava sempre ciente da necessidade de respeitar as Resoluções do Ministério das Cidades, mas que também a União estava sendo sistematicamente cientificada através de entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil. Em maio de 2013, o novo Prefeito editou Decreto Municipal de forma a garantir a real e efetiva participação popular na definição política do desenvolvimento municipal. Todavia, de forma abrupta, o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano rompeu novamente o processo participativo, pelo estranho açodamento na entrega do texto à Câmara de Vereadores e pela falta de publicidade e de informações fidedignas à sociedade, o que caracteriza a violação às diretrizes da Lei 10.257/2001. Sublinha que o texto do anteprojeto só foi publicizado no *site* da Prefeitura quando já iniciadas as oficinas e reuniões concomitantes, sem divulgação prévia efetiva e sem informações do que se tratava, em locais alheios às sedes dos conselhos comunitários e núcleos distritais. Menciona parecer técnico que indica que o texto da proposta de plano diretor aparentemente disponibilizado à população em 23/09/2013 estava visivelmente inacabado e consideravelmente alterado, inclusive os mapas, antes de ser encaminhado à Câmara de Vereadores. Alega que a tentativa de participação da população interessada nas discussões relativas ao texto e aos mapas do plano diretor foi totalmente dissociada do processo de alterações que estavam em andamento, a demonstrar que o Poder Executivo Municipal preocupou-se em dar mera aparência formal de uma participação popular. Sustenta que, após a reunião que a Prefeitura chamou de audiência pública final, sem a necessária divulgação em tempo hábil, sem informações adequadas sobre o que estaria sendo tratado e pontuada pelas acusações dos representantes da sociedade civil por conta da ausência de participação efetiva, foi protocolado um projeto de Lei em 18 de outubro na Câmara de Vereadores. Citou a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades. Juntou documentos.

Intimados, os réus prestaram informações sobre o pedido liminar.

Deferido o pedido liminar, a União apresentou agravo retido.

Designada audiência de conciliação, as partes não chegaram a um acordo.

O Ministério Público Federal juntou novos documentos.

Citado, o Município de Florianópolis apresentou contestação. Argüiu a carência superveniente da ação, eis que, estando o projeto de lei em questão votado pelo legislativo e sancionado pelo Chefe do Executivo Municipal, estaria caracterizada a perda do objeto, devendo referida lei ser impugnada por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Argüiu a ilegitimidade da União, eis que a orientação e fiscalização restringe-se tão somente à elaboração de diretrizes e leis de normatização geral sobre o assunto, deixando a competência da elaboração do plano diretor e a fiscalização de sua implementação aos Poderes Legislativo e Executivo municipais, justamente por se tratar de matéria de interesse local. Suscitou a ilegitimidade do Ministério Público Federal, pois não haveria obrigações ou incumbências de cunho federal. Mencionou que, uma vez demonstrada a ilegitimidade passiva da União e ativa do MPF, a decretação de incompetência absoluta é a medida que se impõe. Afirmou que a Câmara de Vereadores de Florianópolis, ainda que não tenha personalidade jurídica, deve ser considerada litisconsorte passiva na presente demanda. Sustentou que a participação popular foi respeitada através de uma série de medidas legitimadoras de todo o processo de elaboração da lei. Referiu que várias associações representativas foram ouvidas e na maioria dos casos atendidas. Salientou que muitas dezenas de reuniões gerais, centenas de setoriais, seminários e audiências públicas foram realizadas, enquanto diversas coordenações, diferentes equipes e métodos variados regeram os trabalhos de elaboração do novo plano. Ressaltou a intensa participação dos cidadãos em grupos e subgrupos, que chegaram a realizar mais de duzentas reuniões comunitárias, debatendo o presente e o futuro de seus bairros. Citou o Seminário da Cidade de Florianópolis, a 5ª Conferência Municipal da Cidade e o lançamento do Projeto Orla. Alegou que os integrantes do Núcleo Gestor demonstraram-se pouco comprometidos com a objetividade e substância técnica requerida pela municipalidade na condução dos trabalhos. Sustentou que, além do desvirtuamento ocorrido pelo Núcleo e da burocratização excessiva, havia problemas na proporcionalidade da representatividade. Salientou a clara ideologização do processo, sendo que alguns dos representantes do Núcleo haviam sido candidatos a cargos eletivos nas últimas eleições e havia postura de enfrentamento. Refere que propôs racionalizar o processo, realizando cinco audiências setoriais e vinte e uma oficinas técnicas em vinte e um bairros e setores da cidade. Salientou que foi deliberada a anulação do decreto que instituiu o núcleo gestor com o objetivo de assumir, sem intermediações, a relação direta com a sociedade no momento crucial da apresentação e defesa do plano. Ressaltou que, ao invés das treze audiências públicas distritais pretendidas, foram realizadas cinquenta e uma oficinas técnicas em vinte e um distritos. Mencionou que as reuniões distritais e de bairros foram divulgadas através de rádios, jornais da cidade, Diário Oficial do Município e carros de som. Aduziu que em meados de outubro foi realizada audiência pública, convocada pelo Executivo Municipal, que contou com ampla participação pública. Destacou que, depois de mais de duas horas de palavra livre e considerando o estudo formal que já havia se tornado público, nenhuma indicação específica de mudança objetiva foi proposta. Sustentou que obstaculizar o livre trâmite de projeto de lei encaminhado ao executivo, sem a comprovação de qualquer ofensa na sua condução, ensejaria nítida interferência dos poderes, ou melhor, interferência do Judiciário nas atribuições constitucionais do Executivo e do Legislativo. Juntou documentos.

A União também foi citada e contestou. Alegou a ilegitimidade passiva, eis que o pleito contra a União não se ampara em nenhum fundamento jurídico. Referiu que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. Salientou que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal. Argumentou que não cabe à União definir o conteúdo de Planos Diretores, uma vez que a matéria é de exclusiva competência municipal. Ressaltou que o Conselho das Cidades tem emitido orientações gerais aos municípios, no que concerne ao processo de tramitação dos Planos Diretores. Aduziu que, quanto à fiscalização do processo de elaboração do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade dispõe expressamente competir aos Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação popular, bem como a publicidade dos atos e documentos produzidos. Sustentou que, relativamente à fiscalização que o autor pleiteia seja a União condenada, eventual ordem judicial seria ilegal e até mesmo inconstitucional, pois estaria contrariando os princípios da legalidade e da autonomia dos entes federados. Aduziu que cabe ao ente municipal o papel de regular o uso do solo dentro do solo dentro dos seus limites territoriais, inclusive as áreas de propriedade da União, respeitando-se, é claro as determinações da legislação federal sobre o patrimônio da União, a política urbana, a proteção ambiental e outras, de modo que a insurgência da parte autora não procederia no que toca a União. Juntou documentos.

Houve réplica e foram juntados documentos.

Os autos foram conclusos para sentença.

É o relatório.

Passo a fundamentar e decidir.

A preliminar de perda do objeto da demanda merece ser afastada, eis que persiste o interesse da sociedade de participar de audiências públicas, ou seja, na consulta da comunidade, a fim de que haja uma nova votação do Plano Diretor, na qual seja respeitado o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Saliente-se que nada impede que a Prefeitura realize as treze audiências públicas solicitadas, vindo a Câmara de Vereadores a reapreciar o Plano Diretor já aprovado. Com efeito, o próprio prefeito declarou publicamente que o Plano Diretor poderia ser reavaliado este ano, não havendo qualquer impossibilidade por parte da Câmara de Vereadores na reapreciação da matéria. Desta forma, o interesse de agir continua a existir, diante do direito fundamental de participação da sociedade, o qual pode perfeitamente ser exigido. Assim, há necessidade e utilidade no provimento judicial solicitado pelo Ministério Público Federal.

A preliminar de ilegitimidade da União Federal também deve ser rejeitada. Com efeito, o artigo 225 da Constituição Federal prevê que:

"Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

Assim, todos os entes da federação tem a obrigação de defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, a União Federal teve a iniciativa de editar o Estatuto das Cidades, no qual foi criado o conceito de cidades sustentáveis. Com efeito, no passado as grandes cidades possuíam uma maior qualidade de vida. Florianópolis, por exemplo, não possuía problemas de mobilidade urbana e todas as suas praias eram limpas. Com o crescimento desordenado e sem planejamento, o trânsito tornou-se caótico e muitas praias, tais como em Coqueiros, Estreito e Beira-Mar Norte, tornaram-se quase totalmente poluídas, em face do grande crescimento e da ausência de obras sanitárias. Assim, revelou-se a necessidade de a União defender a sustentabilidade dos espaços urbanos, o que culminou na edição do Estatuto das Cidades e obrigou os municípios a uma gestão participativa do espaço urbano, a fim de que não fosse privilegiado apenas o

desenvolvimento econômico, mas também o meio ambiente sadio, como prevê a Carta Magna.

Neste sentido, o Estatuto das Cidades estipulou em suas diretrizes gerais em matéria ambiental:

"IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente."

Neste sentido, ao deixar o Município de Florianópolis de cumprir as disposições expressas do Plano Diretor, o réu está a vulnerar frontalmente o direito fundamental ao meio ambiente sadio, o qual deve ser defendido por todos os entes federativos.

Lembre-se que a União Federal criou o Ministério das Cidades justamente para auxiliar os Municípios na busca de um meio ambiente sadio, financiando projetos sanitários, de mobilidade urbana, entre outros. A União tem investido centenas de bilhões em saneamento básico, mobilidade urbana e mais outros milhões de reais nas Conferências Nacionais das Cidades, justamente para instruir os Municípios a criar uma gestão participativa e democrática. Ora, é obrigação da União instruir e coordenar os municípios, a fim de que respeitem o Estatuto das Cidades, de modo a tornar sustentável o município de Florianópolis.

Assim sendo, a busca de um meio ambiente sadio é um direito fundamental que não depende exclusivamente do município, mas também é uma obrigação direta da União Federal. Fosse a autonomia do Município absoluta e ilimitada, a União não poderia investir milhões em saneamento básico e mobilidade urbana, nem poderia realizar as Conferências das Cidades, as quais custam muito dinheiro. A defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado na esfera urbana relativizou a autonomia municipal, de maneira que a construção e planejamento de uma cidade sustentável não é tarefa apenas do Município, mas também do Governo Federal, que criou o Ministério das Cidades justamente por este motivo, para tornar o meio ambiente das cidades mais sadio e humano.

Ensina o ilustre Desembargador Federal Antônio Albino Ramos de Oliveira que não existe um meio ambiente exclusivamente municipal, e sim um meio ambiente único, a cujo equilíbrio ecológico todos têm direito. Assim, compete também à União defender o meio ambiente, mesmo na esfera municipal. O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não diz respeito apenas à proteção de matas, floras e da fauna, mas também ao espaço urbano onde vive a maioria da população. Assim, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região já decidiu que compete à União defender o meio ambiente através da implementação de audiências públicas, formalidade essencial para que a população possa exercer a defesa do meio ambiente prevista no artigo 225 da Constituição Federal:

MANDADO DE SEGURANÇA - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL CRIANDO "PARQUE DE EVENTOS" QUE PODERÁ CAUSAR IMPACTO AMBIENTAL E EMBARAÇO A SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS DESENVOLVIDOS NO CENTRO ADMINISTRATIVO FEDERAL CONTÍGUO - LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO - DESCUMPRIMENTO DE NORMA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. 1 - Não existe um "meio ambiente municipal", e sim o meio ambiente único, a cujo equilíbrio ecológico todos têm direito, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da Constituição de 1988). 2 - A proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23 da CF/88), independentemente de a agressão ocorrer em próprio público federal, estadual ou municipal. 3 - A União tem legitimidade para figurar no pólo ativo de mandado de segurança contra a votação de lei municipal que possa causar impacto ambiental ou gerar qualquer forma de poluição, ou o embarço de seus serviços, sem observância dos requisitos legais. 4 - O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não diz respeito apenas à proteção das matas, da flora e da fauna, mas também ao espaço urbano onde vive a maioria da população, que sofre de grave degradação da qualidade de vida causada por todas as formas de poluição, inclusive a sonora, não se podendo ignorar que a instalação de um Parque de Eventos, onde ocorrerão festejos, solenidades e manifestações de massa, ao lado de um Centro Administrativo, contribuirá para agravar ainda mais a poluição sonora a que já se encontram expostos os servidores e os usuários de seus serviços. 5 - O art. 236 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre estabelece que a votação de qualquer projeto de cuja implementação possa decorrer impacto ambiental será precedida de ampla divulgação para que a população possa se manifestar, podendo ocorrer, a requerimento de qualquer entidade interessada em oferecer opinião ou proposta alternativa (parágrafo único), uma audiência pública, formalidade essencial para que a coletividade e o Poder Público possam exercer a defesa do meio ambiente prevista no art. 225 da Constituição. Omitida essa formalidade, o mandado de segurança tem procedência. 6 - Apelo da autoridade impetrada não conhecido. Apelo do Município e remessa oficial improvidos. (AMS 9604075659, ANTONIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA, TRF4 - QUARTA TURMA, DJ 31/01/2001 PÁGINA: 606.)

Desta forma, revela-se evidente a legitimidade da União, inscrita expressamente na Constituição Federal, eis que um Plano Diretor no qual não há consulta à população por meio de audiências públicas pode vir a prejudicar bens da União, tal como autorizar projetos de construção em manguezais e áreas de restinga, bem como estimular a ocupação em praias e outras áreas de preservação permanente de interesse direto da União. Com efeito, é o que se verificou na prática, pois o Plano Diretor aprovado autorizou a construção de projetos imobiliários em manguezais e outras áreas de preservação permanente de propriedade da União Federal. Tal fato é público e notório. Assim, o novo Plano Diretor constitui uma ofensa direta a bens da União, tais como os manguezais que guarnecem a ilha e o continente de Florianópolis.

A legitimidade do Ministério Público Federal também me parece evidente. Com efeito, em restando claro o interesse da União no feito, não há como excluir a possibilidade do Ministério Público Federal defender o meio ambiente na esfera federal, eis que, como dito, a defesa do meio ambiente não é uma atribuição apenas do Município, mas de todos os entes federativos.

A competência da Justiça Federal, pelos mesmos motivos, deve ser reconhecida, eis que a União deve participar do feito. Como já dito, as obrigações da União estão expressamente previstas em lei e em Resolução. Com efeito, o Ministério das Cidades estipulou regras para a concretização do Estatuto das Cidades, bem como vem atuando de forma decisiva para que haja uma gestão democrática e sustentável no meio urbano. Com efeito, foi o próprio Conselho das Cidades, órgão integrante do Ministério das Cidades, que editou a Resolução nº 25, em 18 de março de 2005, que define a obrigação da União (Conselho das Cidades) de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de modo a garantir e concretizar a gestão democrática. O próprio artigo 52, incisos VI e VII do Estatuto das Cidades, prevê que incorre em improbidade administrativa os prefeitos que desatenderem o mencionado prazo ou deixarem de observar os princípios de participação social e de publicidade, que devem presidir o processo de elaboração dos planos

diretores. Assim, o próprio Estatuto das Cidades previu a obrigatoriedade da participação da sociedade e da gestão participativa, sob pena de incorrer em improbidade administrativa o Prefeito Municipal. Neste sentido, a União criou uma obrigação prevista em lei, a qual significa uma evidente limitação à autonomia municipal de gestão da coisa pública. Por conseguinte, a União, através do Estatuto das Cidades, limitou a autonomia municipal com a finalidade de que o Município de Florianópolis não venha a se desenvolver desordenadamente em prejuízo da população, como já ocorreu no passado.

Com efeito, segundo o inc. VI do art. 52 da Lei 10.257/2001, o Prefeito comete ato de improbidade administrativa quando impede ou deixa de garantir os requisitos contidos nos incs. I a III do §4º do art. 40 do Estatuto. Este dispositivo diz respeito ao plano diretor, que "é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". O §4º do articulado trata do processo de elaboração e da fiscalização da implementação do Plano, assim reza:

"§4º 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;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos."

A norma reproduzida reitera a necessidade de que a política urbana conduzida pelo Poder Público Municipal seja transparente e promova ampla participação popular. Não se pode olvidar que a gestão democrática constitui uma das diretrizes do Estatuto da Cidade, conforme o averbado no seu art. 2º, inc. II. Os mecanismos que viabilizam a transparência, a participação popular e a gestão democrática são as audiências públicas, ampla publicidade e acesso a documentos e informações. Enfim, medidas que facilitem a compreensão de tudo aquilo que é discutido e deliberado.

Compete acentuar que o plano diretor, tal como delineado na Lei 10.257/2001, não se legitima se não houver participação direta da população. Para Caramuru Afonso FRANCISCO, esse instituto revela o desejo do Estatuto de promover a democracia participativa nas cidades. Essa participação não se limita à criação e organização dos eventos previstos em lei (audiências públicas e debates), mas reclama sua ampla divulgação, a fim de se permitir a efetiva participação da comunidade. Aqueles que querem tomar parte no processo devem ter a oportunidade de fazê-lo, razão pela qual precisam ser conveniente e oportunamente informados acerca da possibilidade de participação.

No atinente à divulgação do mencionado processo de elaboração do Plano Diretor, vale colacionar a lição de Caramuru, Afonso FRANCISCO, que discorre:

"Não havendo, portanto, a devida divulgação no processo de participação popular, ter-se-á, também, o ato de improbidade administrativa previsto neste inc. [VI] do art. 52 do Estatuto, vez que não basta haver promoção de audiências públicas e debates, mas que estes eventos tenham a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade."

Neste sentido, a União Federal criou regras muito rigorosas, limitando expressamente a autonomia municipal de gerir e planejar o Município.

Tais limitações à autonomia municipal e punições rigorosas encontram amparo no próprio texto constitucional. Com efeito, o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal assim dispõe:

"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

Assim, a nossa Constituição adota a democracia semidireta, ou seja, todo o poder emana do povo, mas o exercício do governo é colocado nas mãos dos representantes escolhidos periodicamente nas eleições, garantindo-se ainda a participação dos cidadãos na gestão pública por meio de instrumentos diretos, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis ou pela colaboração na administração pública.

A participação popular é não apenas admitida, mas incorporada no ordenamento fundante do estado brasileiro. Como aduz Di Pietro (2000, p 494), "o princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à idéia de Estado Democrático de Direito".

Neste sentido, não existe verdadeira democracia, nem Estado Democrático de Direito, se não possibilitada a efetiva participação popular por meio de audiências públicas quando da elaboração do Plano Diretor.

Rejeito também a preliminar de litisconsórcio necessário com a Câmara de Vereadores de Florianópolis, eis que a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica própria. Não se está discutindo no processo os interesses institucionais de seus membros, mas sim o direito da sociedade em participar democraticamente da elaboração do Plano Diretor. Não se está discutindo nenhum ato "interna corporis", até porque a votação do Plano Diretor foi um fato superveniente que não está descrito na petição inicial. Assim, não há sentido em se exigir a citação da Câmara de Vereadores, eis que a ilegalidade foi cometida pelo Município de Florianópolis, não estando descrito na petição inicial nenhum ato ilegal cometido pela Câmara de Vereadores.

Outrossim, não há que se falar em impossibilidade jurídica do pedido, eis que o pedido encontra expressa previsão na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades, como antes já citado. Não havendo nenhuma proibição expressa para a demanda, tal preliminar deve ser rejeitada. Lembre-se que não se está invadindo a autonomia dos entes federados, como já explicado, eis que se está assegurando o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, bem como o direito fundamental à participação popular por meio de audiências públicas, também expressamente previsto no Estatuto das Cidades. Por conseguinte, existe previsão legal e constitucional para o pleito do Ministério Público.

Com efeito, já está pacificado na Jurisprudência que a autonomia municipal não é um princípio absoluto, ilimitado, quando está em jogo um direito fundamental tal como o direito à educação, por exemplo. É o que se vê neste precedente:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. FUNDEF. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/96. LEI Nº 9.424/96.

CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn (MC) nº 1.749-5, Rel. p/ acórdão Min. NELSON JOBIM, entendeu por bem indeferir o pedido de liminar, considerando que a Emenda

nº 14/96 não viola os princípios federativo e da autonomia municipal (DJU de 24.10.2003, p. 11). 2. A estatura e a relevância constitucional da Federação não tornam esses princípios absolutos, devendo ser interpretados à luz dos demais valores constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), cuja concretização depende, em grande medida, do livre exercício do direito à educação (arts. 6º e 205 e seguintes, todos da CF 1988). 3. Entre um vetor inerente à organização do Estado (inclusive no que se refere à competência municipal para "aplicar suas rendas" - art. 30, III) e um direito fundamental, a interpretação constitucional deva tender para a preservação deste, de sorte que as prerrogativas inerentes à cláusula federativa (ou à autonomia municipal) devem ceder passo diante da preservação do direito à educação. 4. Nesse mesmo contexto devem ser rejeitadas as alegações de violação às regras constitucionais de repartição de receitas tributárias (arts. 158, 159 e 160 da Constituição Federal de 1988). Tais preceitos não eram imutáveis, nem está o "constituente" reformador impedido de modificar parcialmente o destino da arrecadação de tributos. 5. Quanto aos possíveis vícios no exercício da competência discricionária do Presidente da República para fixação do valor mínimo anual por aluno, verifica-se não ser possível argüir-lhe em tese ou aprioristicamente. Pode-se inquirir no ato administrativo praticado no exercício de uma competência discricionária não a simples existência de margens de conduta ou de escolhas à disposição do Administrador Público, mas o (mau) uso que é feito dessas opções, quer porque desbordem dos limites legais, quer porque desviadas das finalidades qualificadas na lei ou na Constituição. 6. Nesses termos, não há como acolher a alegação de que o Presidente da República possa, por vias transversas, restringir as transferências tributárias constitucionais para os Municípios, ou mesmo afrontar a autonomia orçamentária e financeira destes, ou violar o princípio da isonomia, já que se trata de restrição ditada pela própria Constituição (art. 60, § 7º do ADCT). 7. Redução dos honorários advocatícios fixados na sentença. Isenção do município quanto às custas processuais. 8. Apelação e remessa oficial a que se dá parcial provimento. (AC 00068897019994036115, JUIZ CONVOCADO RENATO BARTH, TRF3 - TERCEIRA TURMA, DJU DATA:15/08/2007 ..FONTE_REPUBLICACAO:.)

Ensina a ilustre Desembargadora Marga Inge Barth Tessler que a autonomia municipal não pode ser utilizada como forma ou instrumento de violação de um direito fundamental, tal como o direito à igualdade. É o que já decidiu a culta Juíza no seguinte precedente, no qual um Município foi condenado a uma obrigação de não fazer, ou seja, não obrigar pessoas a fazer exame de HIV:

ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITOS HUMANOS. PROFISSIONAIS DO SEXO. LEI MUNICIPAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. OBRIGATORIEDADE DE EXAME HIV/AIDS. DISCRIMINAÇÃO. ÉTICA MÉDICA. OFENSA A DIREITOS FUNDAMENTAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. MULTA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. A Constituição atribui ao Ministério Público a função institucional de promover ação civil pública para a proteção de quaisquer interesses difusos ou coletivos por força dos artigos 127, caput, e 129, inc. III. 2. A exigência da municipalidade - obrigar as pessoas que se dedicam ao comércio do sexo a exames de saúde para diagnóstico de HIV e DST - vulnera de forma aberta os direitos fundamentais de proteção da dignidade da pessoa humana, da intimidade, da igualdade e os princípios regeadores do SUS. 3. A norma Municipal, ao desrespeitar princípios basilares do SUS, como a autonomia do paciente, o sigilo, a intimidade, investe contra o próprio sistema público de saúde e só isto seria motivo suficiente a conferir legitimidade ao Ministério Público Federal. 4. As normas veiculadas em tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos firmados pela República se encontram equiparados aos direitos fundamentais, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição Federal, particularmente da prioridade que atribui aos direitos fundamentais e ao princípio da dignidade humana. 5. A ação civil pública é o instrumento adequado para a declaração de inconstitucionalidade da norma, desde que veicule pretensão, mandamental ou condenatória, que na via do controle abstrato seria inadmissível. 6. "Se a inconstitucionalidade é argüida como fundamento de outra pretensão que não a mera declaração da invalidez da norma - por exemplo, de uma pretensão condenatória ou mandamental, malgrado derivada da inconstitucionalidade de determinada regra jurídica - não será a da ação direta a via processual adequada, mas sim a do controle incidente e difuso". (Precedente STF, Reclamação nº 1.017/SP: 7. É o caso dos autos, porque a alegada inconstitucionalidade da lei Municipal é fundamento da pretensão deduzida, que é a condenação da Municipalidade a não fazer o coercitivo controle sociológico em relação às pessoas que se dedicam ao comércio do sexo. 8. O Eminentíssimo Magistrado sentenciante, ao usar a tese da derrogação da convenção pela lei municipal posterior, ingressou no mérito da ação, o que permite a solução imediata da controvérsia neste processo, procedimento que adoto também com suporte no § 3º do artigo 515 do CPC. 9. A lei Municipal nº 2.068/1998 não se sustenta no ordenamento jurídico pátrio, pois em relação a um grupo determinado de pessoas instituiu um apartheid sanitário e social, com violação de preceitos da Constituição e do SUS. 10. A conduta do réu, que se sente autorizado por uma lei municipal, contraria o art. 6º da Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, pois estabelece condições excepcionais de vigilância sanitária às pessoas que se entregam à prostituição. 11. Os direitos inscritos no art. 6º da Convenção são direitos fundamentais incorporados à Constituição Federal de 1988 por força do § 2º do art. 5º. Ademais, remetem aos direitos fundamentais de igualdade (art. 5º, caput, da intimidade (art. 5º, X), que são corolários do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). 12. A condenação da parte ré na verba honorária em ação civil pública, por não se aplicar ao caso o CPC, só se justifica no caso de litigância de má-fé, por aplicação do princípio da simetria (art. 17 da Lei nº Lei 7.347/85, com a redação dada Lei 8.078/90). 13. Fixada multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por cada pessoa que eventualmente for doravante submetida aos exames obrigatórios de saúde por parte do Município de São Sebastião de Cai/RS (art. 11 da Lei nº 7.347/1985). (AC 200004010316279, MARGA INGE BARTH TESSLER, TRF4 - QUARTA TURMA, D.E. 30/04/2007.)

Neste sentido, seria absurdo permitir que a população de Florianópolis tivesse o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado violado sob o argumento da autonomia municipal. A autonomia do Município não é um princípio ilimitado, não podendo ensejar o desenvolvimento desordenado que sempre foi realizado nas grandes cidades do Brasil. Também o direito fundamental à participação popular através de audiências públicas não poderia ser suprimido, sob a alegação da autonomia municipal. A participação popular, como antes explicado, é um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Assim, seu exercício não poderia jamais ser fraudado ou suprimido, sob de ocorrer verdadeira fraude à democracia.

Quanto ao mérito, entendo que o Município de Florianópolis está tentando alterar a verdade dos fatos. Com efeito, o Município entende que houve mais de sete anos de discussão em relação ao Plano Diretor. Tal afirmação não corresponde à verdade dos fatos.

Com efeito, as discussões a respeito do Plano Diretor efetivamente se iniciaram há sete anos. Todavia, o Ministério Público Federal trouxe provas documentais inequívocas de que em 2008 o IPUF desmontou as estruturas dos núcleos distritais e deixou de convocar as reuniões do Núcleo Gestor, justamente quando estava sendo preparada audiência pública para discutir o anteprojeto.

Assim, o processo de participação foi justamente interrompido quando o anteprojeto iria ser devidamente analisado. A Prefeitura, na época, preferiu que uma empresa de consultoria elaborasse o anteprojeto de lei.

Assim sendo, houve uma interrupção e se iniciou um processo de elaboração totalmente novo. Tais fatos estão amplamente documentados e são públicos e notórios, tendo o Ministério Público Federal já naquela época exigido a realização de audiência pública para análise e debate sobre o anteprojeto, para cumprimento do requisito essencial da participação legítima da sociedade.

Todavia, com a proximidade do período eleitoral, tal discussão foi novamente interrompida. O novo Prefeito, no início de 2013, iniciou novamente os trabalhos para dar andamento ao processo participativo interrompido, tendo editado o Decreto Municipal nº 11.578/2013, prevendo expressamente o processo participativo através de representantes do poder público e da sociedade civil.

Em tal Decreto, foi novamente criado o Núcleo Gestor, de forma a garantir a real e efetiva participação popular. Todavia, a finalização do anteprojeto não foi apresentada ao Núcleo Gestor, não tendo sido realizadas audiências distritais para discutir o anteprojeto. Tal fato é público e notório.

Com efeito, o Município alega que houve um clima de enfrentamento ideológico e que novamente o Núcleo Gestor teve que ser dissolvido. Ora, a finalidade das audiências públicas é justamente que todas as correntes políticas e ideológicas possam ter liberdade de expressão para discutir, contestar, expor suas inconformidades, como em uma democracia verdadeira. Se não é aberto espaço para a expressão do pluralismo político, não há uma real democracia. Mesmo entidades minoritárias, em uma democracia, tem o direito de manifestar sua opinião quando está em discussão o planejamento de toda uma cidade.

Assim sendo, tal enfrentamento político e ideológico, que confessadamente foi o motivo para a não realização de audiências públicas, é o próprio exercício da democracia. Com efeito, o Município reconheceu em sua contestação que não realizou as audiências públicas em virtude da falta de proporcionalidade existente no Núcleo Gestor.

Ora, o Núcleo Gestor, bem como as audiências públicas, possuem o objetivo apenas de possibilitar o debate e a participação popular. Assim sendo, é necessário que até mesmo entidades minoritárias e pouco representativas tenham sua voz escutada. Isto porque as audiências públicas não possuem nenhum caráter ou função deliberativa. A Câmara de Vereadores é um órgão autônomo e independente e não está obrigado a aceitar as deliberações das assembleias. O próprio Prefeito não está obrigado a aceitar o que foi deliberado nas audiências públicas. Todavia, a independência que possui o Prefeito, bem como a Câmara de Vereadores, não confere poderes para suprimir a participação popular através das audiências públicas.

Assim sendo, revela-se falacioso o argumento de que houve mais de sete anos de discussões. As dezenas de reuniões, oficiais setoriais e outros eventos realizados não podem ser equiparados a audiências públicas. Mesmo que o Município tenha realizado mais de uma centena de reuniões, tais reuniões não obedeceram ao Princípio da Publicidade, não tiveram seu objeto de discussão previamente noticiado, a fim de que a população pudesse participar e discutir preparada tecnicamente.

Neste sentido, nem mesmo um milhão de reuniões privadas podem ser comparadas a uma audiência pública. Nas audiências públicas toda a população pode participar. Participam desde amigos até inimigos, pessoas de todas as ideologias políticas. É essa a finalidade da audiência pública: possibilitar a participação de toda população, de todas as classes políticas, até mesmo os inimigos políticos do Prefeito. Sem tal pluralismo político, não há democracia, não há efetiva discussão e debate sobre temas tão importantes para a comunidade.

É louvável que o atual Prefeito tenha realizado diversas oficinas e seminários, até mesmo com autoridades internacionais, bem como tenha realizado a 5ª Conferência Municipal da Cidade em Florianópolis.

Com efeito, no dia 05 de setembro 2013, após realizados diversos seminários e simpósios técnicos, caberia ao atual Prefeito organizar as audiências públicas para a obrigatória discussão sobre o novo Projeto de Plano Diretor. Assim, não há justificativa plausível para a não realização das audiências públicas.

Alega o Município que 2014 é um ano eleitoral, o que impossibilitaria o retardamento do processo de votação. Todavia, como já dito, a participação popular através de audiências públicas representa o exercício de um direito fundamental da sociedade, o direito de participação política previsto no texto constitucional, justamente a tal participação prevista no Estatuto das Cidades como indispensável para a efetivação de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Desta forma, percebe-se que o próprio Município de Florianópolis confessou em sua contestação que suprimiu o direito à participação da sociedade alegando várias justificativas, tais como burocratização excessiva, problemas de proporcionalidade da representatividade, entre outros. Ora, o Núcleo Gestor foi criado pela própria prefeitura. Sua forma de organização e representação tem origem no próprio Decreto Municipal antes citado. Assim, jamais poderia tal processo de participação ter sido abortado em razão das mais diversificadas desculpas. É claro que nas audiências públicas existem problemas de representação e existem discussões acaloradas. Todavia, isto faz parte da democracia. Se o Prefeito discordou da representatividade e agressividade do Núcleo Gestor, não poderia ter dissolvido tal Núcleo.

Com efeito, as cinco audiências setoriais e vinte e uma oficinas técnicas não são audiências públicas, pois não seguiram os requisitos legais de publicidade e informação prévia sobre o conteúdo abordado. A audiência somente é pública quando é oferecida a participação de toda a comunidade, até mesmo dos inimigos e opositores políticos do prefeito. Sem tal pluralismo, não existe efetiva democracia.

Assim, tendo o Município de Florianópolis confessado que deixou de realizar as audiências públicas obrigatórias para não possibilitar o enfrentamento e discussões acaloradas com opositores políticos, tenho que foi frontalmente desrespeitado o Estatuto das Cidades e a própria Constituição Federal, que determina a participação popular como instrumento para construção e desenvolvimento de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Por conseguinte, a realização de cinquenta e uma oficinas técnicas em vinte um distritos não podem ser consideradas audiências públicas, pois não possibilitaram a ampla participação popular. Se o Estatuto das Cidades estabelece a realização de audiências públicas para real efetivação da participação, não há como o Município querer fraudar o Estatuto das Cidades, realizando oficinas técnicas justamente para afastar os oponentes políticos dos debates. Tal ardid fraudulento impede o pluralismo de idéias e a verdadeira democracia, a qual somente pode ser possibilitada pela efetiva participação popular.

Deve ser salientado que, na única audiência pública realizada, no dia 17 de outubro de 2013, não foi dada publicidade a documentos para análise da população. Inclusive a proposta de Plano Diretor foi sensivelmente alterada após o encaminhamento à Câmara de Vereadores. Tal fato é público e notório. Assim, a audiência pública realizada serviu apenas para apresentação do anteprojeto, não servindo para uma efetiva discussão detalhada de seus itens. Tanto é assim que, sequer os vereadores tiveram tempo de analisar o anteprojeto, tendo votado seiscentas emendas em vinte quatro horas. Assim sendo, percebe-se que a pressa foi extremamente nociva e impossibilitou completamente o exercício da participação e discussão do anteprojeto, tal como seria feito em uma verdadeira democracia.

Deve ser salientado que tais fatos estão documentados e comprovados com a petição inicial. Com efeito, a ata da Reunião do Núcleo Gestor realizada em 05/09/2013 comprova que o Prefeito, através do Secretário do IPUF, deliberou interromper o processo de participação popular naquele momento e se recusou a fazer as audiências públicas (Ata13, evento 1). Também está comprovado que os mapas apresentados na Audiência Pública do dia 17 de outubro de 2013 foram totalmente modificados quando da apresentação na Câmara de Vereadores, ou seja, o projeto foi totalmente modificado. Tais fatos são públicos e notórios, não tendo sequer os vereadores acesso a tais mapas quando da primeira votação, ou seja, os vereadores não sabiam o que estavam votando (parec MPF22, evento 1). Assim sendo, tenho que a obrigação de proporcionar a participação da população foi totalmente fraudada pelo procedimento realizado. A única audiência pública, realizada em 17 de outubro de 2013, foi na verdade uma forma de tentar fraudar e mascarar a supressão do processo participativo exigido pelo Estatuto das Cidades. O próprio município réu reconheceu que tal processo participativo foi suprimido, a fim de evitar discussões com supostos opositores políticos. Todavia, a participação popular impõe que sejam ouvidas pessoas de todas correntes políticas e ideológicas e não apenas aquelas pessoas que compactuam com o mesmo pensamento. Deste modo, a fraude cometida é um fato público e notório, sendo incompreensível que o Município ainda insista em dizer que o Plano foi discutido e debatido com a sociedade.

Ressalte-se que a finalidade das audiências públicas não é apresentar para a população o anteprojeto do Plano Diretor e sim discuti-lo democraticamente, o que não foi realizado. Somente após a votação pela Câmara de Vereadores é que as comunidades de bairros ficaram conhecendo o verdadeiro conteúdo do novo Plano Diretor e como tal Plano impactaria a sua vida. Tal fato é público e notório. Como é possível chamar isso de participação democrática? Estivéssemos em pleno regime militar, tal procedimento ainda seria plausível, já que naquele tempo não era estimulado o livre debate de idéias. Todavia, nos dias de hoje, a pública e notória supressão do debate sobre um projeto de lei tão importante revela que ainda existe um preconceito sobre o exercício da participação popular. Desse modo, tenho que foi claramente violada a Constituição em seu artigo 1º, *caput*, que assegura a participação da população no processo democrático.

Neste sentido, a União deveria ter orientado e instruído o Município de Florianópolis a não suprimir o processo participativo realizado através das audiências públicas, a fim de que não fosse fraudado o Estatuto das Cidades e a própria Constituição Federal. Não há mais espaço para autonomias ilimitadas, que possam causar danos irreparáveis à população e ao meio ambiente. Por conseguinte, revela-se necessário que a União mude sua forma de agir, de forma a tomar medidas administrativas, tais como resoluções, orientações, ofícios, bem como envio de representantes nas audiências públicas, de modo a não tornar a autonomia municipal um dogma absoluto e ilimitado, de modo a causar danos irreparáveis ao Estado Democrático de Direito e ao meio ambiente. Com efeito, de nada adianta criar o Estatuto das Cidades, dispendendo bilhões em obras sanitárias e de mobilidade urbana, mas simplesmente concordar com a criação de um Plano Diretor sem qualquer participação popular. Assim, a evidente violação da Constituição impõe uma atitude mais ativa da União no futuro, de modo a prevenir e não apenas reparar danos ambientais que irão certamente ocorrer em um futuro próximo, notadamente em bens pertencentes à União, tais com manguezais e vegetação de restinga.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido veiculado pelo Ministério Público Federal** para determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis que, no prazo de sessenta dias, proceda à oitiva (devidamente informada) da população para elaboração do novo texto final do Plano Diretor que deverá ser novamente encaminhado ao Poder Legislativo após a identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Condene também a União a orientar e fiscalizar o estrito cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, adotando as providências extrajudiciais e judiciais necessárias para tanto. Fixo multa de 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para hipótese de descumprimento da sentença, salientando que o Prefeito municipal incorrerá em improbidade administrativa em caso de descumprimento.

Não há condenação em honorários advocatícios, já que o autor é o Ministério Público.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Florianópolis, 05 de março de 2014.

Marcelo Krás Borges
Juiz Federal

Documento eletrônico assinado por **Marcelo Krás Borges, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfsc.jus.br/gedpro/verifica/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5854564v11** e, se solicitado, do código CRC **D6916421**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Marcelo Krás Borges

Data e Hora: 07/03/2014 19:13

Conferência de autenticidade emitida em 3/11/2014 4:08:27 PM

 [\[nova pesquisa\]](#)

Endereço: Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, Agronômica - 88.025-255 - Florianópolis/SC - (48) 3251-2500