

RECOMENDAÇÃO N. 0004/2021/28PJ/CAP

Ementa: Recomenda 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.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, por seu Promotor de Justiça, no uso de suas atribuições legais, nos autos do Inquérito Civil n. 06.2021.00004962-8;

CONSIDERANDO a função institucional do Ministério Público de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição Federal do art. 93 da Constituição do Estado de Santa Catarina;

CONSIDERANDO a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses metaindividuais prevista no art. 129, III, da Constituição Federal, e art. 5º, *caput*, da Lei n. 7.347, de 1985;

CONSIDERANDO que é dever do Município cooperar com as associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que compete ao Município promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a política de desenvolvimento urbano,

executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que, no estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará a participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos (art. 141, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina);

CONSIDERANDO que, quando do estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará a participação de entidades técnicas, comunitárias e representativas de classe, na elaboração e implementação de planos, programas e projetos, e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos (art. 101, III, da Lei Orgânica do Município de Florianópolis);

CONSIDERANDO que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes estabelecidas em Lei, entre as quais a da 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, da Lei Federal n. 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade);

CONSIDERANDO que o Plano Diretor, aprovado por Lei Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40

do Estatuto da Cidade);

CONSIDERANDO que no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade);

CONSIDERANDO que órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas conferências sobre assuntos de interesse urbano constituem instrumentos de garantia da gestão democrática da cidade (art. 43 do Estatuto da Cidade);

CONSIDERANDO que o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos dos arts. 40, § 4º, e 43, todos do Estatuto da Cidade; e que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da 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, *caput* e § 1º, da Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades);

CONSIDERANDO que, no processo participativo de elaboração do Plano Diretor, a publicidade determinada pelo art. 40, § 4º, II, do Estatuto da Cidade, deverá conter os requisitos de: I) ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II) ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; e III) publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (art. 4º, *caput* e incisos, da Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades);

CONSIDERANDO que a organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, com a realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, assim como a alternância dos locais de discussão (art. 5º, I e II, da Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades);

CONSIDERANDO que o processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos, tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos (art. 6º da Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades);

CONSIDERANDO que as audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, 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 devem atender aos seguintes requisitos: I) devem ser convocadas por edital, anunciadas pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II) devem ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III) devem ser 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, independentemente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; e V) devem ser 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 (art. 8º da Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades);

CONSIDERANDO que a proposta do Plano Diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, atendendo aos requisitos de: I) realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; II) divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos, com antecedência de quinze dias da votação da proposta; III)

registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; e IV) publicação e divulgação dos anais da conferência (art. 10 da Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades);

CONSIDERANDO que o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, dispõe que a gestão democrática dá-se nas etapas de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, estendendo, portanto, a exigência de participação da população ao processo de revisão do Plano Diretor;

CONSIDERANDO que a Justiça Federal reconheceu a deficiência da participação da população durante o processo de elaboração do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar Municipal n. 482, de 2014, determinando ao Município de Florianópolis que procedesse à oitiva da população para elaboração do novo texto final do Plano Diretor, o qual deveria 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 do Executivo, a serem analisadas em treze audiências distritais e uma audiência geral (processo n. 5021653-98.2013.4.04.7200/SC);

CONSIDERANDO que, embora o processo tenha sido extinto em sede de Recurso Especial, o mérito não foi reapreciado, limitando-se o Superior Tribunal de Justiça a reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal (REsp n. 1.687.821/SC - 2015/0308903-7);

CONSIDERANDO que o estado de calamidade decretado em função da pandemia que atinge o território catarinense estende-se, no âmbito Municipal, pelo menos até 31 de dezembro de 2021 (art. 1º do Decreto n. 23.282, de 2021, de Florianópolis), e, no âmbito Estadual, pelo menos até 31 de março de 2022 (art. 1º do Decreto n. 1.371, de 2021, de Santa Catarina, redação dada pelo Decreto n. 1.578, de 2021, de Santa Catarina);

CONSIDERANDO que os desafios impostos pela pandemia do

Novo Coronavírus (Covid-19) podem afetar a participação da população no processo de revisão do Plano Diretor, já que parte considerável dela não possui adequado acesso a equipamentos eletrônicos e à *Internet*, maculando a ampla e efetiva participação da população;

CONSIDERANDO que a crise sanitária instalada no país inviabilizou a reunião presencial de pessoas durante todo o ano de 2020 e durante a maior parte do ano de 2021, prejudicando, assim, a realização de debates e apresentações pessoais de proposições para a revisão do Plano Diretor;

CONSIDERANDO que mesmo a 6ª Conferência da Cidade de Florianópolis, originalmente prevista para ocorrer em fevereiro de 2020, foi adiada *sine die*, por meio do Decreto n. 21.322, de 10 de março de 2020, do Prefeito Municipal;

CONSIDERANDO que a atual situação da pandemia, com a flexibilização de medidas para a reunião de pessoas em razão do arrefecimento do contágio viral, possibilita a extensão do cronograma de trabalho de revisão do Plano Diretor para que se realizem ao menos treze audiências distritais e uma nova audiência geral na cidade, como vem acontecendo em outras cidades do país;

CONSIDERANDO que, no dia 17 de dezembro de 2021, às 18 horas, no Auditório Deputada Antonieta de Barros, com capacidade para 420 pessoas, está designada audiência pública para ser apresentada a proposta de revisão e adequação do Plano Diretor de Florianópolis instituído pela Lei Complementar Municipal n. 482, de 2014, e que o ato será promovido pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, com duração aproximada de quatro horas;

CONSIDERANDO que referida audiência pública é o único ato destinado à efetiva participação da população, porém seu tempo previsto de duração é manifestamente insuficiente para garantir a ampla participação da população, dado que parte do ato será destinado à apresentação dos estudos elaborados;

CONSIDERANDO que sua realização em um único ato, em uma sexta-feira à noite, em data próxima às festividades de final de ano e em meio ao surgimento de uma nova cepa de coronavírus, identificada como *Ômicron*, altamente infecciosa, claramente conspira contra a ampla e efetiva participação da população;

CONSIDERANDO que as audiências distritais realizadas em decorrência da determinação da Justiça Federal não foram realizadas em um contexto de revisão do Plano Diretor nem foram convocadas com esse propósito, mas ocorreram como forma de suprir a falta de participação da população para a própria elaboração do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n. 482, de 2014, que ainda se encontrava *sub judice*, não podendo, destarte, substituir a participação exigida para o presente processo de revisão;

CONSIDERANDO que, recentemente, o Município de São Paulo, SP, deliberou pelo adiamento do prazo de entrega da proposta de revisão de seu Plano Diretor, tendo em vista a situação excepcional decorrente da pandemia da Covid-19 e de modo a viabilizar o prosseguimento dos debates e a conclusão dos trabalhos, considerando-se a complexidade e a importância das questões abordadas;¹

CONSIDERANDO que, após recomendação do Ministério Público de Santa Catarina, o Município de Blumenau, SC, suspendeu audiência pública de revisão de seu Plano Diretor, cujo processo dava-se por meio digital, por não garantir o direito de participação da comunidade;²

RESOLVE:

RECOMENDAR ao Município de Florianópolis que garanta a participação da população e de associações representativas dos vários

¹ Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/aprovada-prorrogação-do-prazo-de-entrega-da-revisão-do-pde/>> e <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/10/28/prefeitura-de-sp-decide-propor-a-prorrogação-da-revisão-do-plano-diretor-para-2022.ghtml>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

² Fonte: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/apos-recomendação-do-mpsc-blumenau-suspende-audiência-pública-do-plano-diretor-por-nao-garantir-direito-de-participação-da-comunidade>

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.

Para que se dê cumprimento à presente Recomendação, determina-se o seu encaminhamento ao Prefeito Municipal de Florianópolis, ao Procurador-Geral do Município, ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, ao Secretário Municipal de Mobilidade e Planejamento Urbano e ao Superintendente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, requisitando-lhes, com fundamento no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625, de 1993, e art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75, de 1993, que, em prazo não superior a 10 (dez) dias úteis, informem quanto ao seu acatamento e apresentem resposta por escrito quanto às providências adotadas.

Determina-se, outrossim, que se dê ampla publicidade a essa recomendação, mediante seu encaminhamento à Coordenadoria de Comunicação Social do Ministério Público e às seguintes autoridades e entidades:

1. O Presidente da Câmara Municipal de Florianópolis e cada um dos membros do Poder Legislativo municipal;
2. Os Promotores de Justiça da 22ª Promotoria de Justiça, da 30ª, Promotoria de Justiça, da 32ª Promotoria de Justiça e da 33ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital;
3. O Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME) do Ministério Público de Santa Catarina;
4. O Procurador Chefe da República em Santa Catarina;
5. As entidades autoras da representação e aquelas que participaram das audiências extrajudiciais realizadas no último dia 13 de dezembro.

Florianópolis, 16 de dezembro de 2021.

[assinado digitalmente]
Rogério Ponzi Seligman
Promotor de Justiça

ILAS