



**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

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5109250-33.2021.8.24.0023/SC**

**IMPETRANTE:** MARCOS JOSE DE ABREU

**IMPETRANTE:** CINTIA MOURA MENDONCA

**IMPETRANTE:** AFRANIO TADEU BOPPRE

**IMPETRADO:** GEAN MARQUES LOUREIRO

**IMPETRADO:** PREFEITO - MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC - FLORIANÓPOLIS

## **SENTENÇA**

### **I – RELATÓRIO**

Em regime de Plantão, **MARCOS JOSE DE ABREU, CINTIA MOURA MENDONCA e AFRANIO TADEU BOPPRE** impetraram mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato administrativo atribuído ao **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC**, requerendo o seguinte:

[...] o recebimento da presente petição, bem como dos documentos que a acompanham, para, em sede de Tutela Antecipada, seja concedida a segurança provisória com a determinação da Suspensão da “Prorrogação de Audiência Pública”, designada para ocorrer, exclusivamente na forma virtual, no dia 27/12/2021 às 15h00min, convocada pelo Edital publicado no dia 21 de dezembro de 2021, sob pena de ineficácia da própria determinação judicial definitiva.

[...]

Posteriormente, requer a confirmação da Segurança de forma definitiva em sentença, com o julgamento Procedente do Mandado de Segurança para determinar à Autoridade Coatora que se abstenha de designar o referido Ato (Audiência Pública para apresentar a proposta de revisão e adequação, mediante estudo global dos seus distritos, em conjunto, como parte de seu processo participativo global, do Plano Diretor de Florianópolis (Lei Complementar Municipal n. 482/2014)) sem a observância do prazo de antecedência mínima de publicação do Edital de Convocação previsto no art. 336 da Lei Complementar Municipal 482/2014, assim como garanta a plena participação da



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

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 garantida pela Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade. (e.1).

A liminar foi deferida "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." (e.8). Não há notícia de agravo.

Na sequência, os impetrantes comunicaram o impetrado manteve a audiência designada para o dia 06/11/2022, razão pela qual formularam o seguinte pedido:

[...] a ratificação da tutela antecipada com a concessão de nova liminar, agora, para determinar à Autoridade Coatora a SUSPENSÃO da "Prorrogação de Audiência Pública em razão da decisão judicial do processo mandado de segurança nº 5109250-33.2021.8.24.0023/SC", designada para ocorrer no dia 06/01/2022 às 15h00min, nos termos da publicação do D.O.E. nº 3.100, de 29/12/2021, determinando que a convocação do referido ato observe o prazo de antecedência mínima de publicação do Edital de Convocação previsto no art. 336 da Lei Complementar Municipal 482/2014 (15 dias entre a convocação e a audiência), assim como garanta a segurança sanitária da participação da população no processo de revisão do Plano Diretor, considerando o atual estágio de propagação da Pandemia da Covid-19 no município de Florianópolis, em respeito à Recomendação 0004/2021/28PJ/CAP da 28ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital, tudo conforme decisão liminar já proferida nos autos, conforme Evento 08.

A liminar foi deferida para "a suspensão da audiência pública aprazada para amanhã, cabendo a publicidade de novo ato, sob menção da existência deste mandado de segurança, na forma acima explicitada, **sob pena de configuração de crime de desobediência (Lei 12016, art. 26).**" (e.25). Não houve recurso.

A autoridade impetrada prestou informações, limitando-se a informar que tem cumprido a liminar e requerendo a denegação da segurança (e.46)

O MPSC lavrou parecer de mérito. (e.52)



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

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Adoto o judicioso parecer ministerial como razão de decidir:

A ação mandamental visa à suspensão da designação de audiências públicas sem a observância do prazo de antecedência mínima de publicação de edital de convocação previsto no art. 336 da Lei Complementar Municipal n. 482, de 2014, assim como garanta a plena participação da população no processo de revisão do Plano Diretor da cidade.

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público, conforme estabelece o art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, secundado pelo art. 1º da Lei n. 12.016, de 2009.

Os impetrantes interpuseram mandado de segurança em face do Prefeito Municipal e pretendem a concessão da segurança a fim de garantir a plena participação da população no processo de revisão do Plano Diretor da cidade.

A ordem constitucional inaugurada em 1988 pela chamada Constituição Cidadã estabeleceu como dever do Município cooperar com as associações representativas no planejamento municipal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;



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

Compete, ademais, ao ente federado requerido, promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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

Não por outra razão, 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. Para materializar esse objetivo, deve o Município com mais de vinte mil habitantes, elaborar seu Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Colabora a norma ainda preconizando que a propriedade urbana somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor:

Art. 182. 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.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A política de desenvolvimento urbano e a participação das entidades comunitárias também está estampada na Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:



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

[...]

III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;

Não destoaria desse mandamento a Lei Orgânica do Município de Florianópolis:

Art. 101. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará os seguintes princípios:

[...]

III - 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;

No plano infraconstitucional, estabelece a Lei Federal n. 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), 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. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II - 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;



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

Ainda acrescenta a citada Lei Federal 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, assim como o acesso de qualquer interessado a eles:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 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.

Para garantir a gestão democrática da cidade, devem ser utilizados, entre outros, os instrumentos mencionados no art. 43 do Estatuto da Cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;



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

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O detalhamento sobre a aplicação da Lei Federal citada é dado pela Resolução n. 25, de 2005, do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades, que resolve emitir orientações e recomendações sobre os atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano da cidade.

Nesse sentido, ela indica que o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade; e que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de 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. O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§ 1º. A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de 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.

Prossegue instruindo que a publicidade no processo participativo de elaboração do Plano Diretor deverá conter os requisitos de ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 (quinze) dias; e a publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo:

Art. 4º. No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;



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

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;

III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

No tocante à organização do processo participativo, orienta que deverá ser garantida a diversidade para a realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros, assim como a alternância dos locais de discussão:

Art. 5º. A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I - realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II - garantia da alternância dos locais de discussão.

Sobre o processo de elaboração do Plano Diretor, recomenda que este deve ser participativo, articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, levando em conta as proposições oriundas de processos democráticos, tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos:

Art. 6º. 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.

Anuncia, ainda, a finalidade das audiências públicas determinadas pelo Estatuto da Cidade, que é a de colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, estabelecendo requisitos de modo a garantir a participação da população no processo de elaboração e de revisão do Plano Diretor:

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



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

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.

E finaliza dizendo que a proposta do Plano Diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, observando-se a satisfação de requisitos de participação da população, publicidade e transparência:

Art. 10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

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 15 dias da votação da proposta;

III - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV - publicação e divulgação dos anais da conferência.



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

Além das orientações e recomendações emitidas pela resolução referida, o Conselho da Cidade emitiu outra resolução, agora tratando sobre as revisões dos Planos Diretores.

A Resolução RECOMENDADA n. 83, de 2009, do Concidades, não perde o espírito participativo instituído pela norma, de modo a também orientar no sentido de garantir ao processo de revisão ou alteração do Plano Diretor a participação da população:

Art. 3º. O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do § 4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Parágrafo único. Toda e qualquer iniciativa de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser submetida ao Conselho das Cidades ou similar, quando existente.

Diversos são os instrumentos capazes de garantir essa colaboração da população. Entre eles estão as audiências e as consultas públicas, conforme sugere a Resolução n. 83, de 2009:

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.

§ 2º. Quando não estiver definido em lei municipal, a audiência pública poderá ser convocada quando solicitada por entidades da sociedade civil ou por no mínimo cinquenta eleitores do município.



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

Além da participação da população, a publicidade dos resultados desses debates também se é de fundamental importância, já que torna o processo de revisão ou alteração da norma transparente:

Art. 7º. Todas as medidas relacionadas à revisão ou alteração de Plano Diretor, bem como os resultados das audiências ou consultas públicas, devem ser amplamente divulgados pelos poderes executivo e legislativo municipais.

Sobre o prazo de edital de convocação para a realização das consultas formal à comunidade, estabelece o art. 336, § 4º, da Lei Complementar Municipal n. 482, de 2014, de Florianópolis, que ele será de no mínimo quinze dias:

Art. 336. Esta Lei Complementar deve ser revisada obrigatoriamente no máximo a cada dez anos.

[...]

§ 4º. As revisões ou alterações desta Lei Complementar só serão votadas após decorridos trinta dias da data de sua publicação na imprensa local e após a realização de consulta formal à comunidade da região impactada, mediante edital de convocação lançado com antecedência mínima de quinze dias.

Este, pois, o arcabouço jurídico que envolve a temática da participação da população no processo de elaboração e de revisão do Plano Diretor.

Assim, considerando que a gestão democrática da cidade ocorre nas etapas de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos e desenvolvimento urbano, estendendo, portanto, a exigência de participação da população ao processo de revisão do Plano Diretor, entende-se que o impetrado deve garantir a ampla participação da sociedade no processo de alteração da norma, abrindo prazo para consultas e audiências públicas, conforme estabelece a lei.

Existe, desse modo, direito líquido e certo dos impetrantes.

**3 CONCLUSÃO**



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

Ante o exposto, o Ministério Público se manifesta pela concessão da segurança para determinar que a autoridade coatora se abstenha de designar audiências públicas sem a observância do prazo de antecedência mínima de publicação de edital de convocação previsto no art. 336 da Lei Complementar Municipal n. 482, de 2014, assim como garanta a plena participação da população no processo de revisão do Plano Diretor da cidade. (e.52)

É o quanto basta.

Portanto, a situação exposta na petição inicial demonstra, com meridiana clareza, que a parte impetrante tem direito líquido e certo a ser protegido por mandado de segurança.

É a decisão.

**III – DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **CONCEDO** definitivamente a segurança almejada por **MARCOS JOSE DE ABREU, CINTIA MOURA MENDONCA e AFRANIO TADEU BOPPRE** contra ato administrativo atribuído ao **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC** a fim de determinar à autoridade coatora que se abstenha de designar audiências públicas sem a observância do prazo de antecedência mínima de publicação de edital de convocação previsto no art. 336 do Plano Direito (LCM nº 482/2014) e garanta a plena participação da população no processo de revisão do Plano Diretor da cidade.

**CONFIRMO** as liminares deferida (e.8; e.25), as quais retaram cumpridas pela autoridade impetrada.

Sem taxa de serviços judiciais (LE nº 17.654/2018, art. 7º, I), nem honorários advocatícios (Lei nº 12.016/2009, art. 25).

Por fim, **DECLARO** resolvido o mérito do processo, forte no art. 487, I, do CPC.

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

Decorrido o prazo legal para interposição de recurso, com ou sem ele, **REMETAM-SE** os autos ao TJSC, por força do duplo grau de jurisdição obrigatório (Lei nº 12.016/2009, art. 14, § 1º).



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

Certificado o trânsito em julgado e observadas as formalidades legais, **ARQUIVEM-SE** os autos definitivamente.

Florianópolis/SC, data da assinatura digital.

---

Documento eletrônico assinado por **CLENI SERLY RAUEN VIEIRA, Juíza Substituta**, 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](https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), mediante o preenchimento do código verificador **310026475174v4** e do código CRC **c49fda60**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): **CLENI SERLY RAUEN VIEIRA**  
Data e Hora: 12/4/2022, às 16:33:42

---

**5109250-33.2021.8.24.0023**

**310026475174.V4**