

ESTADO DE SANTA CATARINA  
PODER JUDICIÁRIO  
«COMARCA DO PROCESSO#RETORNA O NOME DA  
CO»

FÓRUM GOVERNADOR IVO SILVEIRA

Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública

Autos nº 038.12.045164-3

Vistos etc.

Cuido de requerimento de concessão de ordem liminar por meio da qual os autores populares objetivam ver imposta obrigação de não-fazer aos acionados, proibindo-lhes de promoverem a abertura da Conferência Extraordinária Municipal da Cidade, cuja solenidade está marcada para acontecer no dia 17.10.2012, às 18h00min. Além disso, buscam a suspensão: a) dos efeitos do Edital nº 05/2012, relativo à convocação para a Conferência Extraordinária Municipal da Cidade de Joinville; b) do regulamento da referida conferência; c) do projeto do Regimento Interno da Conferência Extraordinária da Cidade; e, d) do processo de inscrição para participação na conferência, para a qual exige-se a indicação por entidade inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

A minuciosa peça póstica enumera diversos argumentos judiciosos a embasarem a pretensão inicial, que, *brevitatis causae*, abstenho-me de transcrever porque alguns deles serão objetos de análise no corpo desta decisão ao passo que outros destes argumentos, por reclamarem o esgotamento das fases postulatória e instrutória do processo, serão focados somente por ocasião da prolação da sentença (como, por exemplo, a questão relativa ao atendimento do requisito de ampla divulgação da conferência, que, à primeira vista, parece-me ter sido atendido, ou, então, a suposta nulidade dos trabalhos da comissão preparatória devido à ausência de decreto municipal nomeando seus membros - fl. 18).

1. Passando ao largo das enfáticas críticas dos autores populares à forma como os parlamentares municipais vêm se portando em relação a regras de direito urbanístico, até porque não me cabe enveredar no exame do mérito nem no que porventura poderá inspirar ideologicamente os vereadores quando examinarem possível futuro projeto de Lei que disporá acerca do ordenamento territorial de Joinville, centro-me na tarefa de realizar - esta sim de competência do Judiciário - o exame de constitucionalidade/legalidade dos atos administrativos aludidos na inicial e que regulamentam parte do procedimento prévio à fase legislativa do projeto de Lei do Ordenamento Territorial - LOT.

2. De início indefiro tanto o requerimento de suspensão dos efeitos do Edital de Convocação nº 05/2012 quanto o relativo à paralisação do processo de inscrição para participação na conferência, porque tratam-se de atos administrativos apartados, com efeitos contidos e simplórios (aviso de convocação para a conferência extraordinária e cadastramento de interessados em participar da conferência) e que, por si sós, incapazes de ofender qualquer dos bens jurídicos tutelados pela via da ação popular.

3. **"A concessão de medida liminar em ação popular pressupõe a configuração dos pressupostos típicos das tutelas de urgência", e "na presença de tais requisitos - 'fumus boni iuris' e 'periculum in mora' - o deferimento da medida se impõe"** (TJSC - AI nº 2005.038272-5, da Capital, rel. Des. LUIZ CÉZAR MEDEIROS, j. em 11.04.2006; idem: AI nº 2010.000323-4, de Garuva, Quarta Câmara de Direito Público, rel. Des. JAIME RAMOS, j. em 15.07.2010).

A Conferência Extraordinária da Cidade consiste em solenidade que "[...] tem como objetivo a eleição dos representantes da sociedade civil organizada e a apresentação dos representantes indicados pelo poder público para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Joinville, Conselho da Cidade, mandato 2012/2015" (sublinhei) (fl. 344).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Joinville - Conselho da Cidade consiste em "órgão propositivo, consultivo e deliberativo em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal" (LC Municipal nº 299/2009, art. 5º), composto por dois sub-órgãos com competências distintas (Câmaras Comunitárias Setoriais e Conselho Consultivo e Deliberativo) e integrados, no total, por 155 membros, entre exercentes de cargos públicos e representantes da sociedade civil. Entre tantas outras coisas, cabe-lhes o importante papel de decidir acerca da forma de implementação do Plano Diretor e das normas de urbanização da cidade (LC Municipal nº 299/2009, art. 6º, incisos I e IX), além de terem a faculdade de propôr a edição de regras de direito urbanístico municipal (inc. II), o que transforma-lhes numa ponte entre a sociedade civil e o Poder Legislativo, pois, repito, cabe ao Conselho da Cidade apontar os vetores da urbanização da cidade, oxigenando, assim, os projetos de lei que tramitarão no Legislativo municipal.

Até por isso é que o Conselho da Cidade tem de encampar o seu importantíssimo papel de servir de espaço democrático, onde haja a efetiva participação do povo, que é justamente quem, em última análise, acabará sendo afetado por mudanças nas regras de direito urbanístico.

A exigência de democratização destas discussões, além de ser óbvia, está prevista no Estatuto das Cidades (art. 2º, inc. II) e na Constituição do Estado de Santa Catarina (art. 141, inc. III). Sem dúvida, "a

**constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município é condição essencial para os objetivos da política urbana serem atingidos [...]** (NELSON SAULE JÚNIOR, "Direito à cidade", pág. 118 *apud* JIVAGO PETRUCCI, "Gestão Democrática da Cidade - Delineamento Constitucional e Legal", publicado nas páginas 151/175 do compêndio "Direito Urbanístico e Ambiental", 2ª ed., Fórum: Belo Horizonte, ano 2011).

Ora, **"o planejamento urbanístico, em nível municipal especialmente, ocasiona custos sociais muito grandes, pelos condicionamentos e limitações que impõe à atividade e aos bens dos particulares. [...] Quando se diz que os planos são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há de ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente"** (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Direito Urbanístico Brasileiro", 4ª ed., São Paulo: Malheiros, págs. 108/110).

Mas a democratização do Conselho da Cidade só será plena se a eleição dos representantes da sociedade civil que irão compô-lo (prevista para ocorrer na Conferência Extraordinária da Cidade) realizar-se de forma isonômica, sem distinções descabidas ou desarrazoadas. Pois bem, a par disso, o Regimento Interno da Conferência Municipal Extraordinária (fls. 344/351) prevê que os representantes da sociedade civil que elegerão os membros do Conselho da Cidade serão divididos em dois grupos:

I) os delegados, representantes de entidades da sociedade civil que, dentre outros requisitos, segundo o prefalado Regimento, deverão ser indicados por quem comprove estar inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ ou possua Estatuto Social (art. 21, item I c/c § 1º - fl. 348), o que, na prática, limita a escolha a representantes de pessoas jurídicas de direito privado. Detalhe importante: só os delegados é que *"poderão ser candidatos às vagas no Conselho da Cidade, com direito a voz e voto"* (fl. 348).

II) os cidadãos, membros da sociedade em geral, a quem, além de não ser conferido o direito de pleitearem vagas no Conselho da Cidade, é reservado apenas o direito a voto na Plenária, de caráter predominantemente burocrático (art. 26, parágrafo único - fl. 350). Pelo mencionado Regimento, volto a frisar, somente os representantes de empresas é que poderão ser eleitos para comporem o conselho que definirá normas de direito urbanístico municipal (Conselho da Cidade), cabendo aos cidadãos atuar como meros figurantes neste trâmite.

Estou convencido de que todo sistema que estabelece alguma restrição ao direito de voto deixa de lado o exercício mais amplo da Democracia em prol de determinado interesse, às vezes legítimo. É o que acontece, por exemplo, quando tratar-se de associações direcionadas à proteção de idosos e/ou deficientes, quando apenas pessoas com estas características (ou seja, os reais interessados) poderão ser chamados a opinar.

Mas a instituição de sufrágio censitário no seio da Administração Pública revela-se um expediente infeliz, para dizer o menos, e, no que é pertinente enfatizar, contrário à Constituição da República e que só encontra precedente, no Brasil, em livros que historiam a Monarquia, época em que o Estado era representado pelo Imperador e a ele servia. Cabe lembrar que a Carta Política de 1824 previa o seguinte, *ipsis litteris*, inclusive no que diz respeito à vetusta ortografia:

*"Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.*

*"I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.*

*"II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.*

*"III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.*

*"IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.*

*"V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos".*

Eram tempos diferentes, em que a personificação do poder estatal e a restrição ao direito de voto justificavam-se por razões de ordem política e social, que de há muito tempo foram expurgados de nossa sociedade. Naquela época, acreditava-se que o Imperador era um escolhido divino, beirando à onipotência, e que outorgava a Constituição "*em nome da santíssima trindade*" (preâmbulo da Constituição de 1824).

Hoje, "*a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]*" e cuja Constituição (permeada de valores que exultam a isonomia entre os indivíduos: art. 3º, inc. IV; art., 5º, *caput*; art. 14, *caput*, entre muitos outros) foi promulgada por "*representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar [...] a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]*" (preâmbulo).

Nesta percepção, não vejo - ao menos neste juízo de cognição sumária - justificativa para que se restrinja o direito a voto apenas aos representantes das empresas da cidade, deixando de fora os cidadãos, pessoas físicas, que porventura queiram participar de tão importante processo como o relativo à elaboração da Lei do Ordenamento Territorial de Joinville (*fumus boni juris*). Isto, não tenho dúvida, revela o objetivo espúrio de desvirtuar-se o real propósito do Conselho da Cidade, cuja diversidade de interesses é que justamente conferirá equilíbrio no pêndulo de forças entre os que querem mudanças e aqueles que, por assim dizer, mostrarem-se mais conservadores, e revelam a ilegalidade do objeto dos atos administrativos atacados nesta *actio popularis* (Lei nº 4.717/65, art. 2º, parágrafo único, alínea 'c'), além de esbarrar na inexistência de motivos (art. 2º, parágrafo único, alínea 'd') para negar-se isonomia entre os mais diversos representantes da sociedade civil instados a participarem da Conferência Extraordinária da Cidade, cujos vícios, caso confirmados, tornarão nulos, de pleno direito (Lei nº 4.717/65, art. 2º, *caput*), o Regimento Interno da prefallada conferência (fls. 344/351). Consequentemente, todos os atos que se seguissem a esta solenidade (como a eleição dos membros do Conselho da Cidade e a elaboração de projetos de regras de direito urbanístico, por exemplo) também seriam declarados nulos, gerando uma situação de insegurança jurídica inaceitável, ainda mais quando leva-se em conta que as decisões do Conselho que poderia ser eleito amanhã poderiam modificar fisicamente as características de toda a zona urbana de Joinville. E isso não é pouco.

Assim sendo, por entender presentes os requisitos legais e valendo-me do poder geral de cautela (CPC, art. 798), hei por deferir, em parte, a liminar requestada, determinando a suspensão da Conferência Extraordinária da Cidade, advertindo os acionados de que serão considerados nulos, por ilegalidade do objeto, todos os atos porventura praticados em descumprimento a esta decisão.

4. Requisite-se ao Presidente da Câmara de Vereadores de Joinville cópia (preferencialmente em mídia digital) das gravações e/ou atas da audiência pública realizada naquela Casa de Leis no dia 08.05.2012. Prazo: 20 dias.

5. Citem-se os réus, bem como as entidades apontadas como lesadas, para, querendo, apresentarem resposta no prazo de 20 dias, a contar da juntada aos autos do último mandado de citação regularmente cumprido (Lei nº 4.717/65, art. 7º, § 2º, inc. IV), excetuando-se Laércio Batista Júnior e Rosinete Fátima Ferreira, não qualificados na inicial. Quanto a estes, considerando-se que a citação por edital só se justifica em casos excepcionais, os autores deverão informar seu atual paradeiro, ou, então, para comprovar a impossibilidade de declinar seus endereços, no prazo de 10 dias.

Intinem-se. Notifique-se o Ministério Público.

Determino o cumprimento pelo oficial de justiça plantonista.

Joinville, 16 de outubro de 2012

**ROBERTO LEPPER**  
Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública

*Autos nº «Número do Processo#Retorna o número do p» Juiz ROBERTO LEPPER*