

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 2ª.  
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE JOINVILLE-SC**

**URGENTE**

Distribuição Por Conexão aos autos 038.12.003806-1

**PEDIDO LIMINAR**

**RÉGIS DA SILVA PALÁCIO**, brasileiro, solteiro, estudante universitário, CPF 072.603.459-26 e RG 5220.911, Título eleitor: 0515.8003.0990, seção 0253, zona 095 seção, com endereço na Rua 29 de Novembro, 166, Aventureiro, CEP 89222-876, Joinville-SC; **ARNO ERNESTO KUMLEHN**, brasileiro, casado, arquiteto e urbanista portador do RG nº SC- 599.064 e Título de Eleitor nº 0090.3526.0957-96, residente e domiciliado na Rua dos Capuchinhos, 270, bairro Saguacú, na cidade de Joinville, Santa Catarina, CEP 89221-210; **CHARLES HENRIQUE VOSS**, brasileiro, solteiro, sociólogo, inscrito no CPF 071192709-07, RG- 5262623-7 SSPSC com endereço na Rua - Rua Miguel Zattar, 237 Joinville –Título Eleitoral 047628660990; **LEILA MARIA SPROTTE KUMLEHN**, brasileira, casada, inscrita no CPF 43862683915, RG 2/R 847274, título de Eleitor 90375609-06, seção 0241, 76ª. Zona Eleitoral, com endereço na Rua dos Capuchinhos, 270, Saguacu, Joinville-SC, CEP 89221-210; **JORDI CASTAN**, cidadão espanhol naturalizado brasileiro, paisagista, título de eleitor 353560209/22, Zona Eleitoral 019, Seção 0244 de Joinville, com endereço na Rodovia SC 301, km 1,5, Pirabeiraba, Joinville-SC; **IVANDIR HARDT**, brasileiro, casado, autônomo, inscrito no CPF 890.886.469-53 e RG 3.228.395, com endereço na Estrada da Ilha, 3115 -Pirabeiraba - Joinville - SC, Título Eleitoral 333393309-30, 19ª. Zona Eleitoral, Seção 0602; **GUSTAVO PEREIRA DA SILVA**, brasileiro, casado, advogado, inscrito no CPF 902329509-97, RG 2558737-4, título eleitoral número 30289980906, 19ª. Zona Eleitoral, Seção 499 de Joinville, procurador dos requerentes e advogando em causa própria, com endereço na Rua Ricardo Landmann, 117, Santo Antônio, CEP 89218-200, Joinville-SC, onde recebe intimações e notificações, email: [gustperryadv@ig.com.br](mailto:gustperryadv@ig.com.br), telefone 47-30277947, vem, respeitosamente perante Vossa Excelência, propor a presente **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE LIMINAR**, com fulcro no art. 5º, LXXIII, da CF/88 e na Lei 4717/65

**CONTRA: VLADIMIR TAVARES CONSTANTE**, brasileiro, casado, servidor municipal, CPF e RG ignorados, Presidente do **IPPUJ-FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE**, com endereço na Rua Hermann Lepper, 10, Saguapu, CEP 89221-901, Joinville-SC;

**CONTRA: IPPUJ-FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE**, na pessoa de seu Presidente, com sede na Rua Hermann Lepper, 10, Saguapu, CEP 89221-901, Joinville-SC;

**CONTRA: INGO BUTZKE**, brasileiro, casado, **PREFEITO MUNICIPAL DE JOINVILLE em exercício**, CPF e RG ignorados, com sede na Rua Hermann Lepper, 10, Saguapu, CEP 89221-901, Joinville-SC;

**CONTRA: INTEGRANTES DA COMISSÃO PREPARATÓRIA DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL EXTRAORDINÁRIA DAS CIDADES**, órgão temporário/ente despersonalizado na forma da lei e vinculado ao **GABINETE DO PREFEITO**, conforme o disposto no art. 3º e ss.do Regimento Interno da Conferência, a saber:**ROSANE MEBS**, brasileira, casada, servidora pública municipal, CPF e RG ignorados, integrante titular da Comissão Preparatória com endereço na CONURB, na Rua Xv de Novembro, Cidadela da Antarticta, América, Joinville-SC; **GABRIEL TAMBOSI NETO**, brasileiro, servidor público municipal, CPF e RG ignorados, integrante titular da Comissão Preparatória com endereço na Rua Hermann Lepper, 10, Centro, Joinville-SC; **CRISTIANA SOARES CARVALHO** brasileira, servidora pública municipal, CPF e RG ignorados, integrante titular da Comissão Preparatória com endereço na Rua Hermann Lepper, 10, Centro, Joinville-SC; **FRANCIANO BELTRAMINI** brasileira, Procurador do Município, CPF e RG ignorados, integrante titular da Comissão Preparatória com endereço na Rua Hermann Lepper, 10, Centro, Joinville-SC; **ROSINETE FÁTIMA FERREIRA**, brasileira, casada, CPF e RG ignorados, com endereço desconhecido integrante titular da Comissão Preparatória; **LAÉRCIO BATISTA JUNIOR**, brasileiro, casado, CPF e RG ignorados, com endereço desconhecido, integrante titular da Comissão Preparatória; **ALCIDES ANTÔNIO BERTOLI JÚNIOR**, CPF e RG ignorados, brasileiro, casado, integrante titular da Comissão Preparatória, com endereço no **SINDIPAS-SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE TRANSPORTE E PASSAGEIROS DE JOINVILLE**, na Rua Coronel Procópio Gomes, 506, sala 01, Bucarein, Joinville-SC; **LUIS CARLOS PRESENTE**, brasileiro, casado, CPF e RG ignorados, integrante titular da Comissão Preparatória com endereço no **SINDUSCON, na Rua Aluísio Pires Condeixa, 255, Saguapu, CEP 89221-750, Saguapu**; **EMERSON SIQUEIRA**, CPF e RG ignorados, brasileiro, casado, engenheiro civil, integrante titular da Comissão Preparatória, com endereço na Rua Dona Francisca, 1700, sala 38, Bairro Saguapu, Joinville-SC; **RONI GOULART NUNES** CPF e RG ignorados, com endereço na AJORPEME, na Urussanga, 292 - Bucarein, 89202-400 | Joinville – SC

**EM DEFESA: DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Hermmann Lepper, 10 Saguapu, Joinville-SC, na pessoa do Sr. Alcailde, Sr. CARLITO MERSS, na qualidade de **ENTIDADE LESADA**;

## **PROLEGÔMENOS**

## **A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ART. 182- FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES**

Os autores são eleitores, cidadãos, profissionais liberais, autônomos e empregados celetistas em suas respectivas áreas de atuação, moradores do Município de Joinville e alguns, representantes e integrantes de entidades civis regularmente constituídas na forma da lei.

Desde o ano de 2006 os autores estão acompanhando pela imprensa os passos do Poder Executivo no que tange à proposição **-hoje viciada-** das etapas de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville-Lei Complementar 261-2008, da Lei do Parcelamento de Solo Urbano-Lei Complementar 312-2010 e, mas recentemente, o polêmico **Projeto de Lei Complementar-LC 69-11**, que estabelece **a Nova Lei de Ordenamento Territorial Parcelamento do Solo Urbano** de Joinville, vulgo **LOT**, apresentada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no mês de dezembro de 2011 e cuja votação foi sustada em 31.01.2012, em face a concessão de medida cautelar em ação popular protagonizada por oito cidadãos.

Como se sabe, foi na Constituição Federal de 1988 que se institucionalizou o Direito Urbanístico.

Percebeu o legislador constituinte que a política urbana adquiriu uma nova dimensão, conquanto o ordenamento do solo não poderia mais ser pensado e planejado como se fosse um compartimento estanque, ignorando aspectos econômicos, sócio-culturais e ambientais.

O dogma do direito absoluto da propriedade oriundo do pensamento clássico burguês e liberal foi substituído **pela função social da propriedade urbana, previsto no art. 182<sup>1</sup> e parágrafos 1º e 2º da CFRB/1988**, estabelecendo uma conformação que assegure o pleno exercício do direito à Cidade por todos os seus habitantes, integrando-o à ordem urbanística como categoria de direitos difusos e meta-individuais, de interesse de toda a sociedade, tutelados não só pela Carta Magna, mas pelo próprio Estatuto das Cidades, em vários dispositivos legais.

Em decorrência do preceito constitucional citado, a política de ordenação territorial tornou-se um conceito espacial<sup>2</sup>, que passou a regular o espaço urbano em sua dimensão *“física, econômica, social, sócio-cultural e ambiental. Todos estes aspectos reunidos representam o direito à Cidade, englobando o direito à moradia, à regularização fundiária, aos serviços de saneamento básico, à saúde, ao trabalho, à educação ao lazer, **à gestão democrática da cidade** e ao meio ambiente sustentável e equilibrado<sup>3</sup>”*

Em termos contemporâneos e para esta ação popular, interessa **o conceito de direito à cidade e sua respectiva gestão democrática**

<sup>1</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções 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 e desenvolvimento e de expansão urbana. §2º.A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências da cidade expressas no plano diretor.**

<sup>2</sup> SUNFELD. Carlos. In DALLARI A. Estatuto da Cidade, Malheiros, 2006, p.49

<sup>3</sup> VIZZOTO, et alli.Direito Urbanístico. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, p 13, 2009.

**como instrumento de participação cívica**, englobando o território, a ordenação resultante do Plano Diretor, a efetiva interação entre governo e sociedade na discussão dos projetos de lei de ordenamento territorial, como normatização resultante do Estatuto da Cidade, repudiando-se qualquer conformação simplista de regulamentação do ambiente construído.

O conceito **de direito à cidade** resulta de uma combinação entre meio ambiente, política urbana, direito de moradia e, principalmente, a **gestão democrática da cidade**, tendo como pressupostos a participação cívica e popular nas proposições dos atos normativos de seus interesses, tudo fundamentado no corolário do Estado democrático de Direito (art. 1º da CF/1988), como um dos instrumentos jurídicos e políticos elencado no Estatuto das Cidades.<sup>4</sup>

<p style="text-align: center;"><b>A LEI DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE E O DIREITO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES</b></p>
---

Com efeito, atendendo ao comando constitucional do art. 182 e dos artigos 2º, 39 e 53 da Lei Federal 10257-2001- Estatuto das Cidades, o **Município de Joinville** editou seu **Plano Diretor**, na forma da **Lei Complementar Municipal 261/08, de 28.02.2008**, denominada de **Lei do Plano Diretor Sustentável de Joinville**.

A partir de então, passou a existir na Manchester Catarinense um instrumento de política urbana delineando o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade de Joinville e da propriedade urbana, elaborado em consonância com a visão holística de futuro e com os princípios da Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual de SC, Lei Orgânica do Município e o Estatuto das Cidades, a Lei Federal 10257-2001; tanto que o artigo 1º está assim redigido:

**Art. 1º. Esta lei complementar dispõe sobre as diretrizes estratégicas e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, elaborado em consonância com a visão holística de futuro e com os princípios da Constituição Federal; da Constituição do Estado de Santa Catarina; da Lei Orgânica do Município; da Lei Federal n. 10257, de 10 de julho de 2001-Estatuto da Cidade; da Lei Complementar n. 27 e Ocupação do Solo de Joinville e Planejamento Estratégico de Joinville.**

Por se tratar de uma lei complementar editada com o claro intuito de nortear as diretrizes estratégicas de ordenação territorial e o pleno desenvolvimento da Cidade de Joinville, em obediência ao comando insculpido no art. 182 da CF/1988 e no Estatuto das Cidades, a **Lei Complementar 261-2008** plasmou o esqueleto da política urbana de nossa Cidade, definindo vetores e parâmetros na formulação de normas e elaboração de legislações urbanísticas futuras, influenciando sobremaneira os modelos de ações administrativas do Poder Executivo, na forma de políticas públicas e nos trabalhos do Poder Legislativo.

<sup>4</sup> Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados entre outros instrumentos (...)V- institutos jurídicos e políticos: s) **plebiscito e referendo**

Sem embargo, a **Lei Complementar 261-2008** cuida-se de uma subespécie normativa de natureza programática prevista no art. 182 da Carta Magna e no art. 2º do Estatuto das Cidades.

Trata-se de um instrumento apto a materializar e potencializar o direito subjetivo e difuso à uma cidade sustentável, onde as futuras normas urbanísticas devem obedecer às diretrizes do respectivo Plano Diretor ora concebido, possibilitando, outrossim, o exercício do direito cívico à interação entre Governo e sociedade, mediante a efetiva participação popular dos atores sociais e associações representativas de vários segmentos nas suas etapas de discussão e formulação de legislações futuras de conformação do uso do solo.

Com efeito, embora o nó górdio da controvérsia será demonstrado em momento oportuno, os autores asseveram ter ocorrido um **cochilo involuntário** do Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipal durante a tramitação do processo legislativo, pois uma das previsões contidas na Lei Complementar 380-2012, em seu artigo 46, foi revogar expressamente, os artigos 83 a 90 da Lei Complementar 261-2008, retirando do Plano Diretor- subespécie normativa de natureza programática prevista no art. 182 da Constituição Federal- a previsão legal de existência, funcionamento, objetivos e modalidade de participação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade por cidadãos comuns e demais atores sociais.

### **A CRIAÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE**

Sabe-se que a participação da sociedade na gestão e controle das políticas públicas (saúde, educação e assistência social) no formato de Conselhos, se deu a partir da década de 1990, fruto do espírito de descentralização e participação cívica previsto na Constituição Federal de 1988.

Instituídos inicialmente pela **UNIÃO FEDERAL**, estes Conselhos tornaram-se compulsórios nos demais níveis da Federação, impondo aos demais entes (Estados e Municípios) a criação destes órgãos institucionais ao repasse de receitas do Governo Federal no **FPE-Fundo de Participação dos Estados e FPM-Fundo de Participação dos Municípios**.

Por analogia parcial ao modelo federal concebido no Decreto 5790, de 2006 (artigos 15 e 16) e, diante da previsão contida do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville (LC 261-2008), consta que em 01. 07.2009 foi editada a Lei Complementar Municipal 299/2009 criando o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável-Conselho da Cidade de Joinville, em obediência aos desígnios do **art. 182 da Constituição Federal** e do **art. 43 do Estatuto das Cidades**. Diz-se **analogia parcial**, porque o Município de Joinville optou pela escolha paritária, contrariando o modelo federal previsto no Decreto 5790/2006, aprovado pelo Conselho Nacional das Cidades, que estabeleceu uma ampla maioria da representação societária (57%) em contrapartida ao Poder Público (43%) na conformação do órgão à nível federal.

Devido a uma série de problemas detectados no Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade concebido durante a vigência da LC 299-2009

(atualmente revogada) o órgão colegiado foi reformulado em face à edição da Lei Complementar 382-2012, como será exposto a seguir:

**382-2012**

## **HISTÓRICO DA EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR LC**

### **I-HIPOTÉTICO DESCUMPRIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES PELO PODER EXECUTIVO E PELO IPPUJ**

Acompanhando o desenrolar dos trabalhos do Poder Executivo e do Poder Legislativo em face do PLC 69-2011( Lei de Ordenamento Territorial-LOT), os autores populares perceberam que a minuta do projeto de lei na sua conformação jurídica- arriscamo-nos a dizer- foi concebido para atender ao mantra dos interesses especulativos e desenvolvimentistas sem a interlocução direta com a população diretamente atingida pelas mudanças previstas.

A convicção foi cristalizada, fundamentalmente, no fato que a minuta da LOT-Lei de Ordenamento Territorial(PLC 69-2011), aprovada pelo extinto Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade, **ENCONTRA-SE COMPLETAMENTE APARTADA DA DISCUSSÃO POPULAR** e dos vetores preconizados no Estatuto da Cidade(lei 10257-2001) e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville(LC 261-200).

No entender dos autores, a PLC 69-2011 é um projeto de **ato normativo viciado, ilegal e inconstitucional** que tenciona impor aos cidadãos Joinvilenses uma legislação urbanística (LC 318-2011) que:

**a) ofende os vetores estratégicos do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável-a LC 261-2008;**

**b)joga uma pá de cal no art. 182 da CFRB/1988,caput e parágrafo 2º., bem assim, no art. 2º. do Estatuto das Cidades e no quesito gestão democrática das Cidades;**

**c) despreza a humanização, o desenvolvimento sustentável, os conceitos urbanísticos modernos e as características peculiares, naturais e culturais de Joinville;**

**d) privilegia o adensamento de condomínios verticais em apenas 6% do território urbano onde predominam residências unifamiliares-justamente no o local de mais valia do mercado imobiliário Joinvillense, atendendo à lógica perversa de grupos econômicos;**

**e) ignora o fato de Joinville possuir 51 milhões de m2 de terras urbanas ociosas, pertencentes a poucos latifundiários,abstendo-se o Poder Executivo injustificadamente de aplicar institutos jurídicos de destinação social compulsórios, como o parcelamento, edificação compulsórios, IPTU progressivo e a desapropriação por descumprimento da função social destas propriedades;**

**f) insiste em prever a ocupação de florestas primárias, nascentes, mangues e áreas de risco de inundações, considerando o histórico de alagamentos no Município de Joinville;**

g) cria as controversas ART-áreas rurais de transição, permitindo a ocupação progressiva de áreas agricultáveis por indústrias, causando prejuízo seguro à inúmeras comunidades e ao setor primário de Joinville, responsável pelo cinturão verde de Joinville, pois não há, na acepção técnica da palavra, indústria limpa.

h) cria 44 eixos viários sem considerar os impactos de vizinhança, possibilitando o funcionamento de indústrias leves e empreendimentos geradores de tráfegos em áreas residenciais;

i) prevê a expansão do perímetro urbano em espaços naturais que ainda remanesçam e que asseguram funções vitais para a Cidade de Joinville, colocando em risco o cinturão verde de Joinville, a proteção de aquíferos, vegetação, produção de alimentos, produção animal, sustentabilidade e barreiras de proteção natural, em completo desacordo com a Lei 12608 que acrescentou os artigos 42-A e 42-B na Lei Federal 10257-2001, sem a previsão orçamentária de criação de equipamento públicos (escola, pavimentação, esgoto sanitário, transporte coletivo)

Sem embargo, os autores perceberam que a referida legislação de conformação de uso e solo urbano iria causar modificações negativas e impactos significativos em toda a Cidade, sem que os moradores, a população diretamente interessada, tivesse sido ouvida pelo proponente do projeto, o Poder Executivo através da Fundação IPPUJ, como determina o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10257-2001), a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182 e a Lei do Plano Diretor de Joinville, a Lei Complementar LC 261-2008.

## **II-AJUIZAMENTO DA AÇÃO POPULAR 038.12.003806-1 ,AÇÃO CIVIL PÚBLICA COLETIVA (CLASS ACTION) 038.12.004246-8 E AGRAVOS DE INSTRUMENTO**

Como a população foi alijada do processo de discussão e gestão democrática do PLC 69-2011, aliada às pressões exercidas pelos agentes econômicos e desenvolvimentistas, sem qualquer justificativa plausível o Chefe do Poder Executivo convocou o Poder Legislativo Municipal durante o recesso legislativo nos meses de dezembro de 2011 e janeiro de 2012, com o claro intuito de votar o PLC 69-2011 no **"apagar das luzes"**<sup>5</sup>; nesta ocasião, parcela considerável da população esclarecida e os formadores de opinião estavam no período de recesso de fim de ano e em gozo de férias com familiares.

Não concordando com a feição do Conselho da Cidade e demais vícios no projeto da PLC-69-2012, incluindo ilegalidades detectadas em atos administrativos, 08 cidadãos, alguns integrantes de entidades representativas (dirigentes e associados) protocolizaram em 27.01.2012 perante a 2ª. Vara da Fazenda Pública de Joinville **a Ação Popular 038.12.003806-1 contra o IPPUJ ,a ex-Presidente do IPPUJ, Chefe do Poder Executivo e outros, visando sustar os decretos de nomeação dos membros do Conselho da Cidade, de números 18008 e 18007, de 12.07.2011, que reconduziu os 139 Conselheiros do Conselho da Cidade, bem como anular as**

<sup>5</sup> **Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Joinville.[...] Art. 113.**As sessões extraordinárias, convocadas nos termos deste Regimento Interno, destinar-se-ão unicamente à apreciação da matéria que motivou sua convocação.[...].**Art. 214.** Tramitarão em regime de urgência, além daquelas de que trata o art. 41 da Lei Orgânica do Município, as proposições sobre:[...] **IV - quando solicitado pelo Prefeito na mensagem que encaminha o projeto de sua autoria.**

deliberações do respectivo Conselho a partir de 22.08.2011, incluindo as reuniões de números 24,25, 26 e uma reunião extraordinária

Constou que, uma segunda ação judicial foi proposta por entidades representantes, na forma de uma ação civil pública coletiva (*class action*), número **038.12.004246-8**, com fundamentos semelhantes (conexão).

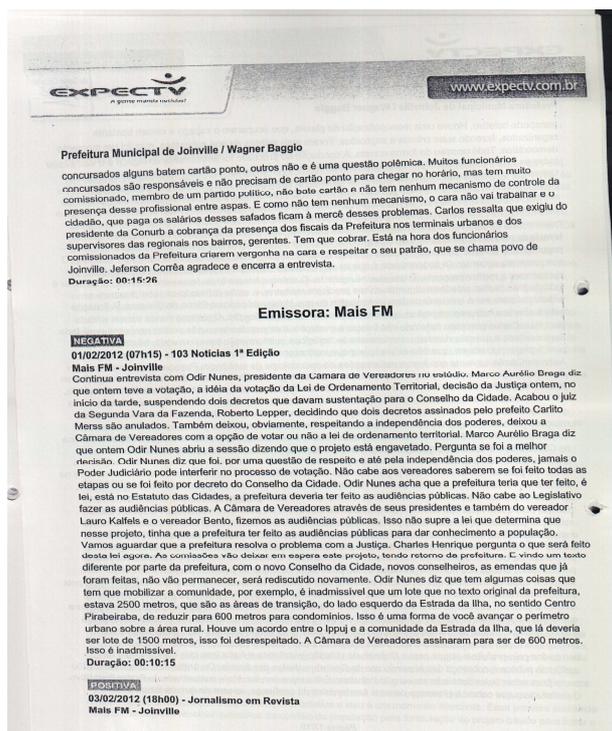
Apreciando o pleito liminar na ação popular, este MM. Juízo concedeu parcialmente o pedido cautelar, sustentando a validade dos Decretos Municipais **18008 e 18007, de 12.07.2011** de nomeação dos 139 integrantes do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade e, anulando, outrossim, os atos administrativos do órgão colegiado entre os meses de agosto e setembro de 2011 (reuniões de números 24,25, 26 e uma reunião extraordinária)

O motivo seria o hipotético descumprimento da Lei Complementar Municipal 299-2009, em seus artigos 2º a 9º, que obrigava o Chefe do Poder Executivo, a cada 02 anos, convocar a Conferência Municipal das Cidades e eleger, pelo voto democrático, 70 (setenta) integrantes do Conselho da Cidade, representando o segmento da sociedade, proporcionando a oxigenação do órgão colegiado.

Como consequência da decisão judicial, o Poder Legislativo Municipal, cautelosamente, optou por retirar o PLC 69-2011 da pauta da sessão extraordinária designada para o dia 31.01.2012, estando o ato propositivo da legislação de conformação de uso e solo urbano sobrestado, aguardando eventual reversão do quadro em recurso ajuizado pelo Município de Joinville e por outros réus na *actio popularis*

Impende dizer que o Município de Joinville, o Chefe do Poder Executivo, a Fundação IPPUJ, a ex-Presidente do IPPUJ e outros réus manejaram 04 (quatro) agravos de instrumento (**Processos 2012013656, 20120127097, 2012009785-9 e 2012009786**) visando obter efeito ativo negativo para sustar a decisão proferida na ação popular em comento, no entanto, em juízo sumário o Colendo TJSC confirmou o *decisum* de primeiro grau em 04 decisões proferidas monocraticamente pela Câmara Civil Especial, de tal sorte que as deliberações e atos do Conselho da Cidade, **continuam suspensos por determinação judicial até os dias de hoje**. Importante destacar que **06.07.2012 o Chefe do Poder Executivo, a ex-Presidente do IPPUJ e outro réu pediram a desistência dos aludidos recursos de agravo de instrumento em tramitação perante o TJSC (doc incluso)**.

Apurou-se equívocos na conformação e elaboração das bases da Lei de Ordenamento Territorial e no respectivo Conselho da Cidade-hoje extinto-destacando-se as declarações do Presidente da Câmara de Vereadores, o Exmo Sr. Odir Nunes da Silva, em entrevista concedida à emissora MAIS FM, ao jornalista Marco Braga, no dia 01.02.2012, conforme clipping abaixo:



Sobre os vícios do processo legislativo do PLC 69-2011, sua Excelência, o Exmo Sr. Odir Nunes, Chefe do Poder Legislativo Municipal, assim se manifestou:

**[...]Não cabe aos vereadores saberem se foi feito todas as etapas ou se foi feito por Decreto do Conselho da Cidade. Odir Nunes Nunes acha que a Prefeitura teria quer ter feito, é lei, está no Estatuto das Cidades, a prefeitura deveria fazer as audiências públicas. A Câmara de Vereadores através de seus presidentes e também do vereador Lauro Kalfels e o vereador Bento, fizemos as audiências públicas. Isso não supre a lei que determina que nesse projeto, tinha a prefeitura ter feito as audiências públicas para dar conhecimento a população. Vamos aguardar que a prefeitura resolve este problema na Justiça[...]**

### **III-DO INQUÉRITO CIVIL e RECOMENDAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.**

A situação sui generis do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade foi comunicada por escrito no mês de fevereiro ao órgão do Ministério Público de Joinville- a 13ª. Promotoria de Justiça de Joinville, acompanhado de um pedido de providências.

Em curso a ação popular e a ação civil pública perante o Poder Judiciário, a mudança de postura do Poder Executivo e do Poder Legislativo, acenando com a possibilidade de reformulação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da

Cidade, somente foi possível devido à intervenção do órgão do Ministério Público-13ª. PJ, que determinou a instauração do Inquérito Civil **06.2012.00001117-6(Portaria 0006/2012/13PJ/JOI)** tocante ao Conselho da Cidade, PLC 69-2011 e os respectivos atos e deliberações do Conselho da Cidade, Chefe do Poder Executivo, Poder Legislativo e ex-Diretora-Presidente da Fundação IPPUJ

O MPSC expediu 02(duas) Recomendações<sup>6</sup> ao Poder Executivo e 01(uma) Recomendação ao Poder Legislativo.A primeira em 21.03.2012 e a segunda em 13.04.2012 (Recomendação 0006/2012/13/PJ/JOI)

As fundamentadas **recomendações endereçadas** ao Sr Prefeito, à ex-Diretora Presidente do IPPUJ e ao Chefe do Poder Legislativo, continuam "n" premissas a serem observadas, destacando-se a obrigação do Chefe do Poder Executivo em revogar de ofício Decretos e atos relacionados ao Conselho da Cidade suspensos por decisão judicial;alterar imediatamente a composição do Conselho da Cidade e fazer observar em eventuais alterações legislativas encaminhadas pelo Poder Executivo, o Estatuto da Cidade(Lei 10257-2001); proporcionar a participação democrática popular no processo de elaboração da legislação urbanística a qualquer cidadão sem restrições; franquear à população estudos técnicos sobre os impactos da Lei de Ordenamento, entre outros.

Os fundamentos consignados nas recomendações expedidas pelo MPSC eclipsaram as justificativas invocadas pelo Poder Executivo relativo aos trabalhos do Conselho da Cidade-hoje extinto- bem como ao status jurídico de seus 139 ex-integrantes.

A aventada "**desimportância e a desqualificação**" da atitude das entidades que subscreveram o expediente entregue ao MPSC e dos autores populares, aos olhos do Poder Judiciário e do Ministério Público detiveram conotação absolutamente diversa: circunstância que demonstrou, por si só, o acerto da atitude pautada no pleno exercício da cidadania e no direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário.

Em síntese, a 1ª. Recomendação expedida pelo Ministério Público e entregue ao Poder Executivo em 21.03.2012(doc incluso) instava o Chefe do Poder Executivo Municipal a:

**(...)Ao Poder Executivo Municipal para que:**

**A-Revogue de ofício os Decretos Municipais 18008 e 18007, de 12 de Julho de 2011, que promoveram a recondução dos 139 Conselheiros do Conselho da Cidade;**

**B-Revogue eventuais atos do Poder Executivo decorrentes, subseqüentes ou consecutórios, de qualquer espécie de deliberação ou manifestação tomada pelo Conselho da Cidade, em razão do vício originário na composição deste;**

**C-Tome as medidas necessárias, sejam políticas, legislativas ou jurídicas- dentro de suas atribuições para a conformação e formatação do Conselho da Cidade, obedecendo a formação na proporção de 40% de Representantes do Poder Público e de 60% de Representantes da sociedade civil, atendida a representação dos diferentes segmentos sociais(ampla, efetiva e sem restrições condicionadas)**

---

<sup>6</sup>Recomendação **04.2012/13PJ/JOI**

**D-Garanta a efetiva participação da sociedade civil no processo de discussão e elaboração legislativa(de atribuição do Executivo), observando os instrumentos cabíveis para a implementação da participação popular, inclusive com a realização de novas audiências públicas**

Por sua vez, a 2ª. Recomendação expedida pelo Ministério Público e entregue ao Chefe do Poder Executivo em 13.04.2012(doc incluso),instava o Chefe do Poder Executivo Municipal e o Diretor Presidente do IPPUJ a:

**A)Reformule imediatamente a composição do Conselho da Cidade de Joinville, fazendo os devidos encaminhamentos legislativos à reformulação e à adequação legal do Conselho, com 40% dos representantes oriundos do Poder Público e 60% do seio da sociedade civil;**

**B) Uma vez constituído o novo Conselho da Cidade, no regular exercício de suas competências, se manifeste o Conselho em relação a todas alterações referentes ao Plano Diretor, à Lei de Ordenamento Territorial e Parcelamento do Solo Urbano de Joinville(LOT), assim como eventuais propostas de alterações nas Áreas Rurais de Transição(ART's), ainda que realizadas pontualmente através de leis esparsas devendo emitir parecer técnico caso a caso;**

(...)

**I)Seja garantida a utilização dos instrumentos de democratização da gestão no planejamento previsto no Plano Diretor de Joinville no processo de discussão acerca das propostas de alterações das normas urbanísticas, dentre os quais a participação obrigatória do Conselho da Cidade, bem como a realização de audiências públicas, de forma a garantir a participação popular efetiva no processo de discussão.**

**J) Toda e qualquer eventual alterações futuras do Plano Diretor sejam procedidas da realização de audiências públicas, as quais devem ser anunciadas pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; ocorre em locais e horários acessíveis à maioria da população; e garantir a presença de todos os cidadãos, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição.**

Por fim, a Recomendação expedida pelo Ministério Público endereçada ao Poder Legislativo em 13.04.2012(doc incluso),instava o Parlamento Municipal a:

**[...] RESOLVE**

**RECOMENDAR ao Poder Legislativo Municipal, na pessoa do Sr. Presidente da Câmara de Vereadores de Joinville que:**

**A)Se abstenha de votar os projetos de lei que tenham por objeto alterações no Plano Diretor e/ou impliquem modificações na legislação pertinente ao desenvolvimento urbano enquanto não for reformulada a composição do Conselho da Cidade de Joinville, RESSALVADA exclusivamente as medidas necessárias para a aprovação legislativa à reformulação e à adequação legal do Conselho da Cidade; [...](grifamos)**

Os fatos foram veiculados na imprensa, denotando indícios que novos ares, supostamente mais democráticos, estavam soprando em direção ao Poder Executivo e ao IPPUJ.

# MP recomenda adequações

## Ordenamento territorial. Inquérito civil foi instaurado para reverter decisões

ROGEMAR SANTOS  
[roger@noticiasdaoida.com.br](mailto:roger@noticiasdaoida.com.br)  
@rogermar\_04



“Os erros, se houve, não foram do Legislativo.”

**Lauro Kattels**  
(PSDB), presidente da Comissão de Urbanismo da Câmara

“Mesco objetivo é reverter esse divórcio da lei.”

**Roberta Noroachny Schlessi**, presidente da Fundação Ippuj

JOINVILLE — O promotor Afonso Ghizzo Neto instaurou inquérito civil com recomendações de adequações ao projeto da LOT (Lei de Ordenamento Territorial de Joinville), que está com votação suspensa na Câmara de Vereadores. Ghizzo Neto explicou que o inquérito civil visa à adoção de medidas em recomendações ao prefeito Carlito Mensa (PT); ao presidente da Câmara de Vereadores, Odair Nunes (PRD); e à presidente do Ippuj, Roberta Noroachny Schlessi.

O impasse começou no dia 31 de janeiro, após decisão da 2ª Vara da Fazenda Pública, que considerou faltar a liderança de sete associações de moradores, sob o argumento de ilegitimidade do Conselho da Cidade, cujos integrantes foram reconduzidos aos cargos por meio de um decreto, quando deveriam ter sido eleitos. A 2ª Vara da Fazenda considerou ilegais os atos do conselho desde agosto de 2011, incluindo o minuta do projeto da LOT. O promotor assegurou que sendo cumpriadas, arquivará o inquérito.

### SAIBA MAIS

O que é Promotaria reconhecida

#### A PREFEITURA

• Formação de Ação de Inconstitucionalidade nº 10.009 e nº 10.017, ambas de 12 de julho de 2011, que julgam inconstitucional a Lei nº 133 promulgada pelo Conselho da Cidade

• Revogação de Ato nº 2011/2011 do Poder Executivo decorrente de manifestação de deferência da municipalidade à Comissão de Urbanismo da Câmara em nota nº 400 enviada na comissão de Urbanismo

• Lançamento de medidas necessárias para a política, reguladas em parâmetros — direito de sua aplicação para conformação e formulação de Conselho da Cidade, obedecendo à formação no preceito de 40% de

representantes do Poder Público e de 07% de representantes da sociedade civil, sendo a representação dos cidadãos representada pelos partidos e eleitos, em votação direta

• Garantia da efetiva participação da sociedade civil no processo de discussão e elaboração legislativa do estatuto da Prefeitura, observando os mecanismos existentes para a implementação da participação popular, inclusive, com a realização de reuniões e fóruns públicos

#### A CÂMARA

• Adoção das medidas necessárias para que seja a elaboração do Conselho da Cidade, obedecendo à formação maioritária

processual de representantes do Poder Público (40%) e de representantes da sociedade civil (60%), assegurada a representação de diversos segmentos sociais em sua composição

#### AO IPPUJ

• Observar todos os critérios necessários dentro das respectivas atribuições, levando em conta que seja promovida a efetiva participação do Conselho da Cidade

• Observar os mecanismos existentes para a participação da sociedade civil no processo de discussão

## Câmara e Ippuj afirmam que seguirão determinação

O presidente da Comissão de Urbanismo, vereador Lauro Kattels (PSDB), destacou que as providências do promotor Afonso Ghizzo Neto merecem ser respeitadas e que a Câmara promoverá audiências públicas para debater o projeto, principalmente sobre alterações

urbanísticas em áreas públicas. “As audiências são fundamentais no processo. Com certeza, aceitaremos a recomendação, mas lembro que a Câmara apenas recebe a LOT. Os erros, se houve, não foram do Legislativo”, defendeu. A presidente do Ippuj, Roberta

Noroachny Schlessi, ressaltou que parte das determinações da Promotaria está sendo obedecida e que a intenção é resolver o impasse o mais breve possível. “Nossa intenção é resolver isso dentro da lei. É preciso que a lei seja colocada em prática dentro das normas estatutárias”, disse.

SAIBA MAIS SOBRE O TEMA

Necessário repontar que a introdução de um viés democrático nas bases de formulação da elaboração da legislação de conformação de uso e solo urbano numa cidade onde há o predomínio de setores econômicos e segmentos especulativos de alta concentração, apoiados por agremiações poderosas, além de constituir uma tarefa indigesta, não se afigura algo palatável.

Como a palavra de ordem era aprovar a PLC 69-2012, o IPPUJ ensaiou no mês de fevereiro realizar uma Nova Conferência Extraordinária das Cidades e eleger os integrantes do Conselho da Cidade com base na Lei Complementar 299/2009- hoje revogada- expedindo o respectivo Edital 001, de 02.03.2012, publicado no Jornal A Notícia em 03.03.2012.

Posteriormente, um pequeno grupo de Vereadores entusiastas na aprovação imediata da PLC 69-2011, diga-se de passagem, que **NÃO** tiveram seus respectivos mandatos renovados nos pleitos de 07 de Outubro, apresentaram o projeto PLC 13-2012, cuja proposição normativa tratava-se de um primo-irmão da Lei de Ordenamento Territorial(PLC 69-2011), cuja votação havia sido suspensa em 31.01.2012.

Registre-se que a PLC 13-2012, não obstante a realização de debates, audiências públicas e a tentativa de convencer a opinião pública pelos meios de comunicação acerca da imprescindibilidade do projeto, a espécie normativa acabou

sobrestada nos escaninhos do Poder Legislativo por questões técnico-jurídicas, diante da presumível inconstitucionalidade de seu proponente(Poder Legislativo).

Isto porque, o PLC 13-2012 estabelecia a expansão urbana em áreas rurais previstas no atual zoneamento da Cidade, desacompanhado dos estudos técnicos necessários e carente de qualquer instrumento de adequação, desconsiderando políticas públicas de crescimento ordenado da cidade e os custos da futura instalação de equipamentos urbanos pelo Poder Executivo(escolas, postos de saúde, transporte coletivo, obras de infra-estrutura).

A mudança pontual prevista no PLC 13-2012, denominada de modificação perimetral da zona de expansão urbana na forma do respectivo projeto, sem observar as correspondentes normas urbanísticas, além de não levar em conta a função social da Cidade-conduta que ofende a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o próprio Plano Diretor de Joinville, era a prova viva do odioso zoneamento pontual, uma alteração casuística e fragmentada.

Diante do insucesso na tentativa de aprovação da PLC 13-2012 e do cancelamento do Edital 001, de 02.03.2012 que previa a Conferência Extraordinária das Cidades sob a égide da Lei 299-2009(atualmente revogada), a resistência inicial foi superada (como pode ser percebida nas declarações de integrantes do Poder Executivo em audiência pública realizada no dia 08.05.2012<sup>7</sup> na Câmara de Vereadores-CVJ), de tal sorte que o processo de reformulação do Novo Conselho da Cidade passou a ser, paulatinamente implementado pelo Poder Executivo.

## **DOS FATOS**

### **A REFORMULAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CIDADE- PREMISSAS DA LEI COMPLEMENTAR 380-2012**

Os autores populares acompanharam pela imprensa os atos legislativos que culminaram com a reformulação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade, através da edição da Lei Complementar 380-2012.

É digno de registro que um dos pontos de inflexão deste ato normativo (LC 380-2012) foi a resistência manifestada por entidades empresariais e agremiações vinculadas à construção civil e ao setor imobiliário, rechaçando qualquer possibilidade de participação da pessoa natural como integrante do Conselho da Cidade, desacompanhada de CNPJ regularmente inscrito na Secretaria de Receita Federal do Brasil-SFRB.

A descabida exigência, irmã siamesa do sufrágio censitário e capacitário, rendeu ensejo à debates acalorados na audiência pública realizada no dia 08.05.2012, oportunidade em que se vislumbrou nitidamente o fosso existente entre os

<sup>7</sup> Integrantes do Poder Executivo afirmaram na audiência pública realizada no dia 08.05.2012 que o IPPUJ e o Poder Executivo iriam cumprir as Recomendações do Ministério Público, muito embora o ente público sustentasse inexistir inconformidades ou irregularidades nos atos do Conselho da Cidade que teve seus atos e seu funcionamento suspensos por determinação judicial. Vide DVD audiência dia 08.05.2012.

participantes da audiência pública. De um lado, os defensores das entidades desenvolvimentistas e de construção civil enfatizando a imprescindibilidade do CNPJ para participar do órgão-Conselho da Cidade- e, de outro, populares e integrantes de movimentos sociais, manifestando-se contrariamente à exigência da inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil como condição de participação do órgão colegiado, dotado da nobre missão de definir as diretrizes de conformação de solo urbano da Cidade, como corolário da participação cidadã e exercício da democracia direta<sup>8</sup> ex vi o art. 1º da Constituição Federal de 1988.

Devido ao impasse registrado, o ato normativo da Lei Complementar 380-2012 **não estabeleceu nenhuma vedação neste sentido**, cabendo a regulamentação da modalidade de franqueio da participação popular como integrantes do Conselho da Cidade nos atos administrativos complementares.

De todo o modo, impende asseverar que a Lei Complementar 380-2012, de 31.08.2012, representou em termos hipotéticos, mudanças positivas no órgão colegiado, pois a rigor o Conselho da Cidade na sua concepção normativa adquiriu uma feição mais democrática, em razão da redução da participação majoritária do Poder Público, alterando o número de Conselheiros de 70 (setenta) na LC 299-2009 (revogada) para os atuais 52<sup>9</sup> (cinquenta e dois) integrantes, havendo uma participação maior da sociedade com 60% das cadeiras e o restante das vagas (40%), destinados ao Poder Público.

<b>DA CONVOCAÇÃO DA CONFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE 17.10.2012</b>
--

Devido à pressão de atores econômicos<sup>10</sup> e o sentimento de inconformismo de agentes políticos<sup>11</sup> com a não votação da PLC 69-2011 em 31.01.2012, a Fundação IPPUJ e o Poder Executivo divulgaram no fim do mês de setembro e início do mês de outubro em sítio eletrônico (**[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)** e **[www.ippuj.sc.gov.br](http://www.ippuj.sc.gov.br)**) o Edital 05/2012, noticiando a **CONVOCAÇÃO DA**

<sup>8</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como seus fundamentos: I - a soberania. **II - a cidadania**; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único: **Todo o Poder emana do povo que o exerce por meio de seu representante eleitos diretamente, nos termos desta Constituição.**

<sup>9</sup> Lei Complementar 380-2012. **SUBSEÇÃO I - DA COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO.** Art. 12. O **Plenário do Conselho da Cidade será composto por 52 (cinquenta e dois) membros titulares e seus suplentes, representantes de órgãos e entidades organizados por segmentos, com direito a voz e voto, a saber:** I - 20 (vinte) representantes do Poder Público municipal; II - 16 (dezesseis) representantes de entidades dos movimentos populares; III - 04 (quatro) representantes de entidades empresariais ligadas ao ramo do Desenvolvimento Urbano; IV - 02 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores ligadas ao ramo do Desenvolvimento Urbano; V - 04 (quatro) representantes de entidades profissionais; VI - 04 (quatro) representantes de entidades acadêmicas e de pesquisa; VII - 02 (dois) representantes de organizações não governamentais - ONG's. §1º Os representantes do Poder Público serão indicados pelo Prefeito Municipal, conforme descrito no Anexo I desta lei complementar. §2º Os representantes de que tratam os incisos II - entidades dos movimentos populares, III - entidades empresariais, IV - entidades sindicais de trabalhadores, V - entidades profissionais, VI - entidades acadêmicas e de pesquisa, VII - organizações não governamentais - ONG's, serão eleitos durante a Conferência da Cidade. §3º A eleição de que trata o § 2º será convocada por meio de edital, publicado em órgão de imprensa local, 60 (sessenta) dias antes do término do mandato dos membros do Conselho da Cidade. §4º As entidades civis mencionadas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII deste artigo deverão ser de âmbito municipal e reconhecidas pelos respectivos segmentos como organismos que os representem, conforme descrição constante no Anexo I desta lei complementar.

<sup>10</sup> A abastada classe de industriais da região produz 18,9% (valor adicionado fiscal) do PIB global do estado de [Santa Catarina](http://pt.wikipedia.org/wiki/Joinville). obtido em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Joinville>, acesso em 11.10.2012.

<sup>11</sup> No debate exibido pela RBS TV no dia 04.10.2012-gravação inclusa, o Prefeito Carlito Merra deixou bem claro que vai aprovar a PLC 69-2011-LOT-Lei de Ordenamento Territorial- até o término de sua administração.

**CONFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA MUNICIPAL DAS CIDADES**, aprazada para 17.10.2012, na Câmara de Vereadores de Joinville, com início dos trabalhos às 18h00min e término às 22h00min.

Embora se cuide de um ato administrativo discricionário do Poder Executivo Municipal e da **FUNDAÇÃO IPPUJ**, a escolha da realização da **CONFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA MUNICIPAL DAS CIDADES** entre o primeiro e segundo turno das eleições municipais deste ano de 2012, afigura-se **completamente inapropriada**.

Primeiro, porque está em curso o processo eleitoral para a escolha de representantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo e, por este singelo motivo, toda a atenção da população e da *mass media* estarão focadas na realização da campanha eleitoral dos postulantes à candidatura majoritária e proporcional.

Segundo, a repentina realização da **CONFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA MUNICIPAL DAS CIDADES** em pleno processo eleitoral, transparece uma estratégia subliminar destinada a ofuscar **o quesito da ampla divulgação** do conclave e, por via de conseqüência, o franqueio endereçado à população diretamente interessada em participar do novo Conselho da Cidade.

A comprovação da falta de ampla divulgação do evento é sintomática, diante do comentário do jornalista Jefferson Saavedra na edição 1638, do Jornal A Notícia de 06.10.2012<sup>12</sup>, pois até a realização **do primeiro turno das eleições municipais**, pouco mais de **25(vinte) e cinco entidades haviam realizado a inscrição**; número ínfimo se considerarmos que existem mais de 200(duzentas) entidades constituídas, entre associações de moradores, ONGs, Sindicatos, entidades de classe, instituições de ensino superior e movimentos sociais informais como o Movimento do Passe Livre, circunstância que está a vulnerar o disposto no § 2º<sup>13</sup> do art. 3º. da Lei Complementar 380-2012.

Terceiro, a data escolhida para a instalação dos trabalhos da Conferência e eleger os membros do futuro órgão colegiado na sua conformação inicial, denotam indícios de um funcionamento "**casuístico**", **destinado a aprovar a PLC 69-2012-Lei de Ordenamento Territorial-LOT**<sup>14</sup>, considerando que os 20 integrantes do

---

<sup>12</sup> **Baixa procura.** Até agora, apenas 25 entidades se inscreveram para participar da Conferência da Cidade, marcada para o dia 17. Será essa conferência que irá definir o novo Conselho da Cidade. O prazo para inscrição para entidades que quiserem indicar conselheiros vai até às 12 horas da próxima quinta, dia 11., obtido no saite: <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a3908752.xml&template=4191.dwt&edition=20550&section=941>, acesso em 06.10.2012.

---

<sup>13</sup> Art. 3º A Conferência Municipal da Cidade ocorrerá a cada 3 (três) anos, respeitando o calendário das Conferências Estadual e Nacional e, extraordinariamente, sempre que solicitado pelo Chefe do Poder Executivo. § 1º O processo de organização das Conferências Municipais deverá ser regulamentado de modo a incentivar e garantir a participação social, considerando no mínimo os seguintes parâmetros: **[...]§ 2º A convocação da Conferência Municipal deverá ser publicada pelo órgão oficial do Município e amplamente divulgada na mídia local, com antecedência mínima de 20 (vinte) dias.** <http://www.ippuj.sc.gov.br/conteudo.php?paginaCodigo=51&conteudoCodigo=672>, acesso em 9/10/2012.

<sup>14</sup> É nítido a pressa do Poder Executivo e setores econômicos em instalar o Conselho da Cidade destinado a aprovar a LOT(PLC 69-2011) até 31.12.2012. Esta conclusão se abstrai das declarações do Vereador Lauro Kalfels, Presidente da Comissão de Urbanismo da Câmara de Vereadores de Joinville, conforme a nota do articulista **Jefferson Saavedra, na edição 1644, de 12.10.2012, A NOTÍCIA:**[...] A Prefeitura de Joinville prorrogou até terça o prazo para a inscrição de entidades que queiram participar da Conferência da Cidade de Joinville, marcada para a próxima quarta. O encontro decide

futuro Conselho da Cidade a serem indicados pelo Poder Público (e seus respectivos suplentes), constituídos na sua doura maioria por funcionários comissionados demissíveis *ad nutum*, irão se desvincular do Poder Executivo a partir de 01.01.2013, em razão do resultado das eleições ocorridas no último dia 07.10.2012, visto que o atual Alcaide não logrou êxito em obter número de votos necessários para participar do<sup>15</sup>segundo turno das eleições municipais.

Quarto, o Poder Executivo (IPPUJ) está se valendo do darwinismo social<sup>16</sup> ao restringir as inscrições aos interessados em participar da Conferência Extraordinária das Cidades, delimitando datas e preenchimento de formulários exclusivamente **pela internet**, através dos *sites* [www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br) ou [www.ippuj.sc.gov.br](http://www.ippuj.sc.gov.br). Isto porque, nem todos os segmentos da população porventura interessados em participar do futuro Conselho da Cidade, como associações de moradores de pequenas comunidades rurais, de regiões mais carentes e movimentos sociais populares informais detêm recursos financeiros, estrutura e cabedal para utilizar a rede mundial de computadores.

Quinto, antes da divulgação dos trabalhos da **CONFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA MUNICIPAL DAS CIDADES**, o IPPUJ e o Poder Executivo realizaram um **simulacro de etapa preparatória**<sup>17</sup> sem qualquer divulgação prévia pelos meios de comunicação, na forma de 05(cinco) reuniões em Secretarias Regionais Municipais estrategicamente escolhidas e localizadas em regiões afastadas da Região Norte e Leste, como os Bairros Boehmerwald, Fátima, Aventureiro e Vila Nova,coincidentemente, regiões onde a população é menos politizada e abrigo tradicional de lideranças da agremiação partidária do atual Governo municipal.

A materialização desta etapa preparatória nas 05(cinco) Secretarias Regionais é outro indicativo palmar do atropelo do processo democrático e realização de reuniões apenas para **"cumprir tabela"**, considerando que não houve

---

quem fará parte do novo Conselho da Cidade. **A primeira ação do conselho será analisar a Lei do Ordenamento.Mais dois anos?Para Lauro Kalfels**, se os novos conselheiros entenderem que o **projeto não precisa ser alterado, há chance de a Câmara aprovar a lei ainda neste ano. Se deixar para o ano que vem, a discussão vai se arrastar por vários meses** – e talvez se estenda até 2014 – para que os novos vereadores se familiarizem com o projeto.[...]”.

---

<sup>15</sup> Segundo a Justiça Eleitoral, devido à cassação do registro de candidatura do candidato Carlito Mers por decisão proferida pelo **TRESC em 27.09.2012 e publicada em 04.10.2012 no DJE-Recurso Eleitoral em AIJE 476-86.2012.6.24.0019**, os votos recebidos pelo candidato foram computados como não válidos.[http://www.tre.sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2012/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2012\\_JOINVILLE.pdf](http://www.tre.sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2012/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2012_JOINVILLE.pdf), acesso em 12.10.2012

<sup>16</sup>O darwinismo social tem origem na **teoria da seleção natural** de Charles Darwin, que explica a diversidade de espécies de seres vivos através do processo **evolução**.[...]De acordo com esse pensamento **existiriam características biológicas e sociais que determinariam que uma pessoa é superior à outra e que as pessoas que se enquadrassem nesses critérios seriam as mais aptas**. Geralmente, alguns padrões determinados como indícios de superioridade em um ser humano seriam o maior **poder aquisitivo e a habilidade nas ciências humanas e exatas** em detrimento das outras **ciências**, como a **arte**, por exemplo, e a **raça** da qual ela faz parte.Obtido em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Darwinismo\\_social](http://pt.wikipedia.org/wiki/Darwinismo_social), acesso em 11.10.2012

<sup>17</sup> **Encontros preparam Conferência da Cidade.26/09/2012 às 12:30:02.**A Prefeitura de Joinville continua realizando os encontros regionais preparatórios para a Conferência da Cidade, que será no dia 17 de outubro, às 18 horas, na Câmara de Vereadores. Das cinco reuniões marcadas, duas já foram feitas. A primeira no bairro Boehmerwald e a segunda no Centro. Nesta quarta-feira (26/9), é a vez da comunidade do Fátima participar do encontro com início às 19 horas, na Escola Municipal João Costa, rua Monsenhor Gercino, nº 3.900. O objetivo é conscientizar a população sobre a importância do Conselho da Cidade, que será eleito na Conferência. Para participar não é necessário se inscrever. Na sequência, a penúltima reunião será nesta quinta-feira, dia 27, às 19 horas, na Escola Municipal Valentin João da rua 15 de Novembro, nº 7.030, no bairro Vila Nova. O último encontro será no dia 2 de outubro, às 19 horas, no bairro Aventureiro, na Secretaria Regional do Aventureiro, rua Santa Luzia, nº 639.obtido no saíte <http://www.ippuj.sc.gov.br/conteudo.php?paginaCodigo=51&conteudoCodigo=666>, acesso em 12/10/2012

divulgação antecipada pelos órgãos de imprensa. No site do IPPUJ, por exemplo, observa-se que a notícia da realização da etapa preparatória nas Secretarias Regionais foi vinculada no dia **18/09/2012** e as reuniões já foram agendadas para menos de uma semana, como a reunião do Bairro Boehmerwald em **20/09**, Bairro Centro em **dia 25/09** e Bairro Fátima **26/09**- o que por si só demonstra a ausência de seriedade dos réus na construção de espaços de interlocução e construção de uma política pública urbana com a participação de toda a sociedade.

Mas não é só. Além do público nestas etapas ter sido inferior a 10(dez) pessoas por evento, olvida-se o porquê o IPPUJ não ter realizado etapas preparatórias em regiões da Cidade mais politizadas, como os Bairros Costa e Silva, Distrito Industrial, Bom Retiro, América, Pirabeiraba, Glória, São Marcos, Estrada do Oeste, Estrada da Ilha, Saguazu, Iriú, Santo Antônio, Atiradores, Bucarein, que estão acompanhando de perto a situação do Conselho da Cidade, por exemplo?

Sexto, a Comissão Preparatória Municipal nomeada pelo Chefe do Poder Executivo e **desacompanhada de Decreto Municipal<sup>18</sup>**, vinculada ao IPPUJ, expediu dois documentos, uma minuta de Regimento interno também **desacompanhada de Decreto Municipal<sup>19</sup>** e uma minuta de Regulamento da Conferência Extraordinária- (este último não foi sequer aprovado **pois a Conferência ainda não ocorreu**)-cujos regramentos, importa dizer, estão sendo aplicados sem qualquer amparo legal, restringindo o direito de participação da população e do cidadão comum desprovido<sup>20</sup> de CNPJ, de tomar assento<sup>21</sup> como integrante a ser votado e eleito Conselheiro no órgão colegiado.

A priori, analisando-se os diários do Município de Joinville de números 944 a 954(entre 03.08 a 05.10), impende registrar que todos os trabalhos realizados pela Comissão Preparatória **são nulos de pleno jure, visto que a** respectiva **nominata e a nomeação de seus membros não foi objeto de publicação em Decreto Municipal<sup>22</sup>**, Portaria ou até mesmo Resolução subscritos pelo Chefe do Executivo Municipal disponibilizados no Jornal do Município<sup>23</sup>, haja vista que os artigos 1º.a 4ª. da LC 380-2012 são completamente silentes a respeito da modalidade de investidura da Comissão Preparatória da Conferência Extraordinária Municipal da Cidades. A nomeação, ao nosso ver é inexistente, porque do nada, nada surge.

<sup>18</sup> Lei Orgânica do Município de Joinville. **SEÇÃO II. DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO. Art. 68 - Ao Prefeito compete: [...]. IX - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;**

<sup>19</sup> Lei Orgânica do Município de Joinville. **SEÇÃO II. DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO. Art. 68 - Ao Prefeito compete: [...]. IX - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;**

<sup>20</sup> Conferência da Cidade: inscrições abertas 05/10/2012 às 10:06:05 A Prefeitura de Joinville e a Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (Ippuj) informam que continuam abertas as inscrições para a Conferência da Cidade que irá eleger o Conselho da Cidade, no dia 17 de outubro, horas, na Câmara de Vereadores. **As inscrições são divididas em duas categorias e** podem ser feitas neste site, utilizando o formulário abaixo deste texto: **Delegados de entidades que irão concorrer a vaga de conselheiro** - têm até as 12 horas do dia 11 de outubro para se inscrever e entregar os documentos necessários na Fundação Ippuj. **1. Demais cidadãos que desejam participar da Conferência** - devem fazer suas inscrições até as 14 horas do dia 15 de outubro.

<sup>21</sup> Enuncia o Regimento Interno da Conferência da Cidade **que sequer foi aprovado:** Art.21- São participantes da Conferência Municipal Extraordinária da Cidade de Joinville: I. **Delegados, que são os representantes oficiais da entidades** e dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, credenciados oficialmente, **que poderão ser candidatos à vagas no Conselho da Cidade**, com direito **à voz e voto**. II. Cidadãos, que são os membros da sociedade em geral, **com direito à voz e voto na plenária**

<sup>22</sup> Art.68, inciso IX da Lei Orgânica do Município de Joinville.

<sup>23</sup> Ressoa estranho que para tão importante tema, a gestão participativa democrática das Cidades, o Poder Executivo não tenha editado um Decreto ou ato administrativo análogo, destinado a referendar os trabalhos e a nominata dos membros da Comissão Preparatória da Conferência Extraordinária das Cidades. Em outras situações, como nomear os integrantes do Conselho Municipal dos Direitos e da Criança e do Adolescente(Decreto 19.591, de 22.09.2012) e os membros titulares e suplentes do Plenário do Conselho Municipal de Política Cultural(Decreto 19503, de 27.08.2012), o Poder Executivo cumpriu a obrigação legal normativa.

Sétimo: A partir da análise do Edital 05-2012, da minuta de Regulamento e do Regimento Interno da Conferência Extraordinária elaborada pela Comissão Preparatória Municipal, chancelada pelo Executivo e pelo Diretor Presidente do IPPUJ, nota-se claramente que os réus **inovaram no ordenamento jurídico ao estabelecerem**, sem qualquer previsão legal na LC 380-2012, duas classes de participantes na Conferência: o delegado com direito a voz, voto e elegível porque vinculado à entidade detentora de CNPJ e, de outro lado, o cidadão comum, que terá assegurado o **direito de assistir toda a realização do evento, fazer uso da palavra mediante inscrição e votar na Plenária<sup>24</sup> final da Conferência apenas para referendar relatórios, moções e questões de ordem do conclave.**

Com o devido respeito, há, em tese, desvio de finalidade, pois o órgão temporário **Comissão Preparatória Municipal da Conferência Extraordinária representado por seus integrantes, o Chefe do Poder Executivo e o Diretor Presidente do IPPUJ, assim agindo,** ofenderam direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, incidindo em nítido abuso de poder regulamentar.

Trata-se de condutas que maltratam o princípio constitucional da isonomia<sup>25</sup> e os valores sociais democráticos previstos na Carta Política de 1988<sup>26</sup>, conquanto a participação do cidadão nos negócios do Estado mediante voto direto é erigido à cláusula pétrea<sup>27</sup> na Constituição Federal e previsto em tratados internacionais.

Com efeito, mediante a edição de ato(s) administrativo(s) **dotados de baixa hierarquia jurídica** (Regimento, Regulamento, Edital) houve abuso do poder regulamentar quando foram criadas, sem previsão legal, duas categorias de cidadãos participantes na Conferência Municipal Extraordinária das Cidades e elegíveis no futuro órgão colegiado.

Os atos administrativos ora objeto de invalidação, praticados pelo Diretor Presidente do IPPUJ, pelos integrantes da Comissão Preparatória e pelo Prefeito em exercício estão completamente apartados da **razoabilidade e da proporcionalidade**, pois materializaram o odioso voto capacitário<sup>28</sup> criando uma

<sup>24</sup> **Regulamento da Conferência Municipal Extraordinária das Cidades. Art. 26** - A Conferência Municipal Extraordinária da Cidade de Joinville deverá ser aberta pela pessoa do Prefeito de Joinville, ou, no caso de sua ausência, pelo Diretor Presidente da Fundação Ippuj, ou pelo Diretor Executivo do Ippuj, ou pela Gerente de Planejamento do Ippuj, sempre nessa ordem. **§ 1º – O Plenário será** composto pelos participantes credenciados, inscritos como delegados **ou como cidadãos, ambos com direito a voz e voto, e pela mesa coordenadora.** [...] **Art. 27. Parágrafo único** - Cabe à plenária de encerramento: I. **Leitura e aprovação** das moções que forem encaminhadas à Coordenação Geral da Conferência, conforme Art. 28 do Regimento Interno; II. **Leitura e homologação** do Relatório Parcial da Conferência, elaborado pela Comissão de Relatoria, contendo os nomes dos delegados eleitos para o Conselho da Cidade; III. **Leitura dos nomes dos representantes do Poder Público** no Conselho da Cidade, indicados pelo Prefeito.

<sup>25</sup> A concepção de igualdade preconizada na CFRB é mais do que a igualdade formal, ou seja, o valor axiológico do princípio **da igualdade leva em consideração as diferenciações naturais que existem no mundo fenomênico. O primado do princípio da igualdade estabelece que se deve tratar os iguais de maneira igualitária e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.** CRISTINA, Flávia. Estudos dirigidos da AGU. Bahia: Editora Juspodium, p. 335, 2012

<sup>26</sup> O art. 14 da CF/88 estabelece a universalidade do sufrágio assegurado a todos os cidadãos, independente de sua condição econômica ou cultural.

<sup>27</sup> **Art. 60. § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] II- o voto direto, secreto, universal e periódico; IV- os direitos e garantias individuais.**

<sup>28</sup> Só podem alistar-se e serem elegíveis indivíduos com determinada condição integrante de entidades organizadas com CNPJ

discriminação não prevista em lei, preconizando que **alguns cidadãos são mais e outros menos**<sup>29</sup>.

O direito à Cidade para todos, como um dos **Princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**,<sup>30</sup> foi alçado à tábua rasa pelos réus, a partir do momento em que os atos administrativos preparatórios da Conferência Extraordinária das Cidades (Edital 05-2012, Regimento Interno e minuta do Regulamento) estabeleceram distinção entre os participantes, conferindo a uma das categorias o direito de ser delegado indicado por CNPJ dotado de capacidade **de alistamento e elegibilidade** durante a Conferência e, no outro extremo, uma **subcategoria de somenos importância integrada pelo cidadão comum coadjuvante**, despidido de CNPJ e fadado a figurar como **claque na Plenária do conclave**.

Por todo o exposto, percebe-se, novamente, a recidiva dos réus no atropelo em atender ao modelo de participação democrática, a formulação, elaboração e execução de políticas públicas que assegurem **o direito à cidade para todos os cidadãos indistintamente**, diante do interesse do Poder Executivo e de setores econômicos em aprovar, imediatamente, a PLC 69-2011-Lei de Ordenamento Territorial, como de extrai nas entrelinhas da nota jornalística postada pelo articulista Jefferson Saavedra, no Jornal A Notícia, edição 1644, de 12.10.2012

A análise perfunctória dos atos administrativos objurgados (Minuta de Regulamento, Regimento Interno e Edital 05-2012) nos remete à conclusão que as bases e o espírito da Conferência Municipal Extraordinária das Cidades que realizar-se-à no dia 17.10.2012, estão dissociados da construção legítima de esferas públicas de participação social e gestão democrática das cidades, com a seriedade que todos os cidadãos esperam e o possuem difusamente, na forma de direito subjetivo à uma cidade participativa e sustentável.

**OFENSA O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR e VALORES DEMOCRÁTICOS NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL  
EXTRAORDINÁRIA DAS CIDADES**

Com efeito, embora a Recomendação **0007/2012/13PJ/JOI** expedida pelo MPSC não tenha especificado a modalidade de franqueio e acesso da população diretamente interessada na reformulação, participação e funcionamento do Conselho da Cidade concebido pela Lei Complementar 380-2012, a partir da análise dos respectivos **CONSIDERANDOS** deduzidos pela Promotoria de Justiça, não restam dúvidas que a participação popular constitui o principal vetor **principlológico** neste processo de execução de políticas públicas, verbis:

<sup>29</sup> [...] Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstruir os direitos humanos, como referencial e paradigma ético **que aproxime o direito da moral**. Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, **o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos**. LEITE, Rafael Soares. Noções de Direitos Humanos. Bahia: Editora Juspodium, p.23, 2012

<sup>30</sup> Conselho das Cidades. Um exercício de gestão democrática, p.9. Ministério das Cidades. Obtido em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>, acesso em 11.10.2012

Considerando que todos os atos praticados pelo Conselho da Cidade, **em virtude da sua composição anacrônica, invariavelmente estão eivados com o déficit de participação popular** já apontada, tornando-se imprestáveis para a feição de leis ou alterações legislativas;

[...]

**Considerando a feição principiológica dos vetores que orientam a formação do Conselho da Cidade- intimamente ligados à própria noção de titularidade do Poder Constituinte** e da Democracia direta- a sua inobservância implica, por si só, vício congênito de inconstitucionalidade em qualquer ato normativo subsequente que venha a ser editado com base em parecer opinativo deste Conselho

**Considerando a impossibilidade de convalidação automática dos atos já praticados pelo Conselho da Cidade, dada a sua formatação,** hipótese que, em tese, representaria via oblíqua para arredar a observância de ditames constitucionais

Considerando que a **reformulação do Conselho da Cidade, com a observância da participação popular adequada poderia, em tese, legitimar eventual convalidação dos atos praticados** por aquele Conselho

[...]

Considerando que o art. 3º da Resolução n. 25 de 18 de março de 2005 do Ministério das Cidades, dispõe que a "*elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40§ 4º e do art. 42 do Estatuto da Cidade*"

## **RESOLVE**

**RECOMENDAR** ao Poder Executivo Municipal, assim como ao Diretor Presidente do IPPUJ, na pessoa do Sr. Prefeito Municipal de Joinville que:

[...]Disponibilizar à população, juntamente com o Poder Legislativo Municipal, subsídios técnicos que possibilitem a **efetiva participação popular nas discussões realizadas sobre as legislações correlatas ao Plano Diretor**

O princípio da **participação democrática popular é um direito constitucional difuso e intrinsecamente ligado aos fundamentos da República.**

Mas não é só. O regime democrático e o direito de participação popular que todo cidadão possui nos negócios e no Governo de seu país é um valor universalmente reconhecido e previsto em tratados internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos-DUDH<sup>31</sup> e o Pacto de San José da Costa Rica<sup>32</sup>, recentemente sufragado pelo Pretório Excelso como norma constitucional supralegal<sup>33</sup>.

A democracia e a participação popular estão inseridas no rol de direitos políticos e civis fundamentais com duplo significado: de um lado exigem uma atitude negativa do ente público (Município de Joinville e IPPUJ) em assegurar a participação popular do cidadão em seus negócios e de outro, obrigam o ente estatal a implementar políticas públicas direcionadas à consecução desses direitos.

Embora transpareça uma abordagem mais filosófica do que jurídica, socorremo-nos do grande jurista italiano Norberto Bobbio<sup>34</sup>, que nos ensina pragmaticamente, a obrigação que o Estado possui (IPPUJ e os demais co-réus) em assegurarem ao cidadão comum a consecução de políticas públicas direcionadas à implementação de direitos fundamentais, como a gestão democrática das Cidades mediante a participação de toda a sociedade na formulação de ações que tenham o condão de romper com políticas fragmentadas, desarticuladas e excludentes:

[...] O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas **jurídico** e, num sentido mais amplo, **político**. Não se trata mais de saber quais e quantos são estes direitos (humanos), qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o **modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados[...]** “[...] Com a declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, na qual a **afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva**: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo cujo final os direitos do homem **deverão ser não mais apenas proclamados ou idealmente reconhecidos, porém, efetivamente**

---

<sup>31</sup> Declaração Universal de Direitos Humanos aprovado pela Resolução 217 da Assembléia.Geral das Nações Unidas-ONU, de 10.12.1948. **Artigo I- Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direito.** São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade; **Artigo XXI:** 1. **Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.** 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.3. **A vontade do povo será a base da autoridade do governo;** esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

<sup>32</sup> Convenção **Americana sobre Direitos Humanos. Pacto de San José da Costa Rica**, ratificado pelo Brasil em 25.09.1992 Art. 23. Direitos políticos.1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. **de direção de assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos.**

<sup>33</sup> **RE 349.703 e RE 466.343**, 03.12.2008, STF

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto. São Paulo: Editora Campus. 13ª. edição. **A Era dos Direitos**, p.20, 1992.

**protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. [...]**

Parafraseando Norberto Bobbio, apesar de existirem **solenes declarações** assegurando **aos cidadãos de Joinville o direito de participação cívica e democrática popular previstos em nossa Constituição Federal**<sup>35</sup>, em tratados internacionais<sup>36</sup>, no Estatuto das Cidades<sup>37</sup>, na Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina<sup>38</sup>, na LC 261-2008-Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville<sup>39</sup>, na Lei Complementar 380-2012<sup>40</sup>, lamentavelmente, o Poder Público Municipal de Joinville (aqui representado pelos réus) insistem em violar o direito subjetivo e difuso à gestão democrática das cidades, impedindo o exercício de valores democráticos fundamentais aos cidadãos comuns, donas de casa, autônomos, profissionais liberais, trabalhadores, estudantes universitários, de participarem no processo(sufrágio) de escolha de votação e de ser eleito membro do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade

Com efeito, da leitura do Edital 05-2012 expedido pelo Prefeito em exercício e do Regimento Interno da Conferência elaborado pela Comissão

---

<sup>35</sup> **Art. 1º da CFRB/1988; Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito, II-referendo; III-iniciativa popular(...)**"

<sup>36</sup> Declaração Universal de Direitos Humanos, art. I e XXI e Pacto de San José Da Costa Rica, art. 23.a.

<sup>37</sup> **Lei Federal 10257-2001.Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e 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; art. 43. Para garantir a gestão democrática da Cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I órgão colegiados de política urbana, nos níveis nacionais, estadual e municipal.; art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.**

<sup>38</sup> Art. 2º- **Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta lei.** Parágrafo Único - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito;II - referendo.(...) **Art. 165 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público, conforme diretrizes fixadas em leis, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e seus bairros, e dos aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de seus habitantes.** Parágrafo Único - A orientação da política de desenvolvimento urbano e a fiscalização da aplicação do Plano Diretor será realizada pelo Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo, **constituído por lei específica e com a participação das entidades representativas da população.** (...) Art. 166 - A propriedade cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação urbana expressa no Plano Diretor.(...) Art. 168 - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

<sup>39</sup> Art. 2º **O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, na condição de elemento básico do processo de implantação da política urbana e rural, cumprindo a premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e da cidade, prevê:**I - diretrizes e orientações para a reformulação das leis urbanísticas em vigor; II - diretrizes e orientações para a elaboração de planos, programas e projetos setoriais; **III - a instituição dos instrumentos de política urbana e rural indicados pelo Estatuto da Cidade;** e IV - o sistema de acompanhamento e controle, aqui denominado Sistema de Informações Municipais. § 1º Desenvolvimento sustentável é entendido como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada, a economia, o meio ambiente, a justiça social, a diversidade cultural **e a democracia política e institucional,** visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. § 2º A função social da propriedade é cumprida quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação do Município, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, considerando a geração e distribuição de riqueza, ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural. § 3º A função social da cidade é cumprida quando direciona os recursos e a riqueza de forma justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social.

<sup>40</sup> **LC 380-2012.** Art. 1º A Conferência Municipal da Cidade é a instância que privilegia a construção e a implementação das **políticas públicas de Desenvolvimento Urbano no âmbito municipal, de acordo com as especificidades de cada gestão.** Art. 2º De acordo com a Lei Complementar nº 261/08 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, caberá ao Poder Executivo, em conjunto com o Conselho da Cidade, a convocação, organização e coordenação das Conferências Municipais da Cidade, **abertas à participação de todos os cidadãos, organizados em entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade.**

Preparatória<sup>41</sup>, bem como do Regulamento interno do conclave (a ser aprovado na Conferência), observa-se que os valores “**democracia política e institucional**”, “**construção e a implementação das políticas públicas de Desenvolvimento Urbano no âmbito municipal**” abertas “**à participação de todos os cidadãos**” previstos, respectivamente, nos artigos 1º, 2º. e 6º.da Lei 380-2012, não passam de eufemismos, figuras de linguagem olímpicamente desconsideradas quando os réus restringiram o alistamento e elegibilidade de cidadãos comuns na criação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade como um importante instrumento para a efetivação da política urbana e do controle social<sup>42</sup>, *ipsis verbis*:

**EDITAL Nº 05 DE 13 DE SETEMBRO DE 2012**

**AVISO DE CONVOCAÇÃO PARA A CONFERÊNCIA MUNICIPAL EXTRAORDINÁRIA DA CIDADE DE JOINVILLE.** INGO BUTZKE, PREFEITO EM EXERCÍCIO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o disposto no art. 43 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e de acordo com a Lei Municipal nº 380/2012, torna público:

I. A Conferência Municipal Extraordinária da Cidade de Joinville, **que tem por 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, Conselho da Cidade, mandato 2012/2015**, será realizada na Câmara de Vereadores de Joinville, à Avenida Hermann August Lepper, 1.100, Bairro Saguazu, em Joinville, Santa Catarina, no dia 17 de outubro de 2012, das 18h às 22h.

II. As inscrições serão realizadas entre os dias 17/09/12 a 15/10/12, através dos *sites* [www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br) ou [www.ippuj.sc.gov.br](http://www.ippuj.sc.gov.br), ou na Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, Ippuj, no 2º andar do Prédio Central da Prefeitura, à Avenida Hermann August Lepper, nº 10, das 8h às 14h. **Não haverá inscrição no dia do evento.**

**III. Os delegados oficiais das entidades, que terão direito a votar e ser votados, deverão apresentar os documentos necessários até às 12h do dia 11/10/12, na Fundação Ippuj, conforme Regimento Interno, disponível no site da Fundação Ippuj.**

IV. Contato para informações: Ippuj, telefone 3431-3300, *e-mail* [informa.ippuj@joinville.sc.gov.br](mailto:informa.ippuj@joinville.sc.gov.br). INGO BUTZKE PREFEITO EM EXERCÍCIO

Concessa vênia, mas os atos administrativos tismados ofendem o princípio da mínima restrição e máxima efetividade dos direitos fundamentais<sup>43</sup>, porque

<sup>41</sup> **LC 380-2012. Art. 3º** A Conferência Municipal da Cidade ocorrerá a cada 3 (três) anos, respeitando o calendário das Conferências Estadual e Nacional e, extraordinariamente, sempre que solicitado pelo Chefe do Poder Executivo. § 1º **O processo de organização das Conferências Municipais deverá ser regulamentado de modo a incentivar e garantir a participação social**, considerando no mínimo os seguintes parâmetros: I - da finalidade; II - da organização; III - do credenciamento; IV - do temário; V - da eleição dos membros do Conselho da Cidade.

<sup>42</sup> Conselho das Cidades. Um exercício de gestão democrática, p.9. Ministério das Cidades. Obtido em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>, acesso em 11.10.2012

<sup>43</sup> [...]Na grande maioria dos casos, todavia, essa solução depende de uma correta interpretação constitucional. Alguns aspectos a serem adotados, sugeridos pela doutrina: a) **no confronto entre direitos fundamentais, incidem dois princípios de hermenêutica, o da máxima efetividade da proteção dos direitos fundamentais ao lado da mínima restrição.** b) a ponderação entre esses direitos deve atentar para as circunstâncias do caso concreto(o conteúdo

violam, concomitantemente, o princípio da **isonomia**<sup>44</sup>, da **juridicidade**<sup>45</sup>, o princípio da **legalidade**<sup>46</sup> à nível **constitucional e infra-constitucional**<sup>47</sup>, subsumindo à hipótese de **desvio finalidade**<sup>48</sup> do(s) ato(s) administrativo(s) impugnados, acabando por incidir em abuso de direito regulamentar ao estabelecerem obrigações não previstas em lei (art. 2º da CF/1988), criando duas categorias de cidadãos, abstração que também se faz do art. 3º do Regulamento da dita Conferência.

## **"CAPÍTULO II – DO CREDENCIAMENTO**

**Art. 3º** - O credenciamento para a Conferência será efetivado mediante a assinatura da lista de **presença e recebimento de pulseira colorida de acordo com a inscrição:**

I – os delegados das entidades receberão pulseira de acordo com o segmento que representam;

**II – os inscritos como cidadãos receberão pulseira de cor diferenciada.**

§ 1º - Os delegados, **com direito a voz e voto**, são os **representantes oficiais das entidades que poderão se candidatar às vagas no Conselho da Cidade, desde que tenham apresentando os documentos previstos no § 1º do art. 21 do Regimento Interno desta Conferência.**

§ 2º - **Os cidadãos**, participantes inscritos que não representam segmentos sociais, e funcionários públicos, terão direito a voz e voto na Plenária, **mas não poderão participar das eleições do Conselho da Cidade que acontecerão nos Grupos de Segmentos Sociais.**

III. Os delegados oficiais das entidades, que terão direito a votar e ser votados, deverão apresentar os documentos necessários até às 12h do dia 11/10/12, na Fundação Ippuj”

Nesta esteira de argumentos, os réus estão, pelas vias transversas, vulnerando **o direito fundamental e subjetivo de uma cidade para todos**, obstando de forma escancarada a participação de cidadãos e membros da comunidade nos trabalhos de eleição e representação da Conferência Extraordinária Municipal das Cidades, criando discriminações não previstas no ordenamento jurídico (Tratados internacionais, na Constituição Federal de 1988, Constituição do Estado de Santa Catarina, na Lei 10257-2001, LC 261-2008 e LC 380-2012).

---

dos direitos fundamentais, examinados no plano das normas constitucionais, **é sempre preliminar, ideal ou prima facie;** [...] CRISTINA, Flávia. Estudos dirigidos para a Magistratura Federal. Bahia: editora Juspodium, p. 55, 2012

<sup>44</sup> O princípio da isonomia está previsto no **caput do Art. 5º da CRFB/1988. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,** garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, **à igualdade**, à segurança e à propriedade nos seguintes termos:

<sup>45</sup> Designação dada pelo jurista alemão Adolf Merkel, **o princípio da juridicidade** é mais amplo que a idéia de legalidade. O administrador **está, então, vinculado a toda ordem jurídica-que inclui os princípios a ele inerentes- e não somente à idéia da lei em sentido formal.** Assim, a idéia de legalidade está inserida na juridicidade. Exemplo disso é o disposto no art. 2º., parágrafo único da Lei 9478;99, que determina o dever de o agente atuar conforme a lei e o Direito. CRISTIANE, Flávia et alli. Estudos dirigidos à AGU. Bahia: Editora Juspodium, p. 32, 2012

<sup>46</sup> **Art. 5º.[...] II- ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.**

<sup>47</sup> Diz o art. 2º, alínea “c” da Lei 4717-65: **“c” a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado no ato importa em violação à lei, regulamento ou outro ato normativo**

<sup>48</sup> <sup>48</sup> Diz o art. 2º, alínea “e” da Lei 4717-65: **“e” desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.**

Da leitura e releitura exaustiva do Edital, do Regimento Interno e do Regulamento da Conferência, não restam dúvidas da recidiva do Poder Executivo e dos co-réus em jogar uma pá de cal no quesito gestão **democrática das cidades, umbilicalmente ligada ao pleno exercício da cidadania, ignorando os diplomas legais retrocitados, as Recomendações do Ministério Público e a repercussão decorrente na decisão liminar proferida na Ação Popular 038.12.00380601 em vigor.**

É triste constatar que se encontra em curso a formação de um órgão propositivo e democrático **apenas na teoria**; porque, na prática, o Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade continua sendo alvo da cobiça de agentes econômicos, de interesses inconfessáveis provenientes de agremiações, apartando-se o processo de formulação e execução de políticas públicas, novamente, da gestão democrática das cidades.

A criação da classe de eleitores capacitários, integrantes de entidades com CNPJ aptos, alistáveis e elegíveis em contraste com a subclasse dos participantes coadjuvantes que muito pouco ou quase nada lhes é assegurado, a não ser o direito de pedir a palavra no conclave e votar ao final um **"prato feito"**, não condiz com a consecução de construção de políticas públicas urbanas democráticas e efetivamente participativas.

Além de a nomeação ter sido desacompanhada de Decreto Municipal, outro indício da ausência de democracia participativa reside na forma como a Comissão Preparatória da Conferência Extraordinária foi constituída e implementada pelos requeridos.

Por força da Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, e na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do ConCidades e nas deliberações da 2ª Conferência Nacional das Cidades, a Recomendação do Ministério das Cidades é no sentido que as instâncias preparatórias da Conferência das Cidades (Comissão Preparatória Municipal) **instituem fóruns de discussão com representantes do Governo e da população organizada, respeitando a participação de todos os segmentos.**

Como a Comissão Preparatória foi fruto de articulação dos atores econômicos e empreendedores do ramo da construção civil de Joinville<sup>49</sup>, conforme matéria jornalística do veículo **Notícias do Dia** publicada no mês de setembro (doc incluso), a nominata de seus membros demonstrou que na etapa embrionária do conclave, não se estabeleceu um canal legítimo de interlocução entre o Governo e a população organizada, com a participação de todos os segmentos sociais.

Afora a ilegalidade na forma de constituição do órgão preparatório colegiado diante do silêncio eloqüente dos artigos 1º. a 4º. da LC 380-2012, neste universo de 10(dez) lumináres integrantes Comissão Preparatória, abstrai-se que os movimentos populares tiveram apenas 02(dois) representantes(20%) escolhidos a dedo pelo Poder Executivo.As demais vagas foram assim distribuídas: 40% de membros do

---

<sup>49</sup> Um dos integrantes da comissão preparatória da Conferência é o co-réu e engenheiro civil Emerson Siqueira, vinculado à entidades ligadas à construção civil e réu na ação popular 038.12.003806-1, pois era membro do Conselho Consultivo e Deliberativo-CCD do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade, extinto com a revogação da LC 299-2009.

Poder Executivo e outros 40% ligados a entidades desenvolvimentistas e poderosas agremiações empresariais.

Se analisarmos o art. 12, I da Lei 380-2012, observaremos que na constituição do plenário do futuro Conselho da Cidade, foi destinado aos movimentos sociais populares 16 vagas no universo de 52 integrantes, cuja fração equivale a 30,7% das cadeiras.

Portanto, só por este dado concreto, é possível abstrair a completa ausência de participação democrática na etapa preparatória da Conferência Extraordinária das Cidades, visto que a participação dos luminares indicados pelo Poder Executivo na composição da comissão temporária, **não respeitou a proporcionalidade estabelecida na própria LC 380-2012 e veementemente recomendada pela Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do ConCidades e nas deliberações da 2ª Conferência Nacional das Cidades.**

Instaurou-se, então, um novel rol de ilegalidades e nulidades em inúmeros atos administrativos praticados pelos requeridos, sindicáveis mediante a presente *actio populis*, senão vejamos:

## DO DIREITO

Na conformação dos atos praticados pelo Poder Público, por expressa definição do art. 37, caput, da CFRB/1988, **NÃO** se admitem condutas atentatórias ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, verbis:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte**

Na clássica ensinança de Hely Lopes Meirelles, colhe-se que: "***enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza***"

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello, preconiza que o vem a ser a definição de princípio:

**"(...) É, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes de todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo"(...)**

Sabe-se que o princípio da **legalidade** constitui o vetor de todo o regime jurídico administrativo. Como ao administrador só é permitido fazer o que a **lei enuncia e ao particular aquilo que a lei não proíbe**(art. 5º., inciso II da CFRB/1988), a sujeição ao regime jurídico administrativo confere prerrogativas e deveres à Administração Pública, tanto direta como indireta.

*In casu*, registrou-se transgressões ao princípio da legalidade, juridicidade, moralidade, desvio de finalidade, vício de incompetência e abuso de poder regulamentar na edição dos atos administrativos realizados pelos membros da Comissão Preparatória Municipal da Conferência Extraordinária, pelo Prefeito em exercício e pelo Diretor-Presidente do IPPUJ, ao expedirem o Edital 05-2012, o Regimento Interno **não aprovado por Decreto Municipal** e a minuta de Regulamento Conferência Extraordinária (**que sequer foi aprovada ainda**), impondo-os previamente à população sem qualquer previsão legal, criando descrições ilegais e restringindo o direito de participação do cidadão comum desprovido<sup>50</sup> de CNPJ de fazer parte, tomar assento<sup>51</sup>, ser votado e eleito como integrante do Conselho da Cidade.

Embora seja prerrogativa da administração Pública regulamentar os atos normativos para fins de complementação ou permitir a aplicação de leis, **é defeso ao ente público e seus agentes** valerem-se de atos administrativos de baixa hierarquia jurídica(um edital, uma minuta de Regulamento, um Regimento Interno e um ato administrativo singular que prescreve a modalidade de inscrições em sítio eletrônico do IPPUJ mediante fornecimento de CNPJ) para contraporem-se à direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, **criando obrigação não prevista em lei** até porque o Poder Normativo Regulamentar, por analogia ao art. 84 da CFRB/1988, **limita-se a proporcionar fiel aplicação à lei**.

Neste sentido é a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho:

**"(...)O poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a efetiva aplicação.(...) A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo esfera de competência do Legislativo(...)"<sup>52</sup>**

Como o direito subjetivo à participação democrática (incluído a gestão participativa das Cidades) é um direito fundamental assegurado em tratados internacionais, na Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual de SC, Estatuto das Cidades- Lei 10257/2001 e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável da Cidade-LC

<sup>50</sup> Conferência da Cidade: inscrições abertas 05/10/2012 às 10:06:05 A Prefeitura de Joinville e a Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (Ippuj) informam que continuam abertas as inscrições para a Conferência da Cidade que irá eleger o Conselho da Cidade, no dia 17 de outubro, horas, na Câmara de Vereadores.**As inscrições são divididas em duas categorias e** podem ser feitas neste site, utilizando o formulário abaixo deste texto: **Delegados de entidades que irão concorrer a vaga de conselheiro** - têm até as 12 horas do dia 11 de outubro para se inscrever e entregar os documentos necessários na Fundação Ippuj.1.**Demais cidadãos que desejam participar da Conferência** - devem fazer suas inscrições até as 14 horas do dia 15 de outubro.

<sup>51</sup> Enuncia o Regimento Interno da Conferência da Cidade **que sequer foi aprovado**: Art.21- São participantes da Conferência Municipal Extraordinária da Cidade de Joinville: I. **Delegados, que são os representantes oficiais da entidades** e dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, credenciados oficialmente, **que poderão ser candidatos à vagas no Conselho da Cidade**, com direito **à voz e voto**. II. Cidadãos, que são os membros da sociedade em geral, **com direito à voz e voto na plenária**

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 22. Ed. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p.52

261-2008, forçoso convir que os réus praticaram **ato(s) nulos e ilegais pautados no abuso de poder regulamentar** ao extrapolarem os ditames da Lei Complementar 380-2012, até porque este diploma legal, é bom que se diga, **NÃO** proíbe expressamente o alistamento e a elegibilidade do cidadão comum desprovido de CNPJ como membro integrante do futuro Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade.

Pelo contrário, da conjunção dos artigos, 1º., 2º., 3º.e 6º. da LC 380-2012, observa-se que a participação popular de todos os cidadãos indistintamente é elencada no referido diploma normativo.

Diz o art. 1º:

Art. 1º A Conferência Municipal da Cidade é a instância que **privilegia a construção e a implementação das políticas públicas de Desenvolvimento Urbano no âmbito municipal**, de acordo com as especificidades de cada gestão.

Enunciam os artigos 2º e 3º.:

Art. 2º De acordo com a Lei Complementar nº 261/08 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, caberá ao Poder Executivo, em conjunto com o Conselho da Cidade, a convocação, organização e coordenação das Conferências Municipais da Cidade, **abertas à participação de todos os cidadãos**, organizados em entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade.

Art. 3º A Conferência Municipal da Cidade ocorrerá a cada 3 (três) anos, respeitando o calendário das Conferências Estadual e Nacional e, extraordinariamente, sempre que solicitado pelo Chefe do Poder Executivo.

§ 1º O processo de organização das Conferências Municipais **deverá ser regulamentado de modo a incentivar e garantir a participação social**, considerando no mínimo os seguintes parâmetros: I - da finalidade; II - da organização; III - do credenciamento; IV - do temário; V - da eleição dos membros do Conselho da Cidade.

§ 2º A convocação da Conferência Municipal deverá ser **publicada pelo órgão oficial do Município e amplamente divulgada na mídia local**, com antecedência mínima de 20 (vinte) dias.

Rezam os artigos 5º e 6º:

Art. 5º O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - "Conselho da Cidade", criado pela Lei Complementar nº 261/08, é órgão colegiado que **reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente**, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal, vinculado à Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville - IPPUJ e regulamentado conforme determinações desta Lei Complementar.

Art. 6º O Conselho da Cidade tem por finalidade propor diretrizes para o desenvolvimento municipal, **com participação social** e integração

das políticas que promovam o ordenamento territorial e a integração regional, a promoção socioeconômica sustentável, a qualificação ambiental e o transporte e a mobilidade urbana, respeitando o Plano Diretor.

Do mesmo modo, da leitura do **art. 12, em seu. §4º, inciso VII da LC 380-2012**, conclui-se que a forma de composição e funcionamento do Plenário do Conselho da Cidade deixa entrever que a única exigência para participação dos segmentos nos incisos I, II, III, IV,V, VI, VII, reside no requisito "ser de âmbito municipal e reconhecidas pelos respectivos segmentos **como organismos que os representem** conforme descrição constante no Anexo I desta lei complementar"

Ora, se as bases de construção e execução de políticas urbanas, estabelecendo parcerias com a sociedade, residem no reconhecimento que o ente público (IPPUJ e Poder Executivo) deve assegurar a participação de toda a população e não apenas algumas categorias(entidades com CNPJ) no processo de alistamento e elegibilidade dos membros do futuro Conselho da Cidade, há de se convir que o exercício dos valores democráticos, por se tratar ao mesmo tempo de fundamento da República e de um direito fundamental, está sendo vilipendiado nesta fase preliminar dos trabalhos que antecedem a realização da Conferência Extraordinária das Cidades, designada para 17.10.2012.

É óbvio que houve uma evolução neste processo, mas as mudanças administrativas implementadas pelos réus são tímidas e estão **acompanhadas pela casuística**. O atropelo do processo democrático na instalação da etapa preliminar e nos demais trabalhos da Conferência, desprovidos de ampla e dilargada divulgação do conclave em pleno transcurso das eleições municipais, demonstra que muito pouco ou quase nada se rompeu com a cultura de velhas práticas institucionais que priorizam atores historicamente responsáveis pelas políticas sociais e urbanas fragmentadas e desarticuladas em nossa Cidade (como a situação dos mangues e Bairros carentes de Joinville).

A consecução de políticas públicas que priorizem a participação popular, como a Conferência Extraordinária Municipal das Cidades, representa um processo político de engajamento democrático da sociedade civil, rumo à superação de uma ordem jurídica excludente, predatória e patrimonialista, como tem se revelado em Joinville ao longo de décadas.

Principalmente onde se ofende o **vetor principiológico** da participação democrática, e o ente público insiste em ignorar de forma retumbante a necessidade de construção de um espaço permanente de discussão, negociação e pactuação que homenageie a gestão pública participativa das Cidades, onde a expressão uma "**cidade para todos**" tenha um significado de construção propositiva transcendente e não seja reduzido **a um mero protocolo de intenções**.

Não é nenhuma novidade a implementação em Joinville de zoneamentos concebidos para atender uma cidade virtual, baseadas nas práticas e lógicas de investimento de mercado, dissociadas das reais condições de produção e dos conceitos modernos humanísticos e funcionais, criando vazios urbanísticos e estimulando a ocupação de áreas vedadas (beiras de córregos, encostas, áreas rurais ou de preservação permanente, mangues), reproduzindo, assim, ao infinito, um modelo urbanístico predatório em contraste com os assentamentos populares precários sustentados na

contraposição entre a Cidade legal e ilegal. Ignora-se a maioria da população de baixa renda, estabelecendo uma contradição permanente entre as áreas de expansão urbana e o planejamento urbanístico, sobretudo, para definir uma oferta potencial para os setores de classe média e alta para uma mercadoria muito cara: **o ambiente potencialmente construído**

Não se trata de mera figura de retórica. O Estado democrático de Direito pressupõe a democracia direta e semi-indireta, exercida diretamente pelos cidadãos ou através dos representantes eleitos na forma da lei. Mas, quando se trata de planejamento urbanístico, o ordenamento jurídico brasileiro assegura a participação direta da população, por se tratar a legislação de conformação do uso e solo urbano, um assunto que afeta e desafia os interesses da população, na clara lição de José Afonso da Silva

“ (...) Este tipo de planejamento busca realizar-se **com base no consentimento popular. Entende que o povo deverá participar, a fim de que seja legítimo.** Concepção bem sintetizada por Lubomir Ficinski, nos seguintes termos: “ **O novo tipo de planejamento-uma nova fase-será de conteúdo humano e democrático. É um completo engano pensar que a Democracia atrapalha o planejamento. Ao contrário, o planejamento é uma forma de organizar a Democracia e de exprimi-la.** O que devemos dizer, de forma clara e tranqüila, **é que neste tipo de planejamento toma o partido da maioria da população da cidade e a defende-aliás- por isso ele é democrático.** Participação que o Estatuto da Cidade tornou **obrigatória por via debates, audiências e consultas públicas, ou por iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**(Direito Urbanístico brasileiro, 5ª. edição, Malheiros, p.110-110, grifamos)

Dito isso, passemos ao primeiro aspecto sindicável e objeto de invalidação dos atos administrativos tizados, quais sejam:

a)os atos administrativos realizados pelos membros da Comissão Preparatória Municipal da Conferência Extraordinária e demais réus **na forma do art.3º.<sup>53</sup>§1º. e §2º do respectivo Regulamento da Conferência Extraordinária** mesmo sem ter sido aprovado no conclave, o qual denota ilegalidade e abuso do poder regulamentar(**alíneas “c e “e” do art. 2º.da Lei 4717-65**), criando obrigações discriminatórias não previstas em lei, ao impor ao administrado a impossibilidade de alistamento e a elegibilidade

<sup>53</sup> **CAPÍTULO II – DO CREDENCIAMENTO.Art. 3º - O credenciamento para a Conferência será efetivado mediante a assinatura da lista de presença e recebimento de pulseira colorida de acordo com a inscrição:I – os delegados das entidades receberão pulseira de acordo com o segmento que representam;II – os inscritos como cidadãos receberão pulseira de cor diferenciada. § 1º - Os delegados, com direito a voz e voto, são os representantes oficiais das entidades que poderão se candidatar às vagas no Conselho da Cidade, desde que tenham apresentando os documentos previstos no § 1º do art. 21 do Regimento Interno desta Conferência. § 2º - Os cidadãos, participantes inscritos que não representam segmentos sociais, e funcionários públicos, terão direito a voz e voto na Plenária, mas não poderão participar das eleições do Conselho da Cidade que acontecerão nos Grupos de Segmentos Sociais**

do cidadão comum desprovido de CNPJ, como membro integrante do futuro Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade.

**b) O Regimento Interno da Conferência Extraordinária das Cidades na forma dos artigos 19, caput e art.21<sup>54</sup>, incisos I, II e § 1º, incisos I, II, III e IV e §2º, §3º. §4º, elaborado pelos réus,** o qual está sendo aplicado integralmente sem qualquer fundamento legal em razão de não ter sido aprovado por Decreto Municipal, denotando ilegalidade e abuso de poder regulamentar **(alíneas "c e "e" do art. 2º.da Lei 4717-65),** ao criar obrigações não previstas em lei, impondo ao administrado a impossibilidade de alistamento e a elegibilidade do cidadão comum desprovido de CNPJ, como membro integrante do futuro Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade.

c) O **Edital 005-2012** firmado pelo Exmo Sr. Prefeito em exercício e pelo Diretor–Presidente do IPPUJ, **em seus incisos I, II, III e IV,** denotando ilegalidade e abuso de poder regulamentar **(alíneas "c e "e" do art. 2º.da Lei 4717-65),** ao criarem obrigações não previstas em lei, impondo ao administrado a impossibilidade de alistamento e a elegibilidade do cidadão comum desprovido de CNPJ, como membro integrante do futuro Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade.

Não há dúvidas que os atos combatidos encontram-se acoimados de vício de ilegalidade, incompetência, desvio de finalidade do ato e abuso de poder regulamentar, considerando que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a norma determina, autoriza ou permite.

Inexistindo previsão legal na LC 380-2012 e em todos os diplomas legais citados (Tratados Internacionais, CFRB/1988, CESC, Lei 10257-2001, Lei Complementar 261-2008) dando conta da impossibilidade de alistamento e a elegibilidade do cidadão comum desprovido de CNPJ, como membro integrante do futuro Conselho de

---

<sup>54</sup> **CAPÍTULO III – DA PARTICIPAÇÃO. Art. 21** - São participantes da Conferência Municipal Extraordinária da Cidade de Joinville: **I. Delegados, que são os representantes oficiais das entidades dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, credenciados oficialmente, que poderão ser candidatos às vagas no Conselho da Cidade, com direito a voz e voto; II. Cidadãos, que são os membros da sociedade em geral, com direito a voz e voto na Plenária. § 1º** - Cada entidade poderá indicar apenas um delegado, que terá o direito de votar e ser votado como membro do Conselho da Cidade, conforme os segmentos estabelecidos no Art. 18 deste Regimento Interno que, além de estar devidamente inscrito para a Conferência Extraordinária da Cidade, apresentar os seguintes documentos: CNPJ ou Estatuto Social, atualizado e registrado em cartório em data anterior a 03/08/2012, quando entrou em vigor a Lei Complementar 380/2012, de 31/07/2012, referente ao Conselho da Cidade (original e cópia simples, ou cópia autenticada); II. Ata da eleição ou posse da atual diretoria, registrada em cartório (original e cópia simples, ou cópia autenticada); III. Carta de indicação da entidade a que representa, firmada pelo representante legal da mesma, conforme a ata da eleição ou posse da atual diretoria (original); IV. Documento de identidade do candidato (original e cópia simples, ou cópia autenticada). **§ 2º** - A apresentação dos documentos mencionados no parágrafo anterior deverá ser feita na Fundação Ippuj, mediante protocolo específico, das 8h às 14h, de segunda à sexta-feira. **§ 3º** - No dia da Conferência, para entrar no ambiente de eleição e assinar a lista de presença de delegados das entidades de cada segmento social, cada delegado deverá apresentar documento de identidade com foto. **§ 4º** - Cada delegado poderá ser indicado por apenas uma entidade, e cada entidade poderá indicar apenas um delegado.

Desenvolvimento Sustentável da Cidade, os atos devem ser reputados nulos de pleno direito, incluindo todos os seus efeitos jurídicos subseqüentes.

Perfeitamente aplicável o disposto no art, 2ª. Parágrafo único, alíneas "a"até "e"da Lei 4717-65, verbis:

Art. 2º.São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidade mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;**
- b) vício de forma;**
- c) ilegalidade do objeto;**
- d) inexistência dos motivos;**
- e) desvio de finalidade**

**a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;**

**b)o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;**

**c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado no ato importa em violação da lei, regulamento ou outro ato normativo**

**d)a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato e de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequado ao resultado obtido**

**e) desvio de finalidade se verifica quando ao gente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência**

Na lúcida lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

**"(...) Sucintamente, mas de modo preciso, pode-se dizer que ocorre o desvio de poder quando o agente exerce uma competência que possuía em abstrato para alcançar uma finalidade diversa daquela em função da qual lhe foi atribuída a competência exercida. De dois modos pode manifestar-se o desvio de poder: a) quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar o inimigo ou beneficiar a si próprio ou amigo; b) quando o agente busca uma finalidade-alheia à categoria do ato que utilizou.(...)(MELLO, 2009, p.401)-grifamos**

Segundo o mestre Hely Lopes Meirelles, o desvio de finalidade é **" todo o ato que se apartar desse objetivo(interesse público) sujeitar-se -à à invalidação por desvio de finalidade"**

**"O administrador deve não só averiguar os critérios de conveniência e oportunidade no ato, oportunidade e justiça em suas mãos,**

**mas distinguir o que é honesto e desonesto”,** na clara lição de José Carvalho Filho(2009)

Ensina o preclaro Professor **“embora o conteúdo da moralidade seja diverso da legalidade, o fato é que aquele estará normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, ipso facto, o princípio da legalidade”**(Filho, 2009)

Cediço que a legalidade a moralidade são conceitos próximos, até porque existe vinculação histórica entre o estudo da moral administrativa e o abuso de poder, cujas espécies são o abuso de poder e desvio de finalidade.

Os atos regulamentares ora combatidos, como dito, são ilegais e imorais, porque praticados visando fins outros que não o interesse público, incidindo no chamado desvio de finalidade e ilegalidade e maltrato à juridicidade, pois todo e qualquer agente público ou político deve, na clara e lúcida lição de Alexandre de Moraes, **“(…)no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos da razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública”** (ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada", 2ª ed., São Paulo: Atlas, ano 2003, págs. 786/787).

Em arremate, colhe-se da doutrina de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988", São Paulo: Atlas, ano 1991, pág. 111), destacando-se que para a análise da imoralidade e conseqüente ilegalidade do ato, **"não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça [...]"** (grifo nosso)

Neste norte, quando os atos administrativos- aí incluído aqueles emanados do Poder Regulamentar do Chefe do Poder Executivo- contrariam os princípios do art. 37, caput, da CFRB 1988, bem como da razoabilidade e da proporcionalidade, nada obsta que estes atos jurídicos sejam sindicados e desautorizados pelo Poder Judiciário, como já decidiu o STF, o STJ (REsp nº 510.259/SP, Segunda Turma, relatora Ministra ELIANA CALMON, acompanhada pelos Ministros JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CASTRO MEIRA e FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, julgado em 24.08.2005) **e o nosso Areópago Catarinense em diversos precedentes** (TJSC – Apelação Cível nº 2006.006118-5, rel. Des. VANDERLEI ROMER, de Balneário Camboriú, j. em 01.06.2006; AI nº 2007.021539-6, da Capital, rel. Des. LUIZ CÉZAR MEDEIROS, j. em 10.09.2007; AI nº 2008.039511-6, de Criciúma, Primeira Câmara de Direito Público. rel. Des. SÉRGIO ROBERTO BAASCH LUZ, julgado em 29.04.2009

**"a jurisprudência do STF assentou ser possível o controle de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário"** (extraído do voto proferido pela relatora, Ministra CARMEN LÚCIA, por ocasião do julgamento, em 1º.02.2011, do Agravo de Instrumento nº 796.832, na Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal).

Nunca é demais citar a lúcida doutrina do mestre HELY LOPES MEIRELLES: "(...)"**ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontra, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial; o mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito**" ("Direito Administrativo Brasileiro", 24ª ed., São Paulo: Malheiros, pág. 635).

Nosso ordenamento jurídico não admite que agentes públicos e equiparados como os integrantes da Comissão Preparatória em suas condutas afastem-se da finalidade legal, criando discriminações e obrigações não prevista em lei pela via do ato administrativo complementar. Portanto, merece a invalidação total dos atos administrativos praticados pelos réus de natureza regulamentar que invadiram esfera de competência do Poder Legislativo e praticados visando finalidade diversa da prevista em Tratados Internacionais, na CFRB/1988, na Constituição de Santa Catarina, na Lei 10257-2001, na Lei Complementar 261-2008 e na própria LC 380-2012 que regulamenta o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade

<b>DA LÓGICA DA PONDERAÇÃO- VALORES CONSTITUCIONAIS EM CONFLITO</b>
---

Outro aspecto a ser observado na controvérsia é a submissão da análise ao crivo do princípio da concordância prática ou harmonização concebido por Robert Alexy e J J. Canotilho<sup>55</sup>, dentre outros, pois na hipótese em comento há bens jurídicos constitucionais em conflito, quais sejam, de um lado, o direito fundamental à isonomia, legalidade, juridicidade(art. 5º, caput e inciso II da CFRB/1988), direito subjetivo e difuso do exercício à participação democrática (art. 1º e art. 14 da CFRB/1988) na gestão das cidades e no outro extremo, o direito de execução das políticas públicas e atos materiais administrativos conferidos ao ente político-Município de Joinville-e à administração indireta representada pela Fundação IPPUJ, por força do art. 30, incisos I, II e VIII da Constituição Federal de 1988

Neste aspecto, ensina Enéas Costa Garcia quanto ao conflito de princípios constitucionais, na ótica de Robert Alexy

<sup>55</sup> Princípio da harmonização. Este princípio é decorrência lógica do princípio da unidade da Constituição, exigindo que bens jurídicos constitucionalmente protegidos possam coexistir harmonicamente, sem predomínio, em abstrato, de uns sobre os outros. **O princípio da harmonização (ou da concordância prática)** impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos-quando se verifique conflito ou concorrência entre eles-**de forma a evitar o sacrifício(total) de uns em relação aos outros.** PAULO Vicente e ALEXANDRINO MARCELO. Direito Constitucional Descomplicado, 4ª. edição. São Paulo:Editora Gen, p. 71, 2011.

**“ especialmente nos princípios constitucionais, não se admite uma prevalência absoluta de um determinado princípio em conflito. Portanto, a questão fundamental é determinar, “sob quais condições qual princípio têm precedência e qual deve ceder. Robert Alexy afirma que na determinação do princípio prevalecente surge a argumentação do “peso” dos princípios. Um princípio tem peso maior, em confronto com o princípio oposto, quando existem razões suficientes para que o princípio tenha preferência em relação ao outro sob o influxo das condições do caso concreto”**

Considerando o fiel exposto, somado à técnica jurídica da hermenêutica constitucional **da não restrição e da máxima efetividade dos direitos fundamentais**, tem-se que a colisão dos bens jurídicos no caso em concreto inclinar-se-à no sentido de aplicar a ponderação de um bem constitucional- de um lado, o direito fundamental à isonomia, legalidade, juridicidade, direito subjetivo e difuso do exercício à participação democrática na gestão das cidades, sem que isto importe em sacrifício do direito assegurado aos réus de executar o adequado ordenamento territorial urbano de Joinville, mediante atos materiais administrativos e atos regulamentares.

<p style="text-align: center;"><b>INCONSTITUCIONALIDADE DA LC 380-2012 PELA VIA DEFESA-TÉCNICA LEGISLATIVA DEFICIENTE</b></p>
---

O Município de Joinville, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana.

A importância da política multissetorial de instauração da função social da Cidade e da propriedade no processo de construção de políticas públicas urbanas, prevendo uma série de instrumentos para garantia e da defesa da função social da propriedade e gestão democrática das cidades, foi consolidada na Constituição Federal de 1988, evidenciando um marco regulatório para o desenvolvimento urbano (artigos 182 e 183 da CF/1988).

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Joinville (LC 261-2008) são normas programáticas de regulamentação, que atuam como molas-mestras na direção do desenvolvimento e construção de uma cidade equitativa, saudável, sustentável e democrática, orientando a atividade legislativa e administrativa em matéria urbanística. Estes diplomas normativos (LC 261-2008 e Lei 10257-2011) são verdadeiras caixas de ferramentas da política urbana local, pois estabelecem o que é e o que não é de relevância e interesse para os Municípios.

Ocorre que em nosso modesto entendimento, devido ao atropelo em se instalar os trabalhos de reformulação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade ao longo do ano de 2012, a LC 380-2012 padece de inconstitucionalidade formal devido a **um cochilo involuntário do proponente da espécie normativa (Chefe do Poder Executivo) e que passou despercebido pelo Poder Legislativo** no momento em que a Lei Complementar 380-2012 foi aprovada pelo Parlamento Municipal, sancionada e publicada no Jornal do Município, Edição 944, de 04.08.2012

É que, ao entrar em vigor, a Lei Complementar 380-2012 revogou expressamente os **artigos 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 e 90 da Lei Complementar 261-2008- o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável da Manchester Catarinense**, que previam as premissas básicas do Conselho de Desenvolvimento Sustentável das Cidades, como os objetivos programáticos, a composição, forma de eleição como um instrumentos para garantia da função social da propriedade e gestão democrática das cidades.

O art 46.da LC 380 está assim elencado:

**Art. 46. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação e revoga os artigos 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 e 90 da Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008, e a Lei Complementar nº 299, de 01 de julho de 2009.**

Causou surpresa o procedimento legislativo adotado pelo Município de Joinville e pelo Poder Legislativo visto que a rigor, a técnica legislativa preconiza que ao se revogar um diploma legal(art. 83 a 90 da LC 261-2008) a partir da lei nova(LC 380-2012), caso a revogação seja parcial-como no caso-o mesmo ato normativo deverá prever expressamente que a lei parcialmente revogada passará a vigorar com a nova redação da lei aprovada pelo Poder Legislativo, utilizando-se o **mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos, conforme preconiza o art. 12, alínea b, da Lei Complementar Federal 95-98, com a redação da LC 107/2001.**

É uma técnica simples de elaboração e alteração legislativa lógica e prevista à nível federal, estadual e municipal, elencada nos artigos 1º<sup>56</sup>., 7º<sup>57</sup>.,

---

<sup>56</sup> **CAPÍTULO I.DISPOSIÇÕES PRELIMINARES.Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.**Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no [art. 59 da Constituição Federal](#), bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

<sup>57</sup> **Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:**I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva; **IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.**

inciso IV, e art.12<sup>58</sup> da Lei Complementar Federal 95/2008, que dispõe sobre a redação, alteração e a consolidação das leis, consoante previsão elencada no parágrafo único do art. 59<sup>59</sup> da Constituição Federal de 1988 e perfeitamente aplicável ao Município de Joinville por força do princípio da simetria (art. 18 da CF/88).

Analisando-se o status atual do Plano Diretor de Joinville-Lei Complementar 261-2008 com as alterações imprimidas pelo art. 46 da LC 380-2012, constata-se que estamos diante de uma lei deformada, retalhada, inacabada, em que não foi observada a técnica jurídica de redação de leis recomendada pela Lei Complementar Federal 95-98, justamente no Capítulo-Seção em que se enuncia a previsão da existência do órgão colegiado, Conselho de Desenvolvimento Sustentável das Cidades, por expressa previsão constitucional (art. 182, caput da CF/88 e art. 43 da Lei 10257-2001)

**[...]LEI COMPLEMENTAR Nº 261, de 28 de fevereiro de 2008.**

**DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ESTRATÉGICAS E INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**O Prefeito Municipal de Joinville, no exercício de suas atribuições, faz saber que a Câmara de Vereadores de Joinville aprovou e ele sanciona a presente Lei Complementar:**

## **SEÇÃO I**

DA LEI COMPLEMENTAR DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DO PLANEJAMENTO

**(Regulamentado pela Lei Complementar nº 336/2011)**

CAPÍTULO II  
DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO PLANEJAMENTO

---

<sup>58</sup> Seção III. Da Alteração das Leis. **Art. 12. A alteração da lei será feita:** I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável; **II – mediante revogação parcial;** ([Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#)); **III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:** b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#)) c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#)); d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". ([Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#)); Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. ([Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#))

<sup>59</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I- emendas à Constituição; II – Leis complementares; III- leis ordinárias; IV- leis delegadas; V- Medidas Provisórias; VI- decretos legislativos, VII- resoluções. Parágrafo único: Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

**Art. 81 São instrumentos de Gestão do Planejamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville as seguintes leis complementares:**

**I - de Democratização da Gestão do Planejamento;**

II - de Indução do Desenvolvimento Sustentável;

III - de Promoção do Desenvolvimento Sustentável;

IV - de Regularização Fundiária.

**[...]Art. 82** A Lei Complementar de Democratização da Gestão Urbana regulamenta os instrumentos que visam garantir a participação popular na gestão das políticas públicas e na tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, instituídos por esta Lei Complementar, a saber:

**I - Conferência Municipal das Cidades;**

**II - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - Conselho da Cidade;**

**III - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.**

~~SUBSEÇÃO I  
DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE~~

~~**Art. 83** Fica o Poder Público responsável pela convocação, organização e coordenação de Conferências Municipais da Cidade, abertas à participação de todos os cidadãos, as quais ocorrerão ordinariamente a cada dois (02) anos, respeitado o calendário das Conferências Estaduais e Nacionais.  
Parágrafo Único – O Conselho da Cidade poderá propor ao Chefe do Poder Executivo a convocação de Conferências, em caráter extraordinário. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))~~

~~**Art. 84** A Conferência Municipal da Cidade deverá, dentre outras atribuições:  
I – apreciar e recomendar as diretrizes da política urbana do Município;  
II – formular propostas para os programas federais e estaduais de política urbana;  
III – debater os relatórios plurianuais de gestão da política urbana, apresentando críticas e sugestões;  
IV – sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações estratégicas, destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, projetos e programas;~~

- V— apreciar e opinar sobre plano de trabalho para o biênio seguinte;
- VI— sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão;
- VII— eleger os representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável— Conselho da Cidade;
- VIII— eleger os delegados para as Conferências Estaduais. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))

## SUBSEÇÃO II DO CONSELHO DA CIDADE

**Art. 85** Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável— "Conselho da Cidade", órgão paritário, propositivo, consultivo e deliberativo em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, vinculado à Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville— IPPUJ.  
§ 1º Na sua atuação o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável respeitará a autonomia constitucional dos Poderes Legislativo e Executivo, dos Conselhos Municipais em suas respectivas áreas de atuação, bem como as diretrizes da Política Municipal estabelecidas pela Lei Orgânica do Município.  
§ 2º A Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville— IPPUJ deverá disponibilizar os recursos técnicos, administrativos e logísticos necessários ao seu funcionamento. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))

**Art. 86** Compete ao Conselho da Cidade:

- I— acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor e de suas leis complementares, analisando e aconselhando sobre questões relativas à sua aplicação;
- II— propor a edição de normas municipais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de criação e de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
- III— emitir parecer sobre proposta de alteração das leis que constituem o Plano Diretor;
- IV— acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano e rural, inclusive para os planos setoriais;
- V— acompanhar a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor;
- VI— zelar pela integração das políticas setoriais em consonância com as diretrizes do Plano Diretor;
- VII— avaliar sobre as omissões e contradições da legislação urbanística municipal;
- VIII— acompanhar, avaliar e sugerir políticas e propostas elaboradas pelas Câmaras Setoriais;

~~IX – acompanhar e avaliar as políticas urbanas, nacional e estadual, e sua interferência com o Plano Diretor;~~

~~X – VETADO;~~

~~XI – VETADO;~~

~~XII – elaborar o regimento interno do Conselho e das Câmaras, no qual deverá constar, no mínimo:~~

~~a) suas atribuições gerais;~~

~~b) definição da periodicidade das suas reuniões;~~

~~c) número e qualificação de seus membros, conforme disposto no § 2º, deste artigo;~~

~~d) modo de indicação, eleição e nomeação de seus membros e respectivos suplentes;~~

~~e) procedimentos para nomeação de sua presidência ou coordenação das câmaras;~~

~~f) procedimentos para a realização de sua sessão de instalação e posse;~~

~~g) procedimentos para a operacionalização das suas atribuições;~~

~~h) definição de parâmetros para a proposição da convocação das conferências municipais de caráter extraordinário e de audiências públicas.~~

~~§ 1º O Conselho da Cidade terá a seguinte estrutura:~~

~~I – Conselho Consultivo e Deliberativo;~~

~~II – Câmaras Comunitárias Setoriais;~~

~~III – Secretaria Executiva.~~

~~§ 2º O Conselho Consultivo e Deliberativo será composto por 15 (quinze) membros e seus respectivos suplentes, de acordo com os seguintes critérios:~~

~~I – sete (7) representantes do Poder Público Municipal indicados pelas Câmaras Comunitárias Setoriais;~~

~~II – sete (7) representantes da sociedade civil indicados pelas Câmaras Comunitárias Setoriais;~~

~~III – Presidente do Conselho Consultivo e Deliberativo, conforme art. 87 desta lei complementar.~~

~~§ 3º Cada Câmara indicará dois (2) membros titulares e dois (2) suplentes para compor o Conselho Consultivo e Deliberativo, sendo um representante do Poder Público Municipal e outro da sociedade civil organizada. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))~~

**Art. 87** O Conselho da Cidade será presidido pelo Presidente da Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ, a quem caberá o voto desempate e o poder de polícia nas reuniões do Conselho Consultivo e Deliberativo. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))

**Art. 88** Os membros do Conselho da Cidade serão nomeados através de decreto do chefe do Poder Executivo Municipal para um mandato de dois (2) anos, com possibilidade de reeleição para mais um (1) mandato. (Revogado pela Lei Complementar

nº [380/2012](#))

**Art. 89** ~~As Câmaras Comunitárias Setoriais tem como objetivo precípua elaborar as minutas de regulamentos, planos e leis complementares e assessorar o Conselho Consultivo e Deliberativo nas suas decisões, sendo assim denominadas e constituídas:~~

- ~~I – Câmara Comunitária de Promoção Econômica;~~
- ~~II – Câmara Comunitária de Promoção Social;~~
- ~~III – Câmara Comunitária de Qualificação do Ambiente Natural;~~
- ~~IV – Câmara Comunitária de Qualificação do Ambiente Construído;~~
- ~~V – Câmara Comunitária de Integração Regional;~~
- ~~VI – Câmara Comunitária de Estruturação e Ordenamento Territorial;~~
- ~~VII – Câmara Comunitária de Mobilidade e Acessibilidade.~~

~~§ 1º Poderão ser criadas outras Câmaras Setoriais na forma prevista em Regimento Interno do Conselho, a ser aprovado por decreto do chefe do Poder Executivo Municipal.~~

~~§ 2º A composição das Câmaras Comunitárias Setoriais será definida por regulamentação específica. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))~~

**Art. 90** ~~As atividades realizadas pelos membros do Conselho da Cidade e de suas Câmaras Comunitárias Setoriais e de integração regional, não serão remuneradas, a qualquer título, sendo consideradas de relevância pública. (Revogado pela Lei Complementar nº [380/2012](#))~~

Como se observa na novel redação da Lei do Plano Diretor (LC 261-2008), por força da LC 380-2012, houve a revogação expressa dos artigos 83 a 90, tendo permanecido **em vigor apenas o art. 82, dotado de redação anacrônica** e que deixa entrever a previsão de uma única lei complementar denominada de Lei da Democratização da Gestão Urbana, como responsável por regulamentar 02 (dois) eventos num único ato normativo: a garantia da participação popular nas políticas públicas e a tomada de decisões sobre grandes empreendimentos a serem realizados na Cidade. E, de quebra, esta lei complementar deverá regulamentar não só a realização da Conferência Municipal das Cidades e a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável-Conselho da Cidade, mas prever a regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança:

**[...]Art. 82** A Lei Complementar de Democratização da Gestão Urbana regulamenta os instrumentos que visam garantir a participação popular na gestão das políticas públicas e na tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, instituídos por esta Lei Complementar, a saber: **I - Conferência Municipal das Cidades; II - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - Conselho da Cidade; III - Estudo Prévio**

## de Impacto de Vizinhaça.

Com efeito, com todo o respeito que nutrimos aos nossos ilustres edis, mas **NÃO** nos parece adequado que a LC 380/2012 preveja, normativamente, o conteúdo substantivo relacionado com a matéria regulada no art. 82 do Plano Diretor, usurpando competências da LC 261-2008 até porque este último diploma é taxativo em prever a normatização do EIV (LC 336-2011) e por regulamentar outros 02(dois) eventos num único diploma legal: a garantia da participação popular na execução e consecução de políticas públicas e a tomada de decisões sobre grandes empreendimentos a serem realizados na Cidade de Joinville.

Ora, se o Plano Diretor é alçado, por preceptivo constitucional<sup>60</sup>, **ao quilate de norma programática fundamental e tido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana para os Municípios com população acima de 20.000 habitantes**, como é possível outra Lei Complementar (como a Lei 380-2012) usurpar competências que são próprias, intransferíveis e privativas do Plano Diretor e, previstas, inclusive, na Lei Orgânica do Município de Joinville, na forma dos artigos 165<sup>61</sup>, 166<sup>62</sup>, 168<sup>63</sup> e 169<sup>64</sup>?

Na dicotomia entre a LC 380-2011 e a LC 261-2008, embora ambos dos diplomas sejam formalmente aprovados por Lei Complementar, mediante quórum qualificado,<sup>65</sup> conforme a Lei Orgânica do Município de Joinville, assevera-se que **no aspecto da reserva material absoluta da lei**, o Plano Diretor encontra-se em patamar hierarquicamente superior, devido à previsão constitucional do art. 182, § 1º da CRFB/1988 e o comando normativo do próprio artigo 165 da Lei Orgânica do Município de Joinville<sup>66</sup>

Nesse passo, devido á deficiência da técnica legislativa retro-citada, arriscamo-nos a afirmar que **LC 380-2012 é inconstitucional porque usurpou competência legislativa privativa prevista na Lei Orgânica do Município de Joinville e na Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de**

---

<sup>60</sup> **Art. 182§ 2º.da CFRB/1988**

<sup>61</sup> SEÇÃO VI.DA POLÍTICA URBANA.**Art. 165** - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público, conforme diretrizes fixadas em leis, **tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções** da cidade e seus bairros, e dos aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de seus habitantes.Parágrafo Único - A orientação da política de desenvolvimento urbano **e a fiscalização da aplicação do Plano Diretor será realizada pelo Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo, constituído por lei específica e com a participação das entidades representativas da população.**

<sup>62</sup> **Art. 166** - A propriedade cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação urbana expressa no Plano Diretor.

<sup>63</sup> **Art. 168** - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

<sup>64</sup> **Art. 169** - Para assegurar as funções sociais da cidade, o Poder Executivo deverá utilizar os instrumentos jurídicos, políticos, tributários, financeiros e de controle urbanístico existente e à disposição do Município.

<sup>65</sup> **Art. 33 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara.**Parágrafo Único - São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:I - Código Tributário do Município;II - Código de Obras ou de Edificações;III - Estatuto dos Servidores Municipais;**IV - Plano Diretor do Município;**V - Código de Posturas.

<sup>66</sup> **Art. 165** - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público, conforme diretrizes fixadas em leis, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e seus bairros, e dos aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de seus habitantes.**Parágrafo Único - A orientação da política de desenvolvimento urbano e a fiscalização da aplicação do Plano Diretor será realizada pelo Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo, constituído por lei específica e com a participação das entidades representativas da população.**

**Joinville(LC 261-2008)**, ao prever a feição e a estrutura básica da Conferência Municipal das Cidades, a forma de eleição, funcionamento e plenário do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade sem que, ao menos o Plano Diretor, devido à sua natureza programática, contemplasse as vigas-mestras destes instrumentos básicos de gestão participativa e democrática das Cidades.

É princípio de hermenêutica que se a Constituição Federal dá **os fins, fornece os meios**. Aplicado este pressuposto à Lei Maior do Município de Joinville por força do princípio da simetria(art. 18 da CFRB/1988), se a Lei Orgânica dá os fins, **deve fornecer os meios para que somente o Plano Diretor contemple as vigas-mestras destes instrumentos básicos de** política urbana com o objeto de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes

Ao nosso sentir, diante da adoção de técnica legislativa deficiente na redação do artigo 46 da Lei 380-2012(infringiu o art. 7º., inciso IV e art. 12 da Lei Complementar Federal 95-98), houve usurpação da competência material de reserva absoluta de lei privativa do Plano Diretor no momento em que a LC 380-2012 estabeleceu normativamente a feição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Cidade, ao invés de complementar a lei considerada básica(o Plano Diretor-LC 261-2008) sobre este instrumento participação democrática.

Daí, porque, pelos fundamentos expostos, conclui-se pela ilegalidade de todos os atos praticados pelos réus de forma reflexa e, de quebra, pela inconstitucionalidade da LC 380-2012 na via de exceção.

Ante o exposto, diante do malferimento ao artigo 1º, caput e inciso II, inciso V, parágrafo único; art 5º, caput; artigo 18(princípio da simetria); art 59, 60 e 61, 62, 69 e artigos 182, caput e §2º; art 225, caput; art. 170, inciso VI todos da CRFB/1988; art 165, 166, 167 da Lei Orgânica do Município de Joinville, , requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade *incidenter tantum* **da LC 380-2012, adotando-se a técnica da declaração de inconstitucionalidade pela via de exceção, no sentido de uma abstrativização do processo difuso.** (Precedentes RE 197.917, SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 06.06.2002, Pleno, DJ 07.05.2004, p. 8 e Inf. STF 398/STF, ADI 3345 e 3365), **anulando-se o ato normativo ex tunc ou, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade pela via de defesa tenha seus efeitos modulados, a teor do art. 27 da Lei 9868/99.**

## DA AÇÃO POPULAR

Não restam dúvidas que as condutas ora noticiadas ofendem o princípio da legalidade diante da consagração que a Administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, por conseguinte, trata-se de atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.<sup>67</sup>,

Os atos administrativos tisanados padecem de desvio de finalidade, imoralidade administrativa e ilegalidade nos fatos retro-articulados , colocando em risco o direito fundamental e a função social da propriedade em face da ordem

<sup>67</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo,22.ed.São Paulo:Malheiros, 2007, pp.922-923

urbanística de Joinville, pois a Constituição Federal assegura a gestão democrática na elaboração da legislação de conformação do solo como um direito subjetivo dos cidadãos.

Pelos motivos expostos, resta dizer que os autores, de acordo com o art. 1º e parágrafos da Lei 4.717/ 65, são partes legítimas para aforar Ação Popular em regime de litisconsórcio ativo, senão vejamos:

**Art 1º- Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Municípios.....**

§ 1º- Considera-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

§ 3º- A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com o documento que a ele corresponda.

#### **Preceitua a Constituição Federal de 1988:**

Art. 5º, LXXIII- qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade em que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má- fé, isento de custas judiciais e o ônus da sucumbência.

Impende destacar que classificação hodierna da Ação Popular, é alçada a um "*direito fundamental da ordem objetiva da coletividade. Fica claro que não se trata de um puro direito individual, ainda que o senso comum insista em ver na conduta do autor popular algum resquício de interesse particular e não raras vezes, escuso.*"<sup>68</sup>

Por fim o requisito **da lesividade** encontra *in re ipsa*, considerando que a prática de ato ilegal pelo administrador(os réus) significa a ofensa ao princípio da juridicidade, que impõe ao administrador a vinculação a toda a ordem jurídica e não somente á lei em sentido formal, além da adoção de comportamento ético e proba na gestão da coisa pública( art. 37, caput da CFRB-1988).

#### **A TEORIA DO DIÁLOGO DAS FONTES- APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS MICROSSISTEMAS DA ACP E DA LEI 8078/90**

<sup>68</sup> BRANDÃO, Paulo de Tardo et &alli. Ação popular e Moralidade Administrativa. Aplicabilidade nas hipóteses da Lei 8492-92. Revista da ESMESC, v.13, 2006, p 204-207. [...]A atual configuração desse instrumento jurídico modificou-se juntamente com as concepções jurídicas, a ponto de sua esfera de protetividade abranger o meio ambiente, a moralidade administrativa e o patrimônio histórico e cultural.Tanto é assim que mesmo a noção de defesa do patrimônio público atinge outra dimensão, afastando-se da idéia simples de defesa do erário, do Estado, portanto, para adequar-se à visão de que há um interesse difuso, espreado por toda a Sociedade Civil, na conservação de um patrimônio que é evidentemente desta, fruto da mudança na concepção e na realidade do Estado Moderno para o Estado Contemporâneo[...]

Em se tratando de atos lesivos à legalidade, isonomia, juridicidade, moralidade administrativa, ao direito urbanístico e ofensa difusa à cláusula de garantia do bem-estar dos habitantes das cidades como objetivo da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos Municípios (art. 182, caput da CRFB/1988), mister se faz a intervenção do Poder Judiciário para coibir transgressões, aplicando-se ao caso a teoria do diálogo das fontes, permitindo a aplicação subsidiária do micro-sistema previsto no CPC(art. 20 da Lei 4717-65), na Lei 7347/85, na Lei 8078/90 e diplomas correlatos.

### **DA OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER**

Com efeito, o art. 11 da Lei 7437/85 e art. 461 e ss do CPC estabelecem a possibilidade de se requerer em juízo a imposição ao devedor do cumprimento de uma obrigação(positiva ou negativa), sob pena de execução específica, de um lado e cominação de multa diária, de outro.De outro lado, a cominação poderá ser ex officio, como decidiu o STJ:

**“O acórdão a quo julgou procedente ação civil pública visando compelir o agravante e o Município de Cachoeira do Sul a promoverem adequadamente o transportes de estudantes da rede escolar da cidade, impondo multa diária,caso se descumpra decisão judicial. 3Falta do necessário pré-questionamento quanto ao art. 11 da Lei 7347/85. Dispositivo indicado como afrontado não abordado, em nenhum momento, no aresto a quo, sem que se tenham ofertado embargos declaratórios para suprir a omissão porventura existente.É pacífico nesta Corte Superior o entendimento que é possível ao juiz, ex officio ou por meio de requerimento da parte, a fixação de multa diária cominatória(astreintes) contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer”(STJ, AgRG 646240/RS Rel. Min José Delgado, DJ 13.06.2005)**

Diante do exposto, mister se faz postular **a fixação de tutela específica de obrigação de fazer e não fazer**, com auxílio das medidas de apoio previstas no art. 461 do CPC.

Rezam os artigos 287 e 461 do Código de Processo Civil.

**Art. 287. Se o autor pedir que seja imposta ao réu a abstenção de prática de algum ato, tolerar alguma atividade, prestar ato ou entregar coisa, poderá requerer cominação de pena pecuniária para o caso de descumprimento da sentença ou decisão antecipatória de tutela (Arts. 461, § 4º. e 461-A)**

**Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.**

**§ 1º. A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou obtenção do resultado prático correspondente**

**§ 2º. A obrigação por perdas de danos dar-se-à sem prejuízo da multa (Art. 287)**

**§ 3º. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citando o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada.**

**§ 4º. O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.**

Sobre o tema, ensina Ada Pellegrini Grinover:

**“O art. 461 aplica-se a todas as obrigações de fazer ou não fazer, fungíveis ou infungíveis, com a observação de que a tutela específica das obrigações de prestar declaração de vontade continua subsumida ao regime próprio dos Arts. 639/641, CPC, que não sofreram alterações”.(...) “(...)Descumprido o preceito da sentença ou de sua antecipação, passa-se às medidas executivas lato sensu, no mesmo processo de conhecimento já instaurado: se tratar de obrigação de prestar declaração de vontade, aplica-se o sistema dos Arts. 639/641 CPC, pois a sentença constitutiva já produz resultado equivalente ao da declaração”. (op. cit. p. 71);” (Tutela jurisdicional nas obrigações de fazer e não fazer. p. 70).**

Assim à luz da exposição fática e da documentação acostada, mister se faz propugnar que os réus sejam instados a cumprir tutela específica **de obrigação fazer e de não fazer elencada no art. 11 da LACP e no art. 461 do CPC**, impondo-se a sustação incontinenti da Conferência Extraordinária das Cidades em conclave aprazado para dia 17.10.2012, às 18h00min, pena de multa diária, suspendendo-se provisoriamente a validade dos atos administrativos tismados que padecem de ilegalidade, desvio de finalidade, imoralidade administrativa, abuso de poder regulamentar e **até vício de inconstitucionalidade objetivo**, eis que presentes os requisitos pertinentes à espécie, como já se decidiu.

**“Ação popular. Atos lesivos ao meio ambiente. Poluição sonora. Estabelecimento comercial. Falta de atuação do Município. Exercício do poder de polícia. Intervenção do Poder Judiciário. A ação popular tem como um dos seus objetivos a anulação de ato lesivo ao meio ambiente. A Constituição assegura à todos o direito ao meio ambiente equilibrado, porque essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225), bem como coloca a garantia do bem-estar dos habitantes das cidades como objetivo da política de desenvolvimento urbano, que deve ser executada pelos Municípios (art. 182, caput). A falta da atuação do órgão executivo municipal para, no exercício do seu poder de polícia, coibir poluição sonora emitida por estabelecimento comercial, em detrimento da preservação das condições vitais dos munícipes e do indispensável conforto exigido pela natureza humana, determina a intervenção do Poder Judiciário para assegurar o primado do interesse social. Rejeitam-se as preliminares e nega-se**

**provimento ao recurso.” (TJMG- 1.0261.04.025621-4/001(1)- Relator Desembargador Almeida Melo- DJ 18/10/2006)**

Com efeito, diante da evolução da doutrina e **na jurisprudência<sup>69</sup> acerca da possibilidade do Judiciário intervir em atos administrativos vinculados e discricionários que ofendem direitos fundamentais e princípios constitucionais**

## **DO PEDIDO DE LIMINAR**

Mercê do exposto, resta caracterizado o *fumus boni jûris* diante da vulneração ao art. 182, caput, art 225, caput, art. 170, inciso VI e art. 182, todos da CRFB/1988, bem como os artigos 1º. e 2 da Lei 4771/65, Decreto Federal 5790, de 2006( artigos 15 e 16), artigos 1º., 2º.e incisos I e II do art. 82, todos do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville(LC 261-2008); art 1º.a 12º.da Lei Complementar Municipal 380-2012; **art.1º., caput, art. 5º, caput; art 5, inciso II, art. 14, caput; art. 182, parágrafo 2º. da Constituição Federal e do art. 2º.a 4º, 43 e ss.do Estatuto das Cidades( Lei Federal 10257-2001).** Do mesmo modo, o *periculum in mora* decorre da possibilidade do prosseguimento da realização da Conferência Extraordinária das Cidades em conclave apazado para dia 17.10.2012, às 18h00min, pena de multa diária, cuja conformação dos atos administrativos objeto de invalidação pelos réus padecem de uma série de ilegalidades, vício de incompetência, desvio de finalidade e imoralidade do ato administrativo, incluindo vícios de inconstitucionalidade, razão pela qual, faz-se necessário o deferimento da presente medida cautelar para determinar **a suspensão do evento**, até porque, não se trata de provimento irreversível **e, ademais, os réus poderão reformular os atos administrativos impugnados e aplicá-los de acordo com o ordenamento jurídico**, realizando nova Conferência Extraordinária das Cidades no prazo de 30(trinta) ou 60(sessenta) dias, querendo, **nos termos do art. 5º § 4º da Lei 4.717/ 65. Assim requer-se a antecipação dos efeitos da tutela/deferimento da medida cautelar para suspender os efeitos jurídicos dos seguintes atos administrativos tismados:**

**1)**A suspensão incontinenti da realização da Conferência Extraordinária Municipal das Cidades, em conclave apazado para dia 17.10.2012, às 18h00min,na Câmara de Vereadores-Rua Hermann Lepper, 1000, ao lado do Fórum Cível, até o julgamento final da lide, mediante imposição de **OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER** ao Chefe do Poder Executivo Municipal, ao Diretor Presidente do IPPUJ e demais réus, mediante multa de diária de R\$ 10.000(dez mil reais), outro valor a ser arbitrado por VExa, e caracterização de delito de prevaricação(art. 319 do CP);

**2)** A suspensão incontinenti do **Edital 05-2012, incisos I, II, III e IV**, firmado pelo Prefeito em exercício e pelo Diretor Presidente do IPPUJ;

---

<sup>69</sup> É inegável, que no sistema jurídico-constitucional moderno, no qual os direitos fundamentais assumem dupla dimensão subjetiva-objetiva, no sentido de que, além de conferirem ao indivíduo posições jurídicas subjetivas de vantagem invocáveis perante o Estado e o particular, também apresentam-se como parâmetros objetivos de legitimação e limitação do exercício das competências políticas e administrativas, a idéia de mérito administrativo deve ser entendida associada à idéia de controle de legitimidade e juridicidade dos atos da Administração Pública. Daí, sugerimos a distinção entre mérito administrativo, controlável judicialmente em face dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais da Administração Pública, como a razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e moralidade, por exemplo, e o puro mérito administrativo, insindicável judicialmente, por referir-se a aspectos exclusivamente subjetivos ligados à conveniência e oportunidade da Administração Pública. JÚNIOR, Dirley Cunha. Editora Juspodium: Bahia, Curso de Direito Administrativo. P. 76, 2010

3) A suspensão incontinenti do **Regulamento da Conferência Extraordinária das Cidades, em especial o art.3º, caput e . §1º. e §2º do ato normativo regulamentar** elaborado pela Comissão Preparatória Municipal e pré-aprovado pelo Prefeito em Exercício e pelo Diretor Presidente do IPPUJ;

4) A suspensão incontinenti do **Regimento Interno da Conferência Extraordinária da Cidades, em especial os artigos 19, caput e artigo 21, caput e incisos I, II, bem com os § 1º, incisos I, II, III e IV e §2º, §3º. §4º. do ato normativo regulamentar** elaborado pela Comissão Preparatória Municipal e pré-aprovado pelo Prefeito em Exercício e pelo Diretor Presidente do IPPUJ.

5) A suspensão incontinenti do processo de inscrição disponibilizado no sítio eletrônico do IPPUJ e da Prefeitura Municipal de Joinville que impõe como condição de participação, alistamento e elegibilidade como delegado **ao cidadão comum na Conferência Extraordinária das Cidades**, a indicação por entidade detentora de CNPJ, regularmente constituída perante a SFRB;

Salienta-se, por fim, ser **inaplicável** o prazo de 72 horas que prevê a oitiva do ente público e a vedação prevista no art. 1º. da Lei 8437/92 no que se refere **impossibilidade de concessão de liminares contra o Poder Público em ação popular, como já decidiu o STJ:**

**PROCESSUAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO POPULAR. VEDAÇÃO. LEI 8437/92, ART. 1º** **SUBSTITUTO PROCESSUAL.** I- O art. 1 da Lei 8437/92 veda liminares em favor de quem litiga contra o ESTADO. II- **A vedação nele contida não opera no processo de ação popular. III- É que neste processo, o autor não é adversário do Estado, mas seu substituto processual. Denega-se a Segurança impetrada contra medida liminar, deferida em ação popular, quando inexistir ilegalidade ou abuso de direito**(STJ, RMS 5621/RS. Rel. Min, Humberto Gomes de Barros, DJ 07.08.1995);

## **DOS PEDIDOS PRINCIPAIS**

Ante o exposto, os autores requerem a citação dos réus nos endereços indicados no preâmbulo, nos termos da Lei 4771/65, para querendo, contestarem a ação (prazo comum de 20 dias), pena de revelia e confissão;

Requer-se a citação editalícia no átrio do fórum dos réus **ROSINETE FÁTIMA FERREIRA e LAÉRCIO BATISTA JUNIOR**, conforme qualificação do preâmbulo (art. 7º, alínea "b", § 2º, inciso II da Lei 4717-65).

## **EM PRELIMINAR:**

a) Diante do malferimento ao artigo 1º, caput e inciso II, inciso V, parágrafo único; art 5º, caput; artigo 18( princípio da simetria); art 59, 60 e 61, 62 e artigos 182, caput e §2º; art 225, caput; art. 170, inciso VI bem como os artigos 1º. e 2 da Lei 4771/65, Decreto Federal 5790, de 2006( artigos 15 e 16) ,artigos 1º., 2º.e incisos I e II do art. 82, todos do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de

Joinville(LC 261-2008); art 1º.a 12º.da Lei Complementar Municipal 380-2012; **art.1º., caput, art. 5º, caput; art 5, inciso II, art. 14, caput; art. 182, parágrafo 2º. da Constituição Federal** e do **art. 2º.a 4º, 43 e ss.do Estatuto das Cidades( Lei Federal 10257-2001)**, **REQUER-SE** a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* da **LC 380-2012** pelos fundamentos de fato e direito expostos, **adotando-se a técnica da** declaração de inconstitucionalidade pela via de exceção, no sentido de uma abstrativização do processo difuso. (Precedentes RE 197.917, SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 06.06.2002, Pleno, DJ 07.05.2004, p. 8 e Inf. STF 398/STF, ADI 3345 e 3365), **anulando-se o ato normativo ex tunc ou, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade pela via de defesa com a modulação de seus efeitos, a teor do art. 27 da Lei 9868/99;**

**b)NO MÉRITO**, presentes os requisitos da ilegalidade, lesividade, imoralidade administrativa, desvio de finalidade, abuso de poder regulamentar, requer-se a **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO** para confirmar a sustação dos efeitos postulados no pedido cautelar-medida antecipatória (**art. 5º § 4º da Lei 4.717/ 65**), impor obrigações de fazer e não fazer e **DECLARAR** a **NULIDADE** dos seguintes atos administrativos:

**b.1) O Edital 05-2012, incisos I, II, III e IV**, firmado pelo Prefeito em exercício e pelo Diretor Presidente do IPPUJ;

**b.2)O Regulamento da Conferência Extraordinária das Cidades, em especial o art.3º, caput e §1º. e §2º do ato normativo regulamentar** elaborado pela Comissão Preparatória Municipal e pré-aprovado pelo Prefeito em Exercício e pelo Diretor Presidente do IPPUJ;

**b.3) O Regimento Interno da Conferência Extraordinária da Cidades, em especial os artigos 19, caput e artigo 21, caput e incisos I, II, bem com o §1º, incisos I, II, III e IV, e §2º, §3º.§4º do ato normativo regulamentar** elaborado pela Comissão Preparatória Municipal e pré-aprovado pelo Prefeito em Exercício e pelo Diretor Presidente do IPPUJ.

**b.4)O** processo de inscrição disponibilizado no sítio eletrônico do IPPUJ e da Prefeitura Municipal de Joinville que impõe como condição de participação, alistamento e elegibilidade como delegado **ao cidadão comum na Conferência Extraordinária das Cidades**, a indicação por entidade detentora de CNPJ, regularmente constituída perante a SFRB;

**b.5)DECLARAR** a nulidade da constituição, da nominata, bem como de todos os trabalhos realizados pela Comissão Preparatória Municipal da Conferência Extraordinária das Cidades, porque desacompanhada de Decreto Municipal **não publicado no Jornal do Município**, vulnerando o teor do **art.68, IX da Lei Orgânica do Município de Joinville**,o princípio da legalidade e publicidade elencados no art. 37, caput, da CFRB-1988;

**b.6)DECLARAR** a **NULIDADE** de todos os atos administrativos praticados durante a realização da Conferência Municipal Extraordinária das Cidades, aprazada para o dia 17.10.2012, às 18h00min, na Câmara de Vereadores-Rua Hermann Lepper, 1000, ao lado do Fórum Cível, incluindo a eleição de delegados, conselheiros, moções, votações, deliberações, questão de ordem e demais atos

porventura praticados pelo Plenário da Conferência na forma do **Edital 05-2012, Regimento Interno e Regulamento da Conferência;**

**b.7) A IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER** ao Chefe do Poder Executivo Municipal e ao Diretor-Presidente do IPPUJ, obrigando-os a realizar **ampla e dilargada divulgação dos atos preparatórios, bem como da futura Conferência Extraordinária das Cidades pelos órgãos de imprensa**, com antecedência mínima de 20(vinte) dias, mediante multa de diária de R\$ 10.000(dez mil reais) outro valor a ser arbitrado por VExa;

**b.8)A IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER** ao Chefe do Poder Executivo Municipal e ao Diretor-Presidente do IPPUJ, obrigando-os a realizar os atos preparatórios da Conferência Extraordinária das Cidades em todas as regiões da Cidade, em locais previamente escolhidos que atinjam a representatividade popular dos 44 Bairros da Cidade, mediante multa de diária de R\$ 10.000(dez mil reais) outro valor a ser arbitrado por VExa;

**b.9)A IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER** ao Chefe do Poder Executivo Municipal e ao Diretor-Presidente do IPPUJ, obrigando-os a respeitar a representatividade por segmento, tomando-se por base o percentual de cada ator social nos termos do art. 12 e respectivos incisos da Lei 380-2012, ao realizar a etapa preparatória da Conferência Extraordinária das Cidades e indicação dos membros da Comissão Preparatória mediante multa de diária de R\$ 10.000(dez mil reais) outro valor a ser arbitrado por VExa;

**b.10)A IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER** ao Chefe do Poder Executivo Municipal e ao Diretor-Presidente do IPPUJ, obrigando-os a realizarem nova Conferência Extraordinária das Cidades no prazo máximo de 180(cento e oitenta dias) ou outro prazo razoável mediante multa de diária de R\$ 10.000(dez mil reais) outro valor a ser arbitrado por VExa;

**b.11)A IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER** ao Chefe do Poder Executivo Municipal e ao Diretor-Presidente do IPPUJ, a se absterem de exigir como condição para tomar assento, votar e ser votado(alistamento e elegibilidade) de qualquer cidadão por segmento social, a vinculação e indicação por entidade dotada de CNPJ na instalação dos trabalhos da(s) futura(s) Conferência(s) Extraordinária(s) das Cidades que irá eleger os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Sustentável das Cidades mediante multa de diária de R\$ 10.000(dez mil reais) outro valor a ser arbitrado por VExa;

**b.12)**Nos termos do art. 11 da Lei 4717/65, requer-se, ainda, a **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO para CONDENAR** os agentes públicos responsáveis pelos atos impugnados (**Presidente do IPPUJ, Prefeito em exercício do Município de Joinville e os integrantes da Comissão Preparatória da Conferência Municipal da Cidade**) ao pagamento de perdas e danos em favor do **MUNICÍPIO DE JOINVILLE**, ressarcindo os eventuais danos sofridos pelo erário, tudo a ser apurado no curso da causa ou na execução (art. 14 da Lei 4717/65 e art. 475-J do CPC);

**b.13)** Sucessivamente, requer-se a conversão da obrigação de fazer postulada nos pedidos de itens "f", ate "l" em indenização por perdas e danos,

em valores a ser arbitrada por este MM. Juízo, tudo depositado em Fundo Federal ou Estadual de Bens Lesados;

**b.14)** O pré-questionamento explícito e implícito dos atos normativos a seguir elencados, tidos como violados, viabilizando, outrossim, o manejo do apelo extremo(STF) e especial(STJ) dirigido aos tribunais superiores, a saber:

**1)Matéria Constitucional: artigo 1º, caput e inciso II, inciso V, parágrafo único; art5º, caput e inciso II; artigo 18( princípio da simetria); art 59, 60 e 61, 62 e artigos 182, caput e 2º; art 225, caput; art. 170, inciso VI todos da CRFB/1988;**

**2)Matéria infraconstitucional: artigos 1º. e 2º, caput, parágrafo único e alíneas "a" até "e" da Lei 4771/65, Decreto Federal 5790, de 2006( artigos 15 e 16); art. 2º.a 4º., 43 até 44 do Estatuto das Cidades( Lei Federal 10257-2001); artigos, 1º., 7º., caput e Inciso IV e art. 12, todos da LC 95-98;artigos 1º., 2º.e incisos I e II do art. 82, todos do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville(LC 261-2008);Art. 1º ao 12º da LC 380-2012; art. 46 da LC 380-2012.**

**c)**A produção de todos os meios de prova admitidos em direito, em especial, a prova documental, pericial, depoimento pessoal dos réus, prova testemunhal cujo rol será depositado oportunamente, em especial a intimação do(s) requerido(s) para apresentar(em)os seguintes documentos **por ocasião da contestação:**

**IPPUJ: c.1)**Cópia de todas as atas e listas de presença das 05 etapas preparatórias realizadas na Secretarias Regionais, ente os dia 18/09 a 02/10; **b)**Cópia da ata da audiência realizada no dia 08.05.2012 na CVJ;**c.2)**Cópia de todas as atas e listas de presença das reuniões realizadas pela Comissão Preparatória Municipal da Conferência Extraordinária das Cidades;c.3)Cópia da ata da audiência realizada no dia 08.05.2012 na CVJ;

**d)** Nos termos do art. 355 do CPC e art. 7º, alínea "b", § 2º, inciso I da Lei 4717-65, seja a **CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE** intimada a providenciar a entrega de cópia em mídia digital(DVD ou CD), da integralidade audiência pública realizada no dia 08.05.2012 na CVJ, em prazo a ser assinalado por este MM.Juízo;

**e)**Requer-se a notificação do Representante do Ministério Público, nos termos do art. 6º, § 4º da Lei 4.717/ 65, para acompanhar todos os atos e termos da presente ação;

**f)** A aplicação do ônus da sucumbência em face dos requeridos, nos termos do art. 13 da lei 4717/65;

**g)** A isenção de custas, honorários advocatícios, honorários periciais e o deferimento da Justiça Gratuita nos termos do art. 12 da Lei 1060/50 em face dos requerentes e do favor legal do art. 5º, inciso LXXIII, da CFRB-1988;

**h)** O cumprimento da decisão liminar, caso deferida, em **regime de plantão e nos termos do art.172, §2º. do CPC;**

**VALOR DA CAUSA**

para fins fiscais. Atribui-se à Causa o Valor de R\$ 5000,00(cinco mil reais)

Nestes Termos  
Pede e Espera Deferimento

Joinville, 15 de Outubro de 2012

Gustavo Pereira da Silva  
OAB/SC 16146