

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12)

3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**DECISÃO**

Processo Digital nº: **1010047-86.2018.8.26.0292**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Ordenação da Cidade / Plano Diretor**
 Requerente: **Defensoria Pública do Estado e outro**
 Requerido: **Município de Jacareí**

CONCLUSÃO:

Aos quatorze (14) dias do mês de novembro (11) do ano de dois mil e dezoito (2018), faço estes autos conclusos a MM. Juíza de Direito da Vara da Fazenda Pública de Jacareí, Dra. ROSANGELA DE CASSIA PIRES MONTEIRO. Eu, Esc.

Vistos.

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA ajuizada pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra o MUNICÍPIO DE JACAREI, objetivando a declaração de nulidade de todo o procedimento administrativo de elaboração do *Plano Diretor* instaurado pela Prefeitura de Jacareí, convalidando-se o que for possível do trabalho já produzido, tendo em vista a violação aos princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, participação popular e gestão democrática da cidade e para obrigar a Prefeitura à apresentação do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor à Câmara Municipal, somente após a aprovação do texto por meio de Conferência ou evento similar, e após o cumprimento de todas as etapas legais para a elaboração do processo de revisão do *Plano Diretor da Cidade de Jacareí*, em especial que tenha contemplado no processo de elaboração a coordenação compartilhada participativa dos trabalhos, a realização de oficinas em todas Unidades de Planejamento com previa sensibilização, mobilização e capacitação da sociedade, para a efetiva leitura da Cidade e mapeamento local, consultas e audiências públicas descentralizadas nas Unidades de Planejamento do Município ou em todas as regiões da cidade, tudo com a utilização dos mais amplos instrumentos de publicidade para os eventos, como fixação de faixas nos bairros, repartições públicas, nos ônibus e, em especial na circulação de informação nos jornais e televisão de grande circulação na Cidade. Pedem,


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

liminarmente, a) a suspensão do procedimento administrativo de revisão do Plano Diretor da Cidade, determinando-se, ainda, ao requerido: b) a obrigação de garantir a coordenação dos trabalhos de elaboração do processo de revisão do Plano Diretor, de forma compartilhada, por meio do Conselho das Cidades e, na inexistência, por meio do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, nos termos da Resolução 25/2005, do Conselho Nacional das Cidades, preferencialmente, por meio de lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais; c) A obrigação do Município, por meio da coordenação dos trabalhos do procedimento de revisão do Plano Diretor, a realizar todos os estudos e diagnósticos da implementação do Plano Diretor anterior e para a revisão do processo atual, com a leitura da Cidade e mapeamento local, conforme termo de referência do Guia para elaboração de Planos Diretores do Ministério da Cidade, por meio de oficinas técnicas com toda a sociedade, podendo ser por segmentos sociais, temas e divisão territorial, que na Cidade de Jacareí deve observar a descentralização em cada Unidade de Planejamento; d) A obrigação do Município, por meio da coordenação dos trabalhos do procedimento de revisão do Plano Diretor, a garantir em todo o procedimento de revisão a ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis, além da ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias para cada trabalho a ser desenvolvido e a publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo; e) A obrigação do Município, por meio da coordenação dos trabalhos do procedimento de revisão do Plano Diretor, a garantir a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação da sociedade para todas as etapas do processo de revisão, voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais, tudo nos termos do Art. 7º, da Resolução 25/2005, do ConCidades; f) A realização de audiências públicas em todas as regiões da Cidade, como etapa do


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

processo participativo, com a finalidade de informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, atendendo a convocação por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local, como a fixação de faixas nos bairros, repartições públicas e ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da População; g) A prévia aprovação do texto de revisão do Plano Diretor por meio de uma conferência ou evento similar, com realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência, publicação e divulgação dos anais da Conferência; h) Cautelamente, a exibição nestes autos, no prazo de 05 dias, de todos os documentos referentes ao orçamento das obras que justificam a obtenção de crédito adicional consistente em empréstimo junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), muitas das quais estão previstas previamente e sem oitiva popular no projeto do Plano Diretor da cidade, com a indicação da previsão e aprovação das intervenções urbanísticas no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e orçamento participativo; Plano de Mobilidade e no respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e; i) A suspensão da votação do Projeto de Lei do Executivo nº. 23 de 26.10.2018, até a referida divulgação dos documentos acima e da real discussão e aprovação da revisão do Plano Diretor, que ocorreram sem a devida participação popular e destituída de transparência e publicidade, sob pena de risco ao resultado útil do presente processo que visa o Planejamento da política de desenvolvimento urbano participativa com imediata comunicação à Presidente da Câmara Municipal. Subsidiariamente, caso a votação do Projeto de Lei nº 23/2018 já tenha ocorrido, a suspensão dos efeitos da referida deliberação legislativa nos termos e condições citadas acima.

Com a inicial (fls. 01/115) vieram os documentos de fls. 116/1123.

É a suma do pedido.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjssp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Decido o pedido liminar:

Cuida-se de Ação Civil Pública entre as partes acima indicadas e que versa sobre Projeto de Lei, *ainda não encaminhado pelo Prefeito à Câmara Municipal*, que trata da Revisão do Plano Diretor da Cidade e também sobre o Projeto de Lei Municipal nº 23/2018, em Poder Executivo Municipal pretende autorização para contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, para implementação do Programa de Desenvolvimento Urbano e Social do Município de Jacareí, *encaminhados à Câmara pelo executivo sem a devida participação popular, em regime de urgência*.

Argumentam os autores que não houve publicidade e transparência nas propostas do Prefeito, ao passo que as alterações por ele pretendidas, violam princípios e normas constitucionais; bem como diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Inicialmente destaco que a presente Ação Civil Pública tem por causa de pedir, a prática de atos, pela *Administração Pública Municipal*, com afronta a dispositivos legais cogentes, de ordem pública, o que torna tais atos ilegais ou nulos, praticados, em meio a processo de formulação, pelo Poder Executivo Municipal, de projeto de lei de revisão de legislação urbanística de crucial relevância, qual seja, o Plano Diretor da Cidade.

Até o momento, não há projeto de lei propriamente divulgado, no tocante ao *Plano Diretor*, mas sim uma minuta, não tendo tal projeto, portanto, aportado na Câmara Municipal fato que, no entanto, pode ocorrer a partir desta data (14.11.2018); ao passo que o Projeto de Lei Municipal nº 23/2018, visando autorização para contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, para implementação do Programa de Desenvolvimento Urbano e Social do Município de Jacareí, já foi encaminhado para a Câmara pelo executivo e tramita em regime de urgência.

Salienta-se, portanto, que no tocante a *Revisão do Plano Diretor* trata-se, ao menos por ora, de um conjunto de atos administrativos, e não legislativos, que, por meio desta ação civil pública, podem submeter-se ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

controle jurisdicional.

E, após a análise dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido formulado pelos autores estou convencida da existência dos requisitos legais para a concessão parcial da liminar; ou seja, do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

Isto porque o artigo 2º, incisos II e XIII, da Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) prevê "*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas...*" e "*audiência do Poder Público municipal e da população interessada...*".

Ou seja, toda a população tem como garantia a "*gestão democrática da cidade*"; isto é, ela tem voz ativa no processo de elaboração e revisão das disposições do Plano Diretor, não só através de representantes eleitos, mas principalmente de forma direta, sendo nula qualquer iniciativa de planejamento municipal que não conte com a participação da população para aprovação do projeto pela Câmara Municipal, conforme determina o artigo 44, do Estatuto da Cidade.

A participação popular é pressuposto fundamental à aprovação de qualquer projeto pela Administração Pública que verse sobre o Plano Diretor do Município; ou seja, insere a participação popular como diretriz dentro de um sistema de gestão democrática proposto. (*Anotase que o Plano Diretor deve ser integrado, no caso, pelo Plano de Mobilidade Urbana da Cidade e sobre este tramita neste juízo a Ação Civil Pública nº 1002894-07.2015.8.26.0292 no qual se alegam os mesmos vícios*).

Registre-se, ainda, que o princípio democrático da Constituição Brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, e acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, de forma que estes não se excluem ou concorrem, mas se complementam.

A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e concebe a formação de vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos.

O princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjssp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

está diretamente referido à legitimidade das instituições democráticas, de modo que a participação nas decisões administrativas tende a aproximar o administrado de todas as discussões e decisões em que seus interesses estejam diretamente envolvidos.

Tratando especificamente dos instrumentos da política urbana, entende-se que a implantação da Revisão do Plano Diretor de Jacareí é um instrumento de participação, uma vez que deverá ser dada publicidade de seu teor e questionada a população residente, que, de sua vez poderá obstar a instalação de equipamentos que causem impacto negativo.

Também em relação ao Plano Diretor, no processo de sua elaboração e na fiscalização da sua implementação, o texto da lei prevê a promoção obrigatória de audiências públicas e debates, a publicidade e o acesso aos interessados, conforme estabelece o artigo 40, §4.

E, como no caso dos autos restou demonstrado que tais previsões normativas, a princípio, não estão ou foram integralmente cumpridas; isto é, a Municipalidade não ofertou a possibilidade de gestão participativa aos representantes da sociedade civil (população, bem como as associações representativas) sobre a Revisão do Plano Diretor da Cidade, sendo mister o deferimento da liminar para *obstar o prosseguimento de sua tramitação administrativa, enquanto não sanadas tais falhas*.

Outrossim, para haver a participação efetiva, a população e as entidades representativas têm que estar devidamente instruídas, tendo pleno acesso prévio aos elementos que conduzem a decisão política pública, bem como participar da própria política de ordenamento urbano como dita a Lei; sendo certo que mero informe dos acontecimentos ou fatos consumados à população, agendamento de audiências públicas em período eleitoral, não é suficiente para tender o que determina a Lei.

Ou seja, é preciso garantir à população e associações representativas acesso e tempo hábil para fazerem a necessária análise dos estudos, relatórios, documentos e informações sobre o objeto do encontro. A participação mencionada na lei não é a de mero espectador. A participação da comunidade e das associações representativas,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tj.sp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

na formulação dos projetos (garantia prevista no artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade), visa permitir que a sociedade civil interfira diretamente no seu resultado.

Neste sentido, ensina Marcelo Lopes de Souza: "*... sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade da ação governamental, não há dúvida de que a participação da população e das associações representativas de vários segmentos da comunidade é norma geral da qual o administrador municipal não pode se esquivar na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano. Em outros termos, como concretização do 'direito à cidade' e exercício da democracia direta, a efetiva (nem meramente consultiva, em 'teatral') participação popular no planejamento e na gestão das cidades é um direito inalienável*" (Mudar a Cidade uma introdução crítica ao planejamento e às gestões urbanas; Ed. Bertrand Brasil, p. 33).

Desta forma, há plausibilidade do direito invocado, visto que o Estatuto da Cidade prevê a efetiva participação popular e das entidades representativas na elaboração do Plano Diretor da Cidade, a qual não vem sendo cumprida pela Municipalidade requerida; bem como urgência para que o trâmite administrativo retroceda para sanar as irregularidades apontadas, sob pena de comprometimento da própria constitucionalidade da legislação que vier a ser editada a partir dele.

Importante destacar que o controle de legalidade dos atos administrativos em questão, *que envolvem falhas no processo participativo adotado para formulação do texto da minuta de projeto de lei*, pode ser submetido a controle jurisdicional, uma vez que as normas constitucionais e legais atingidas são, como aludido, de ordem pública e, portanto, cogentes.

Acrescente-se que a forma de revisão do Plano Diretor da Cidade não é discricionária ou fruto de decisões políticas, sendo cogente e, se não observada, acarreta a invalidade dos atos praticados.

Pontue-se que as verossímeis e aparentes ilegalidades no *Projeto de Revisão do Plano Diretor*, podem se irradiar sobre todos os atos subsequentes e deles dependentes, inclusive os legislativos que serão, futuramente, conforme o caso, praticados e como o próprio Plano de Mobilidade Urbana (sobre o qual pende Ação Civil Pública) e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

o Projeto de Lei nº 23/2018, que visa autorização para contratar operação de crédito externo que tem como justificativa obras do Programa de Desenvolvimento Urbano e Social do Município de Jacareí.

O *periculum in mora* também se faz presente, pois, como visto, o *Projeto de Revisão do Plano Diretor* já se encontra, na visão da requerida, em condições de ser encaminhado para a Câmara Municipal e, em breve, poderão ser praticados atos legislativos com base na proposta que, como referido, pode conter vícios em sua formulação, o que levará a nulidades também no processo legislativo.

E a eventual aprovação de leis viciadas virá em prejuízo da própria Administração Pública, podendo mesmo se caracterizar como ato de improbidade administrativa (art. 52, VI da Lei nº 10.257/2001).

Destarte, DEFIRO EM PARTE os pedidos liminares e cautelares constantes da inicial e o faço para:

a) SUSPENDER toda e qualquer tramitação administrativa de elaboração da *Revisão do Plano Diretor da Cidade de Jacareí* a partir desta data; b) DETERMINAR ao Município requerido a exibição nestes autos, no prazo de 15 dias, de todos os documentos referentes ao orçamento das obras que justificam a obtenção de crédito adicional consistente em empréstimo junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), muitas das quais estão previstas previamente e sem oitiva popular no projeto do Plano Diretor da cidade, com a indicação da previsão e aprovação das intervenções urbanísticas no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e orçamento participativo e; c) Diante da suspensão do *Projeto de Revisão do Plano Diretor* ficam também sobrestado o encaminhamento de outros projetos que comprometam o planejamento da cidade como um todo, inclusive aqueles de aumento de despesas ou de despesas que não estejam previstas na Lei Orçamentaria (*como o Projeto de Lei nº 23/2018, por exemplo*).

Os demais pedidos liminares e cautelares não comportam apreciação nesta fase de cognição sumária, por avançarem no mérito da ação e não poderem prescindir do contraditório.

Outrossim, determino expedição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Jacareí

FORO DE JACAREÍ

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Rua Quinze de Novembro, 259, ., Centro - CEP 12327-060, Fone: (12) 3952-8672, Jacarei-SP - E-mail: jacareifaz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

de ofício à Câmara Municipal de Jacareí, com cópia desta decisão e senha de acesso ao presente processo eletrônico, para que tome conhecimento da petição inicial e dos documentos que a instruem, para subsidiar eventual e iminente debate público naquela Casa Legislativa sobre o Projeto de Lei nº 23/2018.

Cite-se o requerido com as advertências legais, *intimando-se-o, com urgência, através do plantão judiciário, para observância desta liminar.*

Defiro a gratuidade, na forma do artigo 18 da Lei nº 7.347/85. Anote-se.

Intimem-se.

Jacareí, 14 de novembro de 2.018.

ROSANGELA DE CASSIA PIRES MONTEIRO

Juíza de Direito

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006, CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA