



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2741 - RN (2020/0148967-9)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTERES. : MUNICÍPIO DE NATAL
ADVOGADOS : CÁSSIA BULHÕES DE SOUZA - RN002272
FERNANDO PINHEIRO DE SÁ E BENEVIDES - RN009444

DECISÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE requer a suspensão dos efeitos da decisão da Desembargadora Maria Zeneide Bezerra, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que, no Agravo de Instrumento n. 0801032-15.2019.8.02.0000, interposto nos autos da Ação Civil Pública n. 0816703-75.2020.8.20.5001, cujo objeto é a legalidade do processo de revisão do plano diretor da cidade de Natal, que prevê a instauração de Pré-Conferência na modalidade virtual. A referida Desembargadora deferiu o pedido de antecipação da tutela recursal, para suspender os efeitos da medida liminar deferida pelo juízo de origem.

Da mencionada decisão destacam-se os seguintes trechos (fls. 24-32):

[...]. Ao examinar os autos, superficialmente, parece-me que o agravante tem razão quanto ao pedido de concessão de efeito suspensivo à decisão agravada. Explico. O Regimento Interno que regula o Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal estabelece, dentre as etapas de revisão da Lei Complementar nº 082, de 21 e junho de 2007, aquela que se refere "à instalação da Conferência Final de Revisão do Plano Diretor compreendendo a realização da Pré-conferência com a eleição dos delegados aptos a representar os segmentos do poder público e os diversos segmentos da sociedade e a realização da Conferência de Revisão do Plano Diretor, na qual ocorrerá o processo de discussão e votação da Minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor" (art. 5º, inc. IV, que faz alusão à quarta etapa).

Por sua vez, o art. 17, caput, estabelece:

[...]

Pelos dispositivos acima, vejo, a princípio, que além dos comandos acima não estabelecerem que a instauração da Pré-Conferência deve ser realizada, necessariamente, de maneira presencial, o referido ato tem como único objetivo eleger os delegados responsáveis pela votação da minuta do projeto de lei, cujo sufrágio será realizado em momento posterior, quando instaurada a Conferência da Revisão do Plano Diretor.

Nesse cenário, considero, por ora, que a Resolução nº 03/2020 do CONCIDADE não contraria o Regimento Interno, logo, inexistente óbice à realização do ato na forma virtual, sendo desnecessário, pois, o apazamento de audiência

pública para alterar o regimento, e de outro lado, possível o aprazamento de nova data para a realização da Pré-Conferência.

Do mesmo modo, o recorrente afirma não ser razoável: (i) a determinação imposta na decisão agravada para que o Ente Público providencie a divulgação da minuta de revisão, aprovada pelo CONCIDADE, no prazo de 24h (vinte e quatro horas), especialmente quando a mesma deliberação judicial suspendeu a realização da Pré-Conferência; e (ii) a multa aplicada em caso de seu descumprimento.

Com efeito, também nesse aspecto, pelo menos a princípio, entendo que o agravante tem razão. Isso porque conforme defende o Município do Natal RN, o art. 10 da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades, prevê:

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

I - realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II - divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV - publicação e divulgação dos anais da conferência.

Em compasso com a resolução acima, o art. 17, § 4º, do Regimento Interno - Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal, estabelece:

[...]

Logo, se o próprio regimento definiu que no dia imediatamente posterior à eleição dos delegados responsáveis pela votação da Minuta do Projeto de Lei, os eleitos serão submetidos a uma capacitação para nivelamento do conteúdo ali existente, e se o art. 10 da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades, define, como um dos requisitos para a aprovação da proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal, que a divulgação e a distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos seja feita com antecedência de 15 dias da votação da proposta, não há, a meu sentir, elementos concretos a justificar a imposição da apresentação da minuta em até 24h da notificação do Município sobre o teor da decisão agravada (e por óbvio, da imposição de multa em caso de descumprimento), sem que sequer haja data para a Pré-Conferência na qual será realizada a eleição dos delegados dentre os inscritos, eis que o mesmo decisum impôs a suspensão do referido ato.

[...]

Em relação ao sobrestamento da decisão na parte que determinou a realização de audiência pública (até mesmo virtual) para a alteração do art. 17 do Regimento Interno, haja vista o disposto no art. 4º da Resolução nº 03/2020, considero, nesse momento, que também quanto a esse tópico, o provimento judicial deve ser suspenso.

É que, após analisar superficialmente os autos, observo que esse último dispositivo (art. 4º da Resolução nº 03/2020) não altera os critérios previstos no primeiro comando (art. 17 do RIPRPD) em relação ao número de delegados a serem eleitos (140), a proporção dentre as classes cuja inscrição é permitida, nem o requisito necessário à candidatura à vaga de delegado (comparecimento a, no mínimo, uma Oficina e à audiência pública prevista no Art. 11, III, deste Regimento Interno).

[...]

Assim, nesse momento, considerando, de um lado, a necessidade de participação da sociedade civil no processo de revisão do plano diretor de Natal/RN e, de outro lado, o princípio da continuidade do serviço público e a existência de meios digitais que possibilitam a reunião de pessoas sem contato físico em ambiente virtual, bem como a adequada manifestação dos interessados, virtualmente (inclusive, na própria decisão agravada, o MM. Juiz a quo reconheceu que "com a democratização do acesso à internet e diante das mudanças comportamentais ocasionadas pela pandemia do COVID-19, o que se tem observado é justamente o contrário do que foi apontado pelo Parquet: o aumento da participação popular através das ferramentas disponibilizadas nas diversas plataformas"), não vejo óbice à realização da Pré-Conferência nessa modalidade, notadamente porque, como dito no início das minhas razões de decidir, o art. 17 do Regimento Interno não

determina que a instauração da Pré-Conferência deve ser realizada de maneira presencial.

Aduz o requerente que o aresto em questão, além de flagrantemente ilegal, viola a segurança e a ordem públicas, violação esta consubstanciada no atropelo das formas e fases para revisão do plano diretor do Município do Natal, bem como no risco de dano ambiental futuro.

Assevera que a proposta sancionada revela inequívoca violação ao princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico, porquanto: a) amplia o potencial construtivo de algumas áreas da cidade e a possibilidade de verticalização (a altura máxima dos prédios passa a ser de 140 metros, sendo que a altura máxima permitida atualmente 110 Plano Diretor é de 90 metros para áreas adensáveis e de 65 metros para áreas de adensamento básico); b) diminui a faixa obrigatória de recuo das construções em relação à calçada e aos lotes vizinhos e a taxa de impermeabilização do lote (de 80% para 90%); c) representa risco de dano à PAISAGEM COSTEIRA do Município do Natal, especialmente ao cenário formado pelo Morro do Careca e Dunas Associadas (paisagem singular na cidade, já reconhecido por decisão proferida por essa Corte); e d) reduz a proteção ao entorno da Unidade de Conservação denominada Parque Estadual Dunas do Natal, com prejuízo ao valor cênico paisagístico, às condições de bem-estar, à qualidade de vida e ao equilíbrio climático da cidade.

Afirma que a decisão nega efetividade ao direito de participação popular - que exige amplo debate sobre a matéria, somente viabilizado por audiência presencial e pelo conhecimento prévio do que será realmente votado -, além de desrespeitar o modelo de gestão democrática imposta pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que condicionou a participação da população e de associações em todos os procedimentos relativos ao plano diretor e garantiu a publicidade prévia relativa aos documentos e informações produzidas.

Destaca que o Plano Diretor representa a norma básica da política urbana no âmbito de cada município, o que torna imprescindível a ampla discussão da matéria com toda a sociedade, sendo intolerável a aprovação de normas urbanísticas única e exclusivamente pela deliberação de autoridades políticas e burocratas estatais, sem uma efetiva participação da população que sofrerá os seus efeitos na vida cotidiana da cidade.

Salienta, por fim, que o julgado avalizou resolução editada pela municipalidade em

plena pandemia e sem prévia audiência pública, alterando o Regimento Interno do Processo de Revisão do Plano Diretor (aprovado anteriormente em audiência pública), para permitir a realização de Pré-Conferência na forma virtual, sem preparação, sem detalhamento, esclarecimento e sem avaliar o real acesso da população aos sistemas de informática disponíveis, limitando a participação da população no processo que impera ser amplo e participativo (fl. 15).

É o relatório. Decido.

Cabe a suspensão de liminar em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, não servindo o excepcional instituto como sucedâneo recursal para exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, devendo o requerente demonstrar, de modo cabal e preciso, tal aspecto da medida impugnada (STF, SS n. 1.185/PA, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 4/8/1998; STJ, AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJe de 23/6/2008).

No caso, a excepcionalidade prevista na legislação de regência não foi devidamente comprovada pelo requerente, que, ao invés de demonstrar o potencial lesivo da decisão impugnada, limitou-se ora a alegações genéricas e sem correlação com a decisão impugnada sobre os supostos malefícios de audiência virtual - que, em sua visão, "nega efetividade ao direito de participação popular" -; ora a argumentos pautados em situação hipotética, como quando sugere a possibilidade de "dano ambiental futuro". Essa conjectura, ainda que plausível, é incompatível com a grave lesão iminente requerida para o pedido de suspensão, especialmente no longo estágio

Nem afirmou, sequer, a justificativa apresentada pelo julgador de origem em defesa da realização de Pré-conferência na forma virtual pelo o potencial aumento de participação popular por ferramentas disponibilizadas em diversas plataformas, tal como exigido pelo arts. 2º, II, 4º, § 4º, e 43 do Estatuto da Cidade.

Ademais, as questões de fundo suscitadas na inicial são eminentemente jurídicas,

insuscetíveis, portanto, de serem avaliadas na via suspensiva, que não comporta o exame de mérito da causa principal nem de eventual erro de julgamento ou de procedimento (AgRg na SL n. 116/MG, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 6/12/2004).

Ante o exposto, **indefiro o pedido de suspensão.**

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 26 de junho de 2020.

MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA
Presidente