

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

Carolina Barbosa Rios

Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais

Ribeirão Preto

2021

Carolina Barbosa Rios

Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Professor Associado Thiago Marrara

Ribeirão Preto

2021

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RR586g Rios, Carolina Barbosa
Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais / Carolina
Barbosa Rios; orientador Thiago Marrara. -- Ribeirão Preto, 2021.
164 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,
2021.

1. DIREITO URBANÍSTICO. 2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA
CIDADE. 3. ESTATUTO DA CIDADE. 4. PARTICIPAÇÃO
POPULAR. I. Marrara, Thiago, orient. II. Título

Nome: RIOS, Carolina Barbosa.

Título: Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciências – Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovada em: _____ de _____ de 2021.

Banca Examinadora

Professor _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais, pois sem eles de nada seria.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Ana Lúcia, por ter sido exemplo de carreira acadêmica a ser seguida e ser ótima profissional na sua área. Ao meu pai, Ricardo, por ser modelo de profissional, pessoa e inspiração quanto a seus princípios e atitudes. Aos dois devo minha vida e, como não poderia ser diferente, mais esta conquista. Sem seus esforços em todos os aspectos, não teria conseguido.

À minha família, que sempre me apoiou e torceu por mim em todos os momentos, não sendo diferente neste.

Ao Paulo Victor Recchia e à Larissa Eiras, agradeço por terem me inspirado a continuar, sendo verdadeira rede de apoio, fonte de diversos conselhos e braços amigos para troca de experiências.

À Isabella Karolina, ao Jesus Pacheco, ao André Simionato, ao Ricardo Salles, ao Alexandre Pessatte e à Mariana Belinotte, meu muito obrigada por terem se mantido próximos nesta corrida da academia e da vida.

À Caroline e ao André, tenho muito a agradecer por cuidarem da minha saúde e por contribuírem para que o Mestrado fosse possível.

À Biblioteca da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto e seus funcionários, por, mesmo em momentos de pandemia, terem trabalhado ativamente para que os discentes não ficassem desassistidos.

Ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, por ter proporcionado com excelência a possibilidade de realizar um Mestrado em uma universidade pública internacionalmente reconhecida.

Ao Thiago Marrara, meu orientador, que mais uma vez me deu um voto de confiança. Agradeço por, novamente, me apoiar enquanto orientador e me inspirar enquanto acadêmico e profissional de excelência. E, também, por sempre nos lembrar que devemos agir em todos os aspectos da vida de acordo com valores exemplares. Muito obrigada.

RESUMO

RIOS, Carolina Barbosa. **Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais**. 2021. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

Esta dissertação de mestrado tem como objetivo principal verificar se os Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça) e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aplicam as normas relacionadas à gestão democrática da cidade previstas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e, em caso positivo, como aplicam os comandos gerais desta lei. Para atingir tal objetivo, iniciou-se por um capítulo teórico, buscando estabelecer as definições a respeito da gestão democrática da cidade e possíveis intersecções com os conceitos de participação popular e de controle social. Em seguida, abordam-se os dispositivos relacionados à gestão democrática da cidade previstos no Estatuto da Cidade, relacionando-os com o estudado no capítulo anterior, e identificando eventuais pontos em que a generalidade da lei poderia trazer problemas à sua aplicação. Também, um único capítulo foi destinado a estudar diversas outras leis que poderiam ser aplicáveis ao tema da dissertação, suprindo, eventualmente, ausência de previsão de maior concretude no Estatuto da Cidade. Passando então à análise dos julgados, foram obtidos 89 do Supremo Tribunal Federal, 106 do Superior Tribunal de Justiça e 1.049 do Tribunal de Justiça de São Paulo a partir das palavras-chave selecionadas e do marco temporal estabelecido. Para orientar a análise dos julgados nos três Tribunais citados e satisfazer o objetivo geral da pesquisa, foram feitas onze perguntas aos julgados obtidos como resultados. No que diz respeito aos Tribunais Superiores, tanto o Supremo Tribunal Federal como o Superior Tribunal de Justiça deixaram de enfrentar o tema desta dissertação. Muito disso explicou-se pelas regras de competência de cada Tribunal, bem como por diversos aspectos processuais que impediram a análise meritória. Das poucas vezes que o fizeram, não trouxeram muitos elementos aptos a suprir os questionamentos desta pesquisa, não adentrando pormenores da gestão democrática da cidade. Quanto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os julgados analisados por muitas vezes enfrentaram elementos aptos a suprir a generalidade da gestão democrática da cidade da forma prevista pelo Estatuto da Cidade. Todavia, muitos destes elementos ainda não seguem um padrão objetivo, sendo aplicados de forma desconexa e, por vezes, contraditória pelo mesmo Tribunal, que em raros casos socorreu-se das leis acessórias anteriormente estudadas para chegar às decisões. Em conclusão, tem-se que os comandos gerais da gestão democrática da cidade, como previstos pelo Estatuto da Cidade, ainda possuem um problema de aplicação prática, seja porque os Tribunais não adentram o tema em sua profundidade, seja porque, quando o fazem, estabelecem comandos sem padrões objetivos e, em alguns casos, de formas contraditórias.

Palavras-chave: Gestão democrática da cidade. Participação popular. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

ABSTRACT

RIOS, Carolina Barbosa. **Democratic management of the city: the Courts' view**. 2021. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

This master's thesis has as main objective to verify if the Superior Courts (Federal Supreme Court and Superior Court of Justice) and the Court of Justice of the State of São Paulo apply the norms related to the democratic management of the city provided by the City Statute (Law nº 10.257/2001) and, if so, how the general commands of this law are applied. To achieve this goal, a theoretical chapter began, seeking to establish definitions regarding the democratic management of the city and possible intersections with the concepts of popular participation and social control. Then, the provisions related to the democratic management of the city foreseen in the City Statute are discussed, relating them to what was studied in the previous chapter, and identifying possible points in which the generality of the law could bring problems to its application. Also, a single chapter was destined to study several other laws that could be applicable to the theme of this dissertation, possibly supplying the absence of a more concrete provision in the City Statute. Finally, an analysis of the judgments: 89 were obtained from the Federal Supreme Court, 106 from the Superior Court of Justice and 1,049 from the São Paulo Court of Justice based on the selected keywords and the established timeframe. To guide the analysis of the judgments in the three Courts mentioned and satisfying the general objective of this research, eleven questions were asked to the judgments obtained as results. About the Superior Courts, both the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice failed to address the theme of this dissertation. Much of this was explained by the rules of jurisdiction of each Court, as well as by various procedural aspects that prevented meritorious analysis. Of the few times they did so, they did not bring many elements able to meet the questions of this research, not going into details of the democratic management of the city. As for the Court of Justice of the State of São Paulo, the judgments analyzed faced many times elements capable of supplying the generality of the democratic management of the city as provided for by the City Statute. However, many of these elements still do not follow an objective pattern, being applied in a disjointed and sometimes contradictory manner by the same Court, which in rare cases used accessory laws previously studied to reach their decisions. In conclusion, the general commands of the democratic management of the city, as provided by the City Statute, still have a problem of practical application, either because the Courts do not go into the subject in depth, or because, when they do, they establish commands without objective standards and, in some cases, in contradictory ways.

Keywords: Democratic management of the city. Popular participation. City Statute (Law nº 10.257/2001).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Definição de gestão democrática da cidade.....	43
Gráfico 01: Resultados dos julgados do Supremo Tribunal Federal.....	110
Gráfico 02: Julgados do Supremo Tribunal Federal que não enfrentam o mérito da causa.....	112
Gráfico 03: Resultados dos julgados do Superior Tribunal de Justiça.....	118
Gráfico 04: Resultados dos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo.....	131
Gráfico 05: Julgados analisados e não utilizados do Tribunal de Justiça de São Paulo.....	132
Gráfico 06: Julgados que não adentram o mérito da causa no Tribunal de Justiça de São Paulo.....	133
Gráfico 07: Menções ao Estatuto da Cidade por julgado.....	136
Gráfico 08: Quantidade de menções ao Estatuto da Cidade delimitado por artigo, em geral...	136
Gráfico 09: Julgados que citam ou não outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade.....	138
Gráfico 10: Normas diversas ao Estatuto da Cidade citadas como fundamentação pelos julgados e quantidade de vezes mencionadas.....	138
Gráfico 11: Valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade.....	142
Gráfico 12: Atividades englobadas como gestão democrática da cidade.....	143
Gráfico 13: Julgados que discutem ou não aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade.....	144
Gráfico 14: Julgados que discutem regras procedimentais.....	145
Gráfico 15: Decisões dos julgados.....	147
Gráfico 16: Tipos de política urbana observadas nos resultados.....	148
Gráfico 17: Abordagem dos mecanismos e condições da gestão democrática da cidade pelos julgados.....	150
Gráfico 18: Quem pleiteia em favor da gestão democrática da cidade.....	151

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	15
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Tema e estrutura do trabalho	17
1.2 Metodologia	18
2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	22
2.1 Breve contextualização	22
2.2 Participação popular	24
2.2.1 Condições e mecanismos da participação popular	30
2.2.2 Participação popular e controle social	33
2.3 Gestão democrática da cidade	37
2.3.1 Intersecções entre participação popular, controle social e gestão democrática da cidade.....	41
3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001)	44
3.1 Dispositivos do Estatuto da Cidade que mencionam expressamente a gestão democrática da cidade	44
3.1.1 Gestão democrática da cidade como diretriz geral	45
3.1.2 Instrumentos da gestão democrática da cidade.....	48
3.2 Dispositivos do Estatuto da Cidade que não mencionam expressamente a gestão democrática da cidade	68
3.3 Observações a respeito da gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade ..	77
4 Outras normas aplicáveis ao tema da gestão democrática da cidade	80
4.1 Resoluções do Conselho das Cidades	80
4.2 Leis federais de políticas urbanas setoriais	83
4.2.1 Parcelamento do solo.....	83
4.2.2 Habitação de Interesse Social	84
4.2.3 Saneamento básico	86
4.2.4 Resíduos sólidos	89
4.2.5 Mobilidade urbana.....	90
4.2.6 Regularização fundiária.....	92
4.3 Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999)	94
4.4 Leis de licitações e contratos administrativos	96
4.5 Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	100
4.6 Código de Defesa dos usuários de serviços públicos (Lei nº 13.460/2017)	101
5 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NOS TRIBUNAIS SUPERIORES	106
5.1 Gestão democrática da cidade no Supremo Tribunal Federal	106
5.2 Gestão democrática da cidade no Superior Tribunal de Justiça	115
6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	124

7 CONCLUSÃO	152
8 REFERÊNCIAS	154

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e estrutura do trabalho

Com a pesquisa intitulada “Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais”, tem-se como principal intuito identificar se o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo têm aplicado as previsões a respeito da gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e, em caso positivo, como têm interpretado os comandos gerais desta lei. Para atingir este objetivo principal, a pesquisa foi delineada em cinco capítulos, correspondentes a cada um de seus objetivos específicos.

O capítulo inicial tem como objetivo esclarecer no que consiste a gestão democrática da cidade: suas definições, suas características e suas possíveis intersecções com outros conceitos, a saber a participação popular e o controle social. Trata-se de um capítulo de conteúdo predominantemente teórico.

O capítulo seguinte visa a apresentar o regramento da gestão democrática da cidade conforme prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Nele são mapeados e estudados todos os dispositivos deste diploma normativo que possam se relacionar, direta ou indiretamente, ao tema desta dissertação.

Em sequência, destina-se um único capítulo à análise de normas que possam suplementar a interpretação da gestão democrática da cidade nos moldes previstos pelo Estatuto da Cidade. Esse capítulo abrange comentários a respeito: das Resoluções do extinto Conselho das Cidades; das leis federais de políticas urbanas setoriais (parcelamento do solo; habitação de interesse social; saneamento básico; resíduos sólidos; mobilidade urbana; e regularização fundiária); da Lei de Processo Administrativo federal (Lei nº 9.784/1999); das leis de licitações e contratos administrativos (em intuito não exaustivo, foram abordadas a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 8.987/1995; a Lei nº 11.079/2004; e a Lei nº 14.133/2021); a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); e o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017).

Nos dois capítulos finais, passa-se à análise de julgados para a verificação de como é a interpretação da gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade pelos tribunais. Inicialmente, examinam-se os julgados dos Tribunais Superiores, quais sejam o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Em seguida, abordam-se os julgados do

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ao final, na conclusão, apontam-se comentários a respeito dos resultados gerais obtidos ao longo da pesquisa.

1.2 Metodologia

A presente dissertação de mestrado possui caráter descritivo, com base na classificação dos tipos de pesquisa conforme sua profundidade, realizada por Reynaldo Mario Tantaleán Odar. Apesar de ser descritiva por ser esta a sua finalidade mais substancial, sua fase inicial foi exploratória. Segundo Odar, a exploração é verificada quando se trata de tema relativamente novo para o investigador.¹ É o caso deste trabalho em seu início, pois, apesar de ter sido realizada leitura preliminar acerca do tema antes de efetivamente começá-lo, foi necessário maior aprofundamento na matéria para elaborar a dissertação de mestrado.

Também de acordo com Odar, a pesquisa descritiva orienta o conhecimento da realidade tal como se apresenta em um determinado espaço-tempo, sem necessariamente adentrar o âmbito das causas desta realidade.² É o que se pretende com esta dissertação, que visa a analisar a aplicação da gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Não são objetivos deste trabalho investigar as causas dos resultados ou construir parâmetros dogmáticos com base no produto final da pesquisa.

Ressalta-se que foram selecionados para análise os Tribunais Superiores a fim de se verificar a aplicação geral dos dispositivos aqui estudados, válidos em todo o território nacional, bem como suplementar os estudos a respeito do Tribunal de Justiça de São Paulo em andamento pelo Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.³

Primeiramente, como as etapas iniciais desta pesquisa consistem em esclarecer a definição do termo “gestão democrática da cidade”, suas características, seus limites, seus parâmetros e sua intersecção com a participação popular e com o controle social, iniciou-se pela revisão bibliográfica de artigos científicos e doutrina sobre o tema.

¹ ODAR, R. M. T. El alcance de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*. Ano 12, n. 41, 2015. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456857>>, p. 5.

² ODAR, R. M. T. El alcance de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*. Ano 12, n. 41, 2015. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456857>>, p. 6.

³ Diversos trabalhos do programa citado tiveram como objeto de estudo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, razão pela qual esta linha também foi seguida nesta pesquisa. Isto pode ser verificado em: RIBEIRÃO PRETO, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitorp.usp.br/pos-graduacao/dissertacoes/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

A dissertação se baseia em revisão bibliográfica narrativa, que não configura uma busca exaustiva,⁴ ou seja, não esgota todas as obras acerca do tema. Ademais, foi selecionada a revisão narrativa também pelo fato de que na obra realizada pelo Grupo Ânima Educação, tal tipo de revisão é a relacionada às sínteses de pesquisa qualitativas,⁵ como se demonstra ser este trabalho.

Passada a revisão bibliográfica acerca da gestão democrática da cidade, realiza-se um mapeamento das previsões passíveis de serem aplicadas à gestão democrática da cidade que constam no Estatuto da Cidade para, então, relacioná-los à revisão bibliográfica anteriormente realizada. Também são analisadas algumas normas contendo dispositivos possivelmente suplementares à gestão democrática da cidade da forma como prevista pelo Estatuto da Cidade.

Até aqui, a pesquisa possui um caráter teórico, pura e simplesmente, pois, como explicam Miracy Gustin e Maria Teresa Dias, prioriza “a construção de esquemas conceituais específicos” e utiliza-se “dos vários processos discursivos e argumentativos para o convencimento sobre a validade dos esquemas propostos”.⁶

A descrição do que corresponde uma pesquisa teórica é perfeitamente cabível aos objetivos específicos propostos neste trabalho. Tendo em vista que fez-se uma construção a respeito da definição de gestão democrática da cidade, fica evidente o caráter teórico da pesquisa. Iniciada a etapa de mapeamento dos seus dispositivos no Estatuto da Cidade, bem como em demais normas, procede-se à fase de relacionar os conteúdos encontrados na legislação e na revisão bibliográfica acerca da gestão democrática da cidade. Nesta fase, por se tratar de descrição, também verifica-se o caráter teórico do trabalho.

Posteriormente, para verificar como os Tribunais aplicam a gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade, inicia-se a fase empírica desta pesquisa. Afirma-se isso pelo fato ter sido necessário, a partir desta etapa, coletar dados em julgados dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça de São Paulo. De acordo com Lee Epstein e Gary King,⁷ a pesquisa empírica visa a atingir alguns dos fins a que se destina essa fase do trabalho: coletar dados, resumi-los e fazer inferências descritivas, devendo, para tanto, seguir algumas regras gerais.

⁴ BIBLIOTECA PAULO DE CARVALHO MATTOS. *Tipos de Revisão de literatura*. Botucatu: BPCB, 2015. Disponível em: <<https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-revisao-de-literatura.pdf>>, p. 2.

⁵ GRUPO ÂNIMA EDUCAÇÃO. *Manual de revisão bibliográfica sistemática integrativa: a pesquisa baseada em evidências*. Belo Horizonte: GAE, 2014, p. 2.

⁶ GUSTIN, M.; DIAS, M. T. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 112.

⁷ EPSTEIN, L.; KING, G. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 23.

As regras gerais para realizar a busca dos julgados – a coleta de dados – consistiram em determinar as palavras-chave para a seleção dos julgados e as plataformas de busca. No caso em específico, foram utilizadas as seguintes palavras-chaves, na tentativa de resumir os termos frequentemente utilizados para se referir à gestão democrática da cidade: 1) “gestão democrática da cidade”; 2) “gestão democrática” e “política urbana”; 3) “participação popular” e “cidade”; 4) “participação popular” e “política urbana”; 5) “controle social” e “cidade”; 6) “controle social” e “política urbana”.

A fim de delimitar os resultados, estabeleceu-se uma faixa temporal aos julgados, correspondendo ao período verificado entre o ano de 2001 e o mês de julho de 2021. Esta delimitação de tempo se justifica pelo ano da promulgação do Estatuto da Cidade, qual seja o ano de 2001, até o período no qual os julgados já deveriam estar coletados e resumidos para a pesquisa, considerando o prazo final do depósito da dissertação.

Para encontrar os resultados pretendidos, foram feitas algumas perguntas para orientar a análise dos julgados:

- 1) O julgado faz menção às normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade? Se sim, quais? E como estes dispositivos citados são interpretados frente ao caso concreto?
- 2) O julgado utiliza outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?
- 3) Qual é o valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade?
- 4) Quais as atividades englobadas como gestão democrática da cidade no caso concreto?
- 5) O julgado discute aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?
- 6) O julgado traz regras procedimentais não previstas expressamente no Estatuto da Cidade? Se sim, quais?
- 7) Qual é a decisão do julgado?
- 8) Qual a consequência jurídica que o julgado atribui ao desrespeito à gestão democrática da cidade no caso concreto?
- 9) Qual a política urbana presente no caso? Há a consideração de alguma especificidade em relação à gestão democrática em razão do tipo de política urbana presente?
- 10) Há abordagem dos mecanismos da gestão democrática da cidade? E de suas condições?

11) Quem está pleiteando em favor da gestão democrática da cidade?

Mediante a aplicação dessas indagações a todos os julgados encontrados por critérios objetivos, buscou-se o “rigor metodológico na descrição e análise das fontes judiciárias”,⁸ estritamente necessário em pesquisas sobre processos judiciais, como alerta Paulo Eduardo Alves da Silva. A partir deles, fez-se algumas inferências descritivas, em uma análise qualitativa destes dados. Para auxiliar a realização de inferências, observou-se o estudado nas etapas anteriores a partir da revisão bibliográfica e do mapeamento das leis objeto da dissertação. Ao final, nota-se que a pesquisa volta a ter, novamente, um caráter teórico.

O eixo principal deste trabalho é teórico, apesar de recorrer a uma fase empírica. Gustin e Dias explicam que “existem pesquisas teóricas que se originam de fenômenos objetivos, isto é, partem de análises de dados empíricos para realizar todo um trabalho teórico-conceitual que se constitui como eixo principal da investigação”.⁹ É exatamente o que se pretende aqui.

Entende-se possível cumprir o objetivo geral deste trabalho, analisando-se, a partir da revisão bibliográfica do tema selecionado e do mapeamento da legislação escolhida, se os Tribunais Superiores e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aplicam as previsões a respeito do Estatuto da Cidade e de que maneira interpretam os comandos gerais da legislação citada para fazer valer (ou não) a gestão democrática da cidade.

⁸ SILVA, P. E. A. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, M. R. (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 283.

⁹ GUSTIN, M.; DIAS, M. T. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 112.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

2.1 Breve contextualização

O termo “gestão democrática” não é de exclusiva utilização da área do direito urbanístico, tendo sido popularizado anteriormente em matéria de educação e ensino. Os arts. 205 e 206 da Constituição da República¹⁰ preveem expressamente que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, além de elencar como princípio a gestão democrática do ensino público.

O Capítulo II do Título VII da Constituição da República, destinado à política urbana, não faz menção à “gestão democrática”. No tocante à política urbana, esse termo foi inserido no ordenamento jurídico de modo expresso apenas treze anos depois da Constituição de 1988, com o advento da Lei Federal nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade.

A ideia foi absorvida pelo Estatuto como “gestão democrática da cidade” na forma de diretriz nacional das políticas de desenvolvimento urbano conforme o disposto em seu art. 2º, II:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

De acordo com Sundfeld, referido conceito vem à tona como um “antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo”,¹¹ reforçando as lutas históricas pela superação da ideia de democracia baseada apenas na representação política e abrindo campo para mecanismos de participação direta.

Na mesma linha, explicam Celso Maran de Oliveira, Dulce Lopes e Isabel Cristina de Sousa que a imposição da participação popular pelo Estatuto da Cidade “inova no sentido de

¹⁰ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

¹¹ SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 58.

não restringir o planejamento da cidade à esfera técnica, ao tornar acessível às diversas camadas sociais o direito de contribuir e associarem-se na busca por uma sociedade mais justa”.¹²

Frisa-se: a positivação do termo “gestão democrática da cidade” não inaugurou a possibilidade de superar os instrumentos de representação. A participação direta da população no que concerne à temática urbana – assim como a todas as demais searas tratadas na Constituição da República – já era bem-vinda pela definição constitucional de que este país corresponde a um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci¹³ aponta que a previsão do art. 2º, II, do Estatuto da Cidade reforça a disposição inaugural do art. 1º, *caput* e parágrafo único da Constituição Federal.¹⁴

Apesar de não ter sido positivada no texto maior, os esforços para que a gestão democrática da cidade fosse incorporada de forma expressa pelo ordenamento jurídico têm origem na década de 1980. Oliveira, Lopes e Sousa explicam que o movimento da Reforma Urbana,¹⁵ fortalecido após o declínio do regime militar, inicialmente surgiu para a melhoria de problemas relacionados à habitação, mas logo inseriu em sua pauta como propósito a participação popular atrelada à temática urbana.¹⁶

Além disso, segundo Oliveira, Lopes e Sousa, mesmo que a gestão democrática da cidade não estivesse determinada expressamente na Constituição da República, os mesmos movimentos continuaram o esforço de incrementar a participação popular na elaboração dos planos diretores entre o período que compreendeu a lacuna entre a promulgação da Constituição e do Estatuto da Cidade. Com a implementação do Estatuto e a positivação da gestão democrática da cidade, “uma nova concepção de plano diretor passou a ser aplicada, embasada

¹² OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018, p. 321. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

¹³ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

¹⁴ 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 fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁵ Leonardo Avritzer esclarece que este movimento acabou por formar o Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU, que encabeçou a movimentação de elaboração da emenda popular pela reforma urbana submetida à Assembleia Nacional Constituinte e que continuou na luta pela aprovação do Estatuto da Cidade treze anos após a promulgação da Constituição. Cf: AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 91, 2010, p. 205. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/214>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

¹⁶ OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018, p. 325. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

na gestão participativa do espaço urbano, proporcionando o respaldo jurídico para planejamento e gestão democráticos das cidades”.¹⁷

A partir desta contextualização, ainda que breve, é possível notar que a gestão democrática da cidade é um conceito estritamente relacionado à temática da participação popular. Assim sendo, utiliza-se a participação como ponto de partida para que se possa tecer considerações mais minuciosas a respeito da “gestão democrática da cidade”.

2.2 Participação popular

Inexiste, neste trabalho, o intuito de elaborar uma retrospectiva de todas as formas e apresentações da participação popular desde o surgimento da vida em sociedade. A intenção é, apenas, de fornecer subsídios à discussão a respeito da gestão democrática da cidade a que se presta esta pesquisa. Assim, parte-se de algumas considerações a respeito da democracia representativa, modelo atualmente seguido por vários países como o Brasil, tal como positivado no parágrafo único do art. 1º,¹⁸ da nossa Carta Magna.

Para Eneida Desiree Salgado, os representantes do povo, em uma democracia representativa, devem representar materialmente todos aqueles que compõem a sociedade representada.¹⁹ A representação não deve ter caráter apenas formalista, somente a cumprir formalmente os requisitos do mandato eletivo, mas sim concretizar situação em que os representantes cumpram, de fato, os anseios dos representados.

Entretanto, alguns autores demonstram que a prática tem se apresentado de modo diverso ao entendimento de Salgado. Para Rubens Beçak, em obra que contém reflexões sobre a democracia, já no final do século XIX, “a democracia parecia a muitos ser um bonito nome para um sistema meramente formal e de tal forma afastado da concepção idealizada que,

¹⁷ OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018, pp. 325-326. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

¹⁸ 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 fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁹ SALGADO, E. D. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, C. M. (Coord.). *Direito constitucional brasileiro: Teoria da Constituição e direitos fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 1089.

seguramente, não havia como estabelecer paralelo razoável entre a vontade do eleitor e a do eleito”.²⁰

Ao final do século XX, Diogo de Figueiredo de Moreira Neto também expressou a concepção de que a representação política, apenas, passou a ser insuficiente para conferir legitimidade às decisões tomadas pelos representantes.²¹

O mesmo teor se mantém na crítica de Paulo Bonavides, que, no início do século XXI, cita o Brasil e demais países da América Latina como locais nos quais a representação política pode ser entendida como usurpatória, “de confisco da vontade popular e de transmutação da chamada democracia representativa em simulacro de governo popular”.²² Ainda mais recente é a visão de David Runciman²³ que, ao abordar o tema em 2018, indica que o povo é quase sempre um mero espectador nas democracias funcionais.²⁴

Diante disso, despontaram debates a respeito da necessidade de fortalecimento de uma democracia que contasse com a participação da população não somente nos momentos predeterminados para a escolha de seus representantes políticos, mas também de forma direta em situações outras que não apenas durante o período de eleições.

É o que tradicionalmente se conhece como democracia semidireta. Beçak explica que este modelo de democracia se resume ao que anteriormente se entendia como democracia representativa somada a institutos que permitem a participação direta da população em

²⁰ BEÇAK, R. *Reflexões sobre o evoluir democrático rumo à sua otimização: a atualidade da “democracia deliberativa” e suporte teórico. Enfoque histórico-evolutivo. Contribuição à Teoria Geral do Estado.* 110f. 2012. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 23.

²¹ MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia).* Rio de Janeiro: Renovar, 1992, pp. 15-19.

²² BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.* São Paulo: Malheiros, 2001, p. 26.

²³ RUNCIMAN, D. *Como a democracia chega ao fim.* Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, p. 53.

²⁴ A respeito do termo, a The Economist Intelligence Unit – The EIU, em 2019, elaborou relatório no qual classifica 165 países do mundo em “democracias funcionais”; “democracias falhas”; “regimes híbridos” e “regimes autoritários”, a partir da análise de cinco categorias, quais sejam: i) processo eleitoral e pluralismo; ii) funcionamento do governo; iii) participação política; iv) cultura política; e v) liberdades civis. Quanto maior a pontuação de zero a dez, mais próximo à “democracia funcional” o país se enquadra. A exemplo, o Brasil teve pontuação 6,86 e foi situado como “democracia falha”. Cf: THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2019: a year of democratic setbacks and popular protest.* Disponível em: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy%20Index%202019.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiWXPobFpqZGxOMkpsT0dRMSIsInQiOiJrM0tkS0E1Mmh4M3NCWEhURDJCMzNXZ0pvdWpHRUFXSjRWXC9RRRTdtRVhBRnBXInQrWVBYR0lcLzFrcFVUbytdVGQFMUxNDytzMDVRCXZ3cFIRUnFvRm9CQURrNVpyY0lBUmdPSVf5Y3pHUmxOUWFycVB0Q0NvMWxyZ0l0UktcLzQrMSJ9>. Acesso em: 28 jan 2021.

determinadas situações. Como exemplos destes institutos, o autor cita o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.²⁵

A democracia brasileira amolda-se ao entendimento supracitado, visto que a Constituição Federal, em seu art. 14,²⁶ prevê que a soberania popular a que remete o art. 1º do mesmo documento será exercida mediante voto direto e secreto, bem como por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Não se tem o intuito, neste trabalho, de menosprezar a importância destes três instrumentos participativos previstos no art. 14 da Constituição da República. Entretanto, atualmente podem ser observados e aplicados diversos outros mecanismos de participação popular,²⁷ fortalecendo ainda mais uma democracia que não se apoie somente na representação política para garantir o “governo do povo”.

Neste mesmo sentido, porém de forma mais incisiva, posiciona-se Runciman, para quem um governo no qual o povo tem o papel de “mero espectador” pode ser nomeado também como “democracia plebiscitária”, já que consistiria na ideia de que a população apenas assiste à representação, “aplaudindo ou negando o aplauso” nos momentos em que é chamada. Acrescenta, ainda, que “os espectadores são convocados ao palco para responder simplesmente sim ou não a uma proposta para cuja formulação não contribuíram em nada”, em referência aos plebiscitos.²⁸

Assim, neste trabalho, entende-se que a concepção de participação popular não deve resumir-se apenas à representação política e aos instrumentos do art. 14, da Constituição Federal, reconhecendo-se a premência de uma ampla definição para aquele conceito. E é o próprio art. 1º da Constituição da República que fornece respaldo a tal entendimento. Corroborando este pensamento, Bonavides preleciona:

Constituição e soberania constitucional ocupam, por completo, nas sociedades livres, o espaço de concretização normativa do ordenamento jurídico. Em sua órbita hão de gravitar todos os preceitos, todas as regras, todos os mandamentos, todas as criações da vontade, todos os atos do poder legítimo, do qual emana, em seu exercício, a autoridade governante instituidora do Estado de Direito.²⁹

²⁵ BEÇAK, R. *Reflexões sobre o evoluir democrático rumo à sua otimização: a atualidade da “democracia deliberativa” e suporte teórico. Enfoque histórico-evolutivo. Contribuição à Teoria Geral do Estado.* 110f. 2012. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, pp. 31-33.

²⁶ 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.

²⁷ A exemplo, a audiência e a consulta públicas, previstas na Lei de Processo Administrativo federal (Lei nº 9.784/1999).

²⁸ RUNCIMAN, D. *Como a democracia chega ao fim.* Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, pp. 53-54.

²⁹ BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.* São Paulo: Malheiros, 2001, p. 352.

Adotando-se uma concepção mais ampla, também é válido ressaltar que, aqui, entende-se superada a concepção de que a participação popular corresponde apenas à atividade participativa no processo legislativo (além dos instrumentos do art. 14, CF, e escolha de representantes políticos, como visto anteriormente).

Assim, acolhe-se a lição de Moreira Neto ao explicar que a ideia de atrelar a participação política à atividade legislativa e à eleição de representantes políticos já evoluiu para uma concepção mais ampla, “abrangendo todas as atividades do Estado, desdobrando as hipóteses de provocação de controle do Judiciário e, principalmente, multiplicando-se em inovadoras modalidades de participação administrativa”.³⁰

Portanto, o exposto por Carlos Ayres Britto, segundo o qual a participação popular seria configurada quando o particular exerce seu “poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade”,³¹ não é o único entendimento a se levar em consideração para a definição de participação popular nesta pesquisa.

Em igual teor ao defendido aqui, Maria Sylvia Zanella Di Pietro se mostra afeta a uma definição mais ampla quanto ao assunto. Em artigo dedicado especificamente ao tema, explica que a participação popular pode ter diversos títulos, como “exercício privado da função pública” ou “colaboração do particular com a Administração Pública”.³²

Antes de explicar o que entende por participação popular, Di Pietro aborda a atuação do particular na Administração Pública nas diferentes formas de Estado.³³ No Estado Liberal de Direito, dá como exemplo a concessão de serviço público, mediante a qual particulares exerciam determinados serviços públicos por delegação. No Estado Social de Direito, utiliza

³⁰ MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 16.

³¹ BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, 1992, p. 119. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

³² DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, p. 26. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

³³ Ressalta-se que as formas de atuação do particular exemplificadas como tendo seu surgimento no Estado Liberal de Direito e no Estado Social de Direito não impedem a sua verificação também no atual Estado Democrático de Direito. Entende-se que a autora fez referência a tais formas de colaboração do particular na Administração Pública de acordo com o seu surgimento, e não como se fossem modos de atuação estanques à forma de Estado correspondente.

como exemplo a colaboração do particular com o Poder Público em atividades de interesse público por meio de diversas formas de fomento estatal.³⁴

Passando à análise do que entende propriamente como “participação popular”, Di Pietro a define como atuação do particular “diretamente na gestão e no controle da Administração Pública”, já na concepção do Estado Democrático de Direito. Ainda, reforça que “a participação popular é uma característica essencial do Estado Democrático de Direito, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.³⁵

A detalhar esse entendimento, Moreira Neto leciona que a participação pode se dar no controle das decisões políticas e administrativas em geral, bem como no controle dos resultados de tais atos decisórios.³⁶ Ainda vai além ao defender expressamente que a participação é pertinente em diversas fases da atuação estatal, visto que, em sua concepção, a função da participação é garantir a legitimidade das escolhas realizadas por aqueles que estão no Poder. Sem deixar de considerar a importância da representação política, Moreira Neto explica:

A participação é crucial para as três modalidades: a participação na escolha dos detentores do poder produz a legitimidade originária; a participação no exercício do poder garante a legitimidade corrente; a participação na destinação e no controle dos resultados do poder asseguram a legitimidade finalística.³⁷

No mesmo sentido, Rafael Maffini e Juliano Heinen esclarecem que “o conceito moderno de democracia exige a ampla participação do cidadão, fomentando a legitimidade das decisões administrativas”, legitimidade esta que deve ser verificada “em vários patamares da ação administrativa, como no acesso, na decisão, na execução e no resultado dela”.³⁸

Para classificar as formas concretas de participação, Di Pietro lança mão de duas grandes modalidades: a direta e a indireta. Quanto à participação direta, cita-se a título de

³⁴ DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, pp. 27-32. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

³⁵ DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, p. 32. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

³⁶ MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 36.

³⁷ MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 27.

³⁸ MAFFINI, R.; HEINEN, J. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13/655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018, pp. 263-264. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

exemplo o direito de ser ouvido, relacionando-o a uma concepção mais ampla do direito de defesa, devendo este “ser assegurado em todas as hipóteses em que haja limitações ao exercício dos direitos individuais”.³⁹

Dessa afirmação de Di Pietro extrai-se um entendimento bastante amplo e democrático do direito de defesa, que, apesar de ter sido exprimido em 1993, ainda é utilizado nos dias de hoje. Nesse sentido, posicionam-se Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara,⁴⁰ ao argumentarem pela necessidade de que os atos normativos da Administração Pública sejam devidamente motivados para que os interessados,⁴¹ cujos direitos ou bens tenham sido afetados por essa decisão, possam exercer o seu direito de defesa, em cumprimento ao comando constitucional do devido processo legal, aplicável de modo incontroverso à seara administrativa.⁴²

Outra forma de participação direta citada por Di Pietro é a enquete, consistente em uma consulta à opinião da sociedade.⁴³ Menciona igualmente audiência pública como instrumento semelhante às finalidades da enquete. Por fim, quanto às formas de participação indireta, Di

³⁹ DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, p. 34. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

⁴⁰ O texto, apesar de ter sido escrito em 2011, contém diversos entendimentos que foram incluídos na legislação por meio da Lei Federal nº 13.655/2018, que incorporou dispositivos normativos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

⁴¹ A respeito do termo “interessados”, utilizado pelos autores Sundfeld e Câmara, é necessário realizar um breve esclarecimento. No art. 9º da Lei Federal nº 9.784/1999, encontra-se a seguinte redação: “Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos”. Sobre esta classificação, vale a lição de Thiago Marrara e Irene Nohara, explicando que os “legitimados” são uma categoria mais ampla, dentro da qual se inserem as subcategorias “interessados em sentido estrito”, correspondendo aos elencados no art. 9º, e outros eventuais participantes do processo administrativo, a exemplo dos que participem de audiências ou consultas públicas. Cf: MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 105-106.

⁴² SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. O dever de motivação na edição de atos normativos pela Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 45, 2011, pp. 58-60. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/209/200>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁴³ Ao explicar o instituto da “enquete”, a autora explica que seria uma “consulta à opinião pública sobre assuntos de interesse geral”. Apesar de não ter feito referência expressa ao que se conhece atualmente como “consulta pública”, prevista na Lei de Processo Administrativo Federal, pode-se entender que a enquete teria sido então precursora do que hoje é concebido no conceito de consulta pública. As semelhanças são observadas também pela leitura do Art. 31 da Lei nº 9.784/1999, fazendo menção também ao “interesse geral”, assim disposto em sua literalidade: “Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada”.

Pietro refere-se, dentre outras, à participação em órgãos de consulta, a exemplo dos conselhos consultivos, e em órgãos de decisão, a exemplo dos conselhos deliberativos.⁴⁴

Paulo Modesto também parece concordar com o entendimento ora defendido. Argumenta que a participação popular, em sentido estrito, refere-se a “um grau mais amplo de desenvolvimento político”, pois leva em consideração formas objetivas, semidiretas ou diretas da população em temas da função administrativa do Estado. Exemplifica tais formas de participação como participação de cidadão em conselhos; denúncia de irregularidades por meio de representação; reclamação em relação à prestação de serviços públicos e participação em audiências públicas.⁴⁵

As concepções de participação popular de Di Pietro, Moreira Neto e Modesto são amplas, considerando o Estado Democrático de Direito e a necessidade surgida pela crise da democracia representativa de que os cidadãos e cidadãs participem do cotidiano da Administração Pública – noção com a qual se concorda –, e não somente por meio do voto, dos instrumentos do art. 14 da Constituição Federal ou pela participação como poder político na edição de normas, como defende Ayres Britto.

Portanto, a participação popular, na compreensão assumida nesta dissertação, ocorre sempre que os cidadãos, individualmente ou organizados de forma coletiva, interagem com o Estado, de modo prolongado ou meramente pontual, no intuito de contribuir com a Administração Pública, seja na elaboração de ato normativo, seja na preparação de contratação, seja na formulação de decisão concreta sobre implementação de política pública, seja na expressão de um ato opinativo, dentre outras. A participação se dá nessas e noutras situações de interação colaborativa entre sociedade e Administração fora das figuras de participação popular do poder previstas no art. 14 da Constituição da República, que se concentram na interação com o poder legiferante.

2.2.1 Condições e mecanismos da participação popular

É possível observar a viabilização da participação popular, pode-se observá-la a partir de dois pontos: suas condições e seus mecanismos.

⁴⁴ DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, pp. 34-35. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

⁴⁵ MODESTO, P. Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, v. 2, n. 2, 2005, pp. 2-3. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/02>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

Os mecanismos são instrumentos pelos quais a participação poderá ser instrumentalizada, ou seja, pelos quais ela poderá ser realizada de fato. Exemplos dos mecanismos de participação popular são aqueles mesmos já citados por Di Pietro⁴⁶ e Modesto⁴⁷ como instrumentos da participação popular, a exemplo dos conselhos participativos, consultas e audiências públicas.

Já as condições da participação popular consistem no ambiente que favorecerá (ou não) a utilização dos mecanismos desta participação. A expressão, a fim de que seja melhor compreendida, pode ser lida como “condições para a participação popular”. Joshua Cohen explica que “o ponto chave é fazer a deliberação possível”,⁴⁸ ou seja, é necessário que, para a utilização dos mecanismos de participação, estejam presentes condições favoráveis, sob pena de eles restarem inutilizados.

Moreira Neto,⁴⁹ a respeito do que entende por “condições da participação”, cita a admissibilidade como fator institucional *sine qua non* da participação, em sinônimo à previsão constitucional da participação.⁵⁰ A partir disso, o autor considera como condição da participação que esta esteja prevista no ordenamento jurídico.

Concorda-se com o autor que, para que ocorra a participação, é necessário que esta esteja prevista institucionalmente. É preciso aprofundar esta lição, a favor de um entendimento finalístico da participação popular, que consiste na concepção de que, ainda que esteja previsto institucionalmente apenas o mecanismo de participação, é necessário entendê-lo de forma ampla, de modo a criar as condições para a concretização de tal mecanismo – ainda que estas não estejam previstas legalmente.

Explica-se. A divulgação das audiências e consultas públicas é uma das condições para que a participação popular ocorra, enquanto as audiências e as consultas em si são os instrumentos propriamente ditos. Essa afirmação baseia-se no raciocínio de que, sem a

⁴⁶ DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, pp. 34-35. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

⁴⁷ MODESTO, P. Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, v. 2, n. 2, 2005, pp. 2-3. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/02>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

⁴⁸ COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Orgs.). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge: The MIT Press, 1997, p. 79.

⁴⁹ O autor também elenca como condição da participação a motivação psicossocial do ser humano para valer-se dos canais participativos. Contudo, como se trata de conceito que foge ao tema jurídico e adentra a ciência política, a sociologia e a psicologia, optou-se por não adentrar este ponto na presente pesquisa, visto ser esta eminentemente jurídica. Cf: MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial* (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 21.

⁵⁰ MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial* (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 21.

divulgação, não estarão presentes as condições para que seja instrumentalizada a participação popular. Sem a ampla divulgação da ocorrência das audiências ou das consultas, não é possível vislumbrar a participação popular por meio destas.

Fica então demonstrada a importância de estarem presentes condições que favoreçam a ocorrência da participação popular através de seus mecanismos, mesmo que tais condições – a exemplo da divulgação prévia de audiências ou consultas públicas – não estejam previstas expressamente pela legislação. Assim sendo, adota-se uma interpretação extensiva da ideia apresentada naquele momento por Moreira Neto quanto às condições para a participação.

O entendimento aqui adotado está de acordo com as lições posteriores do próprio Moreira Neto, que se mostra a favor de uma visão axiológica da Constituição em detrimento de uma visão positivista sobre ela. Nesse sentido:

No Brasil, estamos acostumados aos dogmatismos e ao formalismo constitucional, próprios da formação dominante do positivismo jurídico, acabamos caindo no erro de considerar a Teoria da Constituição como uma consequência de um Direito Constitucional positivo. Defendemos, portanto, e veementemente, a posição oposta, isto é, de que se torna necessário o estudo de um Direito Político sempre que devamos superar ou, pelo menos, tentar ultrapassar o formalismo constitucional e propugnar por uma “constituição material”, caso em que o Direito Constitucional pressupõe, ao revés, uma Teoria Constitucional.⁵¹

Sobre a visão axiológica da Constituição, o autor explica ela consiste em uma interpretação “sociologicamente orientada, centrada no problema específico de conciliação entre o fato e o valor através da norma, capaz de fazer prevalecer o seu espírito acima das ambiguidades, lacunas e até a obsolescência de sua letra”.⁵²

Essas ideias relacionam-se com o conceito da “dogmática constitucional da efetividade”, elaborado por Clèmerson Merlin Clève. Nessa teoria, o autor explica que deve haver uma “transmutação do lugar constitucional”, que envolve o reconhecimento da superação da hermenêutica positivista kelseniana para que se entenda a Constituição da República a partir do papel que “pretende desempenhar na sociedade complexa, plural e fragmentada da atualidade”.⁵³ Transcreve-se aqui excerto do texto para esclarecer sua utilidade:

Aprende-se desde cedo, particularmente na faculdade, que a Constituição é o corpo de normas dotadas de superior hierarquia residente no vértice da pirâmide jurídica, portanto, a ideia da ordem jurídica enquanto pirâmide. Está-se a referir, é evidente, à

⁵¹ MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial* (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 59.

⁵² MOREIRA NETO, D. F. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial* (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 61.

⁵³ CLÈVE, C. M. Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração. *Revista Crítica Jurídica*, Buenos Aires, n. 25, 2006, pp. 307-308. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

metáfora kelseniana que foi útil por muito tempo. No entanto, o lugar normativo da Constituição, hoje, não pode mais ser o mesmo. Antes de vértice de uma pirâmide, no âmbito nacional apresenta-se mais como centro, um centro exercente de atração de ordem gravitacional sobre o vasto universo normativo contaminado pela fragmentação. O universo jurídico é caos que se faz sistema pelo trabalho árduo do operador jurídico ao lançar mão da linguagem constitucional em busca da unidade de sentido. O que ora se apresenta não constitui nenhuma novidade. No campo jurídico tudo haverá de orbitar em torno da Constituição. Nesse caso ela é o sol, a estrela ímã que confere integridade ao universos caos (sic) fragmentado e descodificado dos microsistemas (sic) normativos que precisam ser reconstruídos enquanto sistema total (exigente, por isso mesmo, de consistência, coerência e integridade). O sistema não é um dado, mas antes um construído, resultado do arranjo arquitetônico do operador. (...) Qualquer estudo jurídico, portanto, sendo indiferente o ramo do saber, haverá de começar levando em conta a Constituição do ponto de vista formal e material, especialmente para cotejar a disposição que reclama aplicação com o Texto Constitucional e daí retirar a demonstração de sua legitimidade. Mas o trabalho final do operador jurídico, consistente na solução deste ou daquele caso, não se completa, não se perfaz, se também não for testado mais uma vez à luz da Constituição. A Constituição tem lugar no começo e no fim do trabalho hermenêutico.⁵⁴

A partir da lição de Clève, infere-se que, ainda que as devidas condições que favoreçam a aplicação dos mecanismos de participação popular não estejam previstas expressamente na legislação, entende-se que são necessárias, dadas as regras e princípios constitucionais.

Ora, se a Constituição dispõe que o Estado se configura como Democrático de Direito, no qual o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, não há como, em uma interpretação sistêmica e que leve em consideração a transmutação do lugar constitucional exposta por Clève, aplicar os mecanismos de participação popular previstos na legislação sem as condições para tanto.

Em outras palavras, como a Constituição da República permite que a democracia participativa complemente a representativa – conforme exposto por Paulo Bonavides⁵⁵ – os mecanismos de participação popular previstos na legislação só podem ser aplicados de modo a proporcionar, de fato, a possibilidade desta participação. E, como pontuado, isso ocorrerá apenas se colocadas em prática as condições que a favoreçam.

2.2.2 Participação popular e controle social

⁵⁴ CLÈVE, C. M. Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração. *Revista Crítica Jurídica*, Buenos Aires, n. 25, 2006, pp. 307-308. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁵ BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 25-27.

Frequentemente atrelada à temática da participação popular está a que envolve o controle social. Diante disso, são pertinentes algumas considerações a respeito desse conceito para auxiliar o entendimento da gestão democrática da cidade a ser esmiuçado posteriormente.

Ayres Britto define a expressão “controle” como “verificação, investigação, fiscalização”, implicando ato de adentrar o íntimo de algo ou alguém com “*animus sindicandi*”.⁵⁶ Di Pietro explica que a finalidade do controle é a de averiguar se a Administração está atuando de forma a cumprir “os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”.⁵⁷

Resta saber: quais são os sujeitos ativos (controladores) e passivos (controlados) do que aqui se denomina “controle social”? Nesse trabalho, entende-se que a população é o sujeito ativo do controle social e a Administração Pública, o passivo. É importante registrar essa distinção pelo fato de os sujeitos ativo e passivo serem apontados de forma invertida em outros estudos, como o de Gustavo de Aguiar Campos e Flávia Maria Pereira da Silva.⁵⁸

Feita esta ressalva, José dos Santos Carvalho Filho define o controle social como o “exercido diretamente por cidadãos, por setores da sociedade civil organizada ou por instituições concebidas para a representação dos interesses sociais, sobre os órgãos estatais”.⁵⁹ A seu ver, o sujeito ativo não possui origem no aparelho estatal, mas sim na sociedade por diversos formatos. Reforça-se, assim, o significado de “controle social” aqui utilizado, no qual quem exerce este controle é a população, ao passo que a controlada é a Administração Pública.

É necessário, porém, verificar se o controle social e participação popular são sinônimos ou conceitos com significados distintos. Ayres Britto os diferencia e defende que o primeiro corresponde a um direito público subjetivo, pelo fato de o particular poder cobrar uma ação ou omissão diretamente do Estado, enquanto a segunda seria poder político.⁶⁰ Arremata argumentando que “não há que confundir a participação popular com o controle social, pois o

⁵⁶ BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, 1992, p. 114. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

⁵⁷ DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 881.

⁵⁸ CAMPOS, G. A.; SILVA, F. M. S. P. Polícia e Segurança: o controle social brasileiro. *Revista Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 38, n. esp. 2, 2018, p. 208. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1414-989320180006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jun. 2020.

⁵⁹ ALMEIDA, F. D. M.; CARVALHO FILHO, J. S.. Controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 7, p. 192.

⁶⁰ BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, 1992, p. 117. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás”, dando a entender que a participação popular ocorre *a priori* do ato administrativo, enquanto o controle social ocorreria *a posteriori* deste mesmo ato.⁶¹

Entretanto, no item anterior deste trabalho, já foi demonstrado o porquê de não se adotar a definição de participação popular utilizada por Ayres Britto, que a entende de forma relacionada apenas a atividades legislativas. Como se empregou uma concepção mais ampla de participação popular, nesta pesquisa, também não há como se entender válido o critério seguido por Ayres Britto quanto ao momento da atuação dos particulares em relação ao ato administrativo.

Explica-se. Esclareceu-se que a participação popular não se restringe somente a atos legislativos, podendo abranger diversos outros atos e contar com inúmeros instrumentos para sua concretização. Como exemplos de instrumento de participação, foram elencadas a audiência e a consulta públicas. E, atualmente, já foi suscitado o debate quanto à possibilidade de a consulta pública ocorrer posteriormente à edição de atos administrativos, dado o disposto no Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015.⁶²

§ 3º. Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias.

Este projeto de lei foi o que deu origem à Lei nº 13.655/2018, responsável por atualizar e inserir novos artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Apesar de, no momento da sanção da lei, o excerto acima não mais constar do texto publicado, a ideia da possibilidade de utilização de consultas públicas – assim como de outros instrumentos de participação popular – após a edição do ato administrativo coaduna-se com o entendimento doutrinário atual, aqui representado pelo precitado posicionamento de Maffini e Heinen quanto à necessidade de participação em diversos momentos da atuação administrativa, seja em decisões, na execução ou nos resultados.⁶³

⁶¹ BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, 1992, p. 120. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

⁶² BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015*. Disponível em: <<http://anastasia.com.br/projetos/PLS349-2015.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

⁶³ MAFFINI, R.; HEINEN, J. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13/655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018, pp. 263-264. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

A utilização de tais instrumentos participativos em momento anterior à edição de atos administrativos se mostra pacífica no ordenamento jurídico, a exemplo da possibilidade de abertura de audiências e consultas públicas antes da decisão em processo administrativo (arts. 31 e 32 da Lei nº 9.784/1999);⁶⁴ a faculdade de consultas públicas precederem a edição de atos normativos (art. 29, *caput*, da Lei nº 13.655/2018);⁶⁵ a opção de realização de audiências ou consultas públicas antes de licitações que serão realizadas (art. 21, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021);⁶⁶ dentre outros que poderiam ser aqui citados.

Portanto, apenas pela observância do tema quanto à participação popular, discorda-se do critério utilizado por Ayres Britto a fim de diferenciar a participação popular e o controle social com base no momento da interação do particular com o Estado.

Esse óbice permanece quando analisado o tema do controle social. Considerando que esse controle significa a verificação pela população da atuação da Administração Pública em conformidade com o interesse público, esse controle depende de meios de participação popular. Desse modo, as considerações realizadas quanto à participação também se aplicam ao controle social, seja quanto aos possíveis momentos em relação ao ato administrativo (antes de sua edição ou após), seja quanto aos instrumentos disponíveis para sua concretização.

Neste mesmo sentido, Irene Nohara demonstra entender as audiências e as consultas públicas – já exploradas aqui como instrumentos e/ou mecanismos de participação popular – como possíveis mecanismos de controle social.⁶⁷ Assim sendo, esse tipo de controle pode ser realizado tanto em momento anterior à edição de atos, quanto em situação posterior a eles, dadas as mesmas razões expostas para esse fim no que dizia respeito à participação popular.

Desse modo, a participação popular e o controle social podem ocorrer tanto *a priori* como *a posteriori* do ato administrativo, já que foi explicado que ambos podem ser verificados nos diferentes momentos da edição de atos pela Administração Pública.

⁶⁴ Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. (...) Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

⁶⁵ Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

⁶⁶ Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados. Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

⁶⁷ NOHARA, I. P. Controle social da Administração Pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. In: GONZÁLEZ, J. A.; MARRARA, T. (Coords.). *Controles da Administração e judicialização de políticas públicas*. Almedina: São Paulo, 2016, p. 110.

É a finalidade que os diferencia. A participação popular é observada a partir do momento em que os indivíduos da sociedade participam da gestão cotidiana da Administração, com intuito de exercer a sua cidadania, contribuir com a construção de decisões estatais e promover maior legitimação dos atos do Poder Público. Já o controle social ocorrerá quando esta participação auxiliar na verificação se a Administração está agindo conforme os ditames a que deve obediência.

Percebe-se, assim, que a participação popular poderá ocorrer por si só, enquanto o controle social se realizará ora por meio da participação popular. Em outras palavras: é possível afirmar que a participação popular não implicará, necessariamente, controle social. Contudo, a participação popular poderá instrumentalizar esse controle, justamente por ser o controle realizado pela própria população.

A mesma interpretação foi recentemente utilizada por Maria Lírida Mendonça e Francisca Pequena, para a qual “pode-se afirmar que o controle social na Administração Pública só é possível para sua efetivação se for assegurado à coletividade o direito de participação popular”.⁶⁸

Isso implica dizer que instrumentos de participação popular são também potencialmente mecanismos de controle social. Melhor dizendo, as condições e os mecanismos de participação popular podem também ser utilizados para que seja instrumentalizado o controle social. Assim, eles também podem ser compreendidos como mecanismos e condições do próprio controle social, do mesmo modo que entendeu Nohara⁶⁹ ao citar as audiências e consultas públicas como relacionadas a este tipo de controle.

2.3 Gestão democrática da cidade

Inicialmente, cabe averiguar a que se refere o termo “gestão”. José dos Santos Carvalho⁷⁰ Filho e Mariana Mencio⁷¹ associam o conceito à ideia de “administração”. Carvalho Filho indica que “gestão” e “administração” correspondem à “adoção das providências

⁶⁸ MENDONÇA, M. L. C. A.; PEQUENA, F. Lei de Acesso à Informação e ao controle social na Administração Pública federal. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, 2021, p. 54. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/179143/174572>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

⁶⁹ NOHARA, I. P. Controle social da Administração Pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. In: GONZÁLEZ, J. A.; MARRARA, T. (Coords.). *Controles da Administração e judicialização de políticas públicas*. Almedina: São Paulo, 2016, p. 110.

⁷⁰ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 37.

⁷¹ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 12.

necessárias à conservação e controle de determinados bens ou interesses”.⁷² Em concordância com esta definição, Mencio ainda acrescenta a ideia de que estes interesses podem corresponder tanto a interesses privados como a interesse público.⁷³

Neste trabalho, leva-se em consideração justamente a administração de interesses públicos – ora entendidos como interesses da coletividade – visto que, com a gestão democrática da cidade, pretende-se uma gestão de que participe a coletividade presente nas cidades.

Sobre o que representa a gestão democrática da cidade em si, Bucci ensina que a palavra “gestão”⁷⁴ representa ampla responsabilidade de coordenação e planejamento: “a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”.⁷⁵

No mesmo sentido, Lígia Melo de Casimiro explica que o Estatuto da Cidade reconhece a cidadania ativa pela participação social no que se refere aos instrumentos de política urbana. Esclarece que, por “cidadania ativa”, entende a participação popular capaz de “criar, transformar e controlar”, aqui consistindo em semelhança com os termos empregados por Bucci.⁷⁶

Bucci ressalta que o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade não elenca a gestão democrática apenas como princípio, mas também como diretriz operacional da ordem jurídico-urbanística. Expõe, igualmente, que o Capítulo IV,⁷⁷ destinado especificamente à gestão democrática da

⁷² CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 37.

⁷³ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 13.

⁷⁴ A autora ainda cuida de diferenciar os termos “gestão” e “gerenciamento”. A definição do primeiro termo foi explicada no teor do trabalho, mas a do segundo, a título de curiosidade, é explicada pela autora como relacionando-se “à simples execução cotidiana de tarefas e serviços de administração”. Cf: BUCCI, M. P. D. *Gestão democrática da cidade*. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

⁷⁵ BUCCI, M. P. D. *Gestão democrática da cidade*. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

⁷⁶ CASIMIRO, L. M. S. M. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, 2017, p. 9. Disponível em: <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

⁷⁷ CAPÍTULO IV - DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V – (VETADO). Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa

cidade, pelo fato de ser o penúltimo capítulo do Estatuto (estando em posição anterior somente às disposições gerais), indica ter esta um caráter de norma de processo político-administrativo. Melhor dizendo: isso evidencia que todo o processo de política urbana e a aplicação dos institutos tratados no Estatuto da Cidade devem observar a gestão democrática da cidade.⁷⁸

Bucci ainda acrescenta que a gestão democrática da cidade não consiste apenas no “governo do povo” e no “governo pelo povo”, mas também no “governo da cidade ‘para o povo’”, remetendo “a uma concepção ampliada de cada direito relacionado à vida urbana. De acordo com ela (a gestão democrática da cidade) é que se vislumbram o ‘direito à cidade’ e ‘função social da cidade’, tal como dispõe a parte final do art. 182⁷⁹ do texto constitucional, ao estabelecer como objetivo da política de desenvolvimento urbano ‘ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes’”.⁸⁰

A fim de explicar os conceitos a que fez referência a citada autora, toma-se a lição de Thiago Marrara, para quem a função social da cidade é realizada “quando os elementos urbanos atingirem um equilíbrio dinâmico” e, também, que esta “não é outra coisa senão um instrumento para a concretização da dignidade humana. O cumprimento da função social da cidade condiciona o bem-estar dos cidadãos locais”. Esclarece, ainda, que a função social da cidade em muito se assemelha ao direito à cidade, referindo-se aos dois conceitos como “faces da mesma moeda”.⁸¹

Bucci possui entendimento semelhante, já que se refere à gestão democrática da cidade como garantidora de que “a cidade seja um espaço de convivência de todos os seus habitantes,

participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

⁷⁸ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

⁷⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁸⁰ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 338.

⁸¹ MARRARA, T. *Bens públicos – domínio urbano – infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 182-183.

onde cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades”,⁸² em clara referência à ideia de dignidade humana.

Apesar de o art. 182, §2º da Constituição da República condicionar o cumprimento da função social ao atendimento das exigências previstas em cada plano diretor – sem prejuízo do cumprimento de eventuais normas editadas pela União em cumprimento ao art. 3º,⁸³ do Estatuto da Cidade –, nota-se que a doutrina atrela a função social ao princípio da dignidade humana.

Desse modo, a gestão democrática da cidade envolve as atividades estatais de direção, planejamento, controle e avaliação realizadas com o auxílio e participação da população, em prol de garantir que as políticas urbanas se voltem ao atendimento da possibilidade de que todos os habitantes da cidade se desenvolvam plenamente. Assim, fica bastante claro o que Bucci pretende explicitar com a ideia de que a diretriz da gestão democrática da cidade implica um governo “do povo”, “pelo povo” e “para o povo”.⁸⁴

Pelas características das atividades realizadas pela população no exercício da gestão democrática da cidade, há que se compreender a gestão democrática em todas as fases da política urbana: desde o seu planejamento, passando por sua organização e execução até a sua avaliação e revisão.

Em igual sentido, Oliveira, Lopes e Sousa ensinam que “a atuação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades deve ocorrer em todos os momentos, desde a contribuição para os técnicos oferecerem soluções ajustadas à realidade social e aos verdadeiros anseios da comunidade até o momento de aprovação, execução, avaliação e monitorização das políticas urbanísticas”.⁸⁵

⁸² BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 337-338.

⁸³ Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

⁸⁴ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

⁸⁵ OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018, p. 328. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

2.3.1 Intersecções entre participação popular, controle social e gestão democrática da cidade

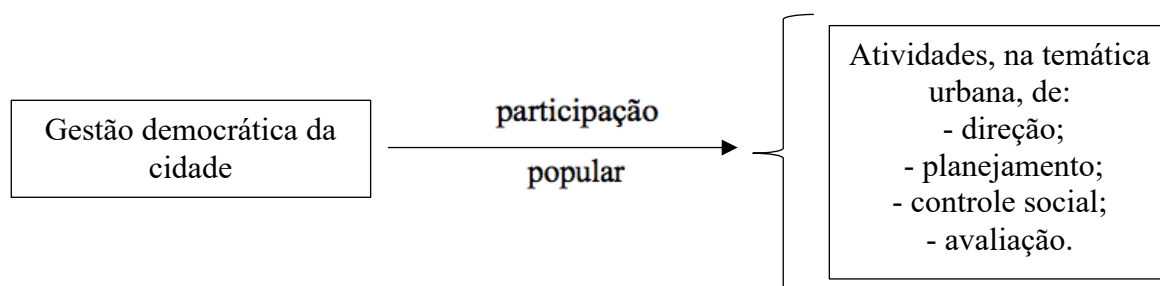
A partir do que foi exposto nos itens anteriores, notam-se alguns pontos em comum entre “participação popular”, “controle social” e “gestão democrática da cidade”. Todos esses conceitos são defendidos aqui como direito fundamental no atual Estado Democrático de Direito. Ayres Britto é quem o faz quanto ao controle social – apesar de ter sido esclarecido que não se concorda com as demais atribuições que confere ao conceito –, equiparando tal direito ao de liberdade de locomoção e inviolabilidade domiciliar, enquanto direitos fundamentais previstos na Constituição da República.⁸⁶

Oliveira, Lopes e Sousa defendem o direito à participação no contexto da democratização das decisões públicas quanto às questões urbanas, explicando que é “defensável que também o direito à participação seja considerado um direito fundamental de ranking constitucional”.⁸⁷

Sendo certo que todos os três conceitos se referem a uma atividade que possui como sujeito ativo a sociedade, pontuou-se que o controle social pode ser realizado por meio da participação popular. Considerando que o controle social é uma das atividades praticadas no que se entende por gestão democrática da cidade (dentre outras), pode-se entender que a gestão democrática da cidade também pode ser instrumentalizada por participação popular.

Então, de acordo com os conceitos explorados, é possível realizar a seguinte inferência:

Figura 01: Definição de gestão democrática da cidade.



Fonte: elaboração da autora.

⁸⁶ BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, 1992, p. 118. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

⁸⁷ OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018, p. 328. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

Pela figura acima, permite-se compreender com mais clareza a aplicação dos conceitos empregados neste trabalho. Entendem-se claras as estreitas ligações entre as definições dos conceitos de participação popular, de controle social e de gestão democrática. É válido, também, realizar alguns apontamentos semelhantes àqueles feitos quanto à participação popular em relação ao controle social.

Da mesma maneira que pode propiciar o controle social, a participação popular possibilita também o exercício da gestão democrática da cidade. Confirma-se tal entendimento pelo fato de que, à semelhança dos instrumentos de participação popular exemplificados nos itens anteriores deste trabalho, o Estatuto da Cidade elenca em seu art. 43, como instrumentos da gestão democrática da cidade, órgãos colegiados (a exemplo dos conselhos), debates, audiências públicas, consultas públicas e conferências.

Em outras palavras, a participação pode viabilizar tanto o controle social como a gestão democrática da cidade (que acaba por incluir, também, o controle social, como ilustrado na figura acima). As demais atividades relativas à gestão democrática da cidade, como as de direção, planejamento e avaliação, serão também instrumentalizadas mediante a participação popular.

As mesmas considerações feitas a respeito das condições e mecanismos de participação popular também são aplicáveis à gestão democrática da cidade. Os mencionados instrumentos do art. 43 do Estatuto da Cidade não terão aplicação possível caso as condições para tanto não estejam dispostas.

No mesmo sentido do entendimento adotado neste trabalho, Casimiro defende a necessidade de condições pré-existentes para o bom funcionamento da gestão democrática da cidade, utilizando como exemplo a publicidade. Explica que “para favorecer a participação popular é fundamental que se garanta a publicidade dos atos praticados pela administração pública no âmbito da gestão urbana”.⁸⁸ Acrescenta, ainda, que “a observância do princípio da publicidade direciona e limita a atuação pública, promovendo a transparência que o Estado republicano e democrático exige, como uma condição para o seu legítimo funcionamento”.⁸⁹

⁸⁸ CASIMIRO, L. M. S. M. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, 2017, p. 16. Disponível em: <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

⁸⁹ CASIMIRO, L. M. S. M. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, 2017, p. 9. Disponível em: <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

É necessário, portanto, aplicar a “dogmática constitucional da efetividade” de Clève – já explicada anteriormente –,⁹⁰ também à gestão democrática da cidade. Assim, mesmo que não previstas expressamente na legislação as condições para que sejam de fato implementados os seus instrumentos, deve-se ter o entendimento destes últimos a partir da transmutação do lugar constitucional. Ainda que as condições para favorecer a implementação dos instrumentos da gestão democrática da cidade estejam ausentes do direito positivo, elas devem ser entendidas como necessárias para a sua observância a fim de que se cumpra o entendimento que melhor se coaduna ao Estado Democrático de Direito.

Ideia semelhante à de Clève é explicada por Marco Antonio Queiroz Moreira, aplicando-a especificamente à gestão democrática da cidade conforme expresso a seguir:

À correta concepção de gestão democrática da cidade se impõe o rompimento com os grilhões do positivismo estático, para alcançar uma consentânea hermenêutica arraigada no conteúdo axiológico da Constituição, de vez que a democracia participativa se encontra abroquelada pela materialidade constitucional, porquanto se revela com manifestação do princípio da soberania popular consagrado no parágrafo único do primeiro artigo do Pacto Fundamental, norteador de todas as ações do Estado Democrático. Portanto, a gestão democrática detém o axioma da soberania popular, devendo ser levada a efeito independentemente das objeções positivistas que se apresentam a sua introdução na área municipal.⁹¹

Esclarecidas as possíveis intersecções entre participação popular, controle social e gestão democrática da cidade, bem como as definições de cada um destes conceitos, passa-se ao estudo da gestão democrática da cidade no formato previsto pelo Estatuto da Cidade. Posteriormente a isso, poderá ser feita a análise do tema sob o viés dos Tribunais, da forma pretendida e exposta na introdução deste trabalho.

⁹⁰ CLÈVE, C. M. Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração. *Revista Crítica Jurídica*, Buenos Aires, n. 25, 2006, pp. 307-308. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁹¹ MOREIRA, M. A. Q. *Democracia participativa no município*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, pp. 76-77.

3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001)

Conforme já exposto na introdução, este trabalho se presta a verificar como os Tribunais interpretam os comandos do Estatuto da Cidade a respeito da gestão democrática da cidade. Assim, após as considerações teóricas do capítulo anterior, serão examinados os dispositivos que se relacionam à gestão democrática da cidade contidos na Lei nº 10.527/2001. Pretende-se expor quais comandos do Estatuto devem ser levados em conta na verificação de como os Tribunais interpretam a gestão democrática da cidade.

3.1 Dispositivos do Estatuto da Cidade que mencionam expressamente a gestão democrática da cidade

No Estatuto da Cidade, alguns dispositivos referem-se de modo expreso à gestão democrática da cidade. São eles o inciso II do art. 2º, inserido no Capítulo I, sobre diretrizes gerais, e os arts. 43, 44 e 45, integrantes do Capítulo IV, destinado especificamente à temática da gestão democrática da cidade. Veja-se:

CAPÍTULO I **DIRETRIZES GERAIS**

(...)

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

CAPÍTULO IV **DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara 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 comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Em seguida, serão estudados de forma pormenorizada os dispositivos acima transcritos.

3.1.1 Gestão democrática da cidade como diretriz geral

No Estatuto da Cidade, o legislador optou por considerar a gestão democrática da cidade como diretriz geral das políticas urbanas, conforme observado em seu art. 2º, II. Entretanto, não é incomum perceber referências à gestão democrática da cidade ora como princípio, ora como diretriz. Por vezes, não é realizada qualquer distinção entre princípios e diretrizes, sendo a gestão democrática da cidade entendida de ambas as formas, tidas como sinônimos. Além de referências a princípios e diretrizes, o tema leva à análise de mais um conceito, comumente mencionado em matéria de competências urbanísticas, que é o de norma geral.

Nessa toada, é necessário traçar uma retrospectiva que se inicia na Constituição Federal.

Em seu art. 21, XX, o constituinte estabeleceu como competência administrativa exclusiva da União a instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Nota-se que o texto utiliza o vocábulo “diretrizes”. Todavia, questiona-se o rigor na escolha do termo, visto que, no inciso seguinte, atribui-se à União o estabelecimento de “princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”. Essa diferença redacional mostra que o constituinte desejava instituir competências diversas quanto à política urbana e à política de viação ou a menção a “princípios” e “diretrizes” foi feita sem rigor técnico de modo a conferir a ambos os termos o mesmo significado?

No que toca à competência legislativa, o art. 24, I e §1º da Constituição Federal prevê a competência da União para fixar “normas gerais” em matéria de direito urbanístico.⁹²

Não obstante a Constituição Federal tenha determinado o estabelecimento, pela União, de “diretrizes” em políticas urbanas quanto à competência administrativa e de “normas gerais” no que diz respeito à competência legislativa, o Estatuto da Cidade, lei editada pela União, assim prevê em seu preâmbulo: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. A princípio, ao menos,

⁹² É o que se depreende da leitura conjunta do inciso I e do §1º do art. 24, da Constituição Federal: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

parece haver certa inversão dos conceitos. Ou seriam então “normas gerais” e “diretrizes” termos equivalentes?

Em âmbito doutrinário, por diversas vezes os termos são empregados sem uma definição exata. Carlos Ari Sundfeld, por exemplo, indica que o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, “valeu-se das competências recebidas dos arts. 21, XX e 24, I, da Constituição Federal, pelo quê essas diretrizes têm o ‘status’ de normas gerais nacionais, sendo, portanto, vinculativas para todos os entes da Federação, especialmente os Municípios”.⁹³

Desta lição de Sundfeld, depreende-se que o autor, aparentemente, possui entendimento de que normas gerais seriam aquelas de aplicação territorial irrestrita. A seu ver, o conceito de “norma geral” está ligado à abrangência de aplicabilidade quanto aos entes da Federação. Apesar de ficar claro que entende como diversos os conceitos de “norma geral” e “diretrizes gerais”, não esclarece qual a definição deste último pelo autor.

Bucci também aborda os conceitos aqui mencionados ao comentar o Capítulo IV do Estatuto da Cidade, direcionado à gestão democrática da cidade. Para a autora, a função deste capítulo “é garantir, não apenas como princípio, mas como diretriz de ‘operação’ da nova ordem jurídico-urbanística”⁹⁴ todo o disposto no art. 2º, II, também do Estatuto da Cidade. Entende-se que, para esta autora, a gestão democrática da cidade pode ser tanto um princípio como uma diretriz. Tais termos corresponderiam a conceitos distintos.

Dadas as incertezas das passagens acima exemplificadas, passa-se a uma tentativa de melhor entender o emprego dos conceitos citados. Iniciando pelo termo “norma geral”, importa observar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, para quem estabelecer normas gerais de Urbanismo é o mesmo que estipular “imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional”.⁹⁵ Isso confirma o entendimento obtido da leitura de Sundfeld,⁹⁶ ou seja, de que normas gerais são caracterizadas pela aplicabilidade em todo o território brasileiro.

Por meio das normas gerais que poderão ser estabelecidos os princípios e as diretrizes. É assim que entende Meirelles, pois, ao abordar o tema de normas gerais de urbanismo, refere-se a elas como sendo as responsáveis por fixar “princípios científicos e diretrizes técnicas para

⁹³ SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 53.

⁹⁴ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

⁹⁵ MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 532.

⁹⁶ SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 53.

a ação estadual e municipal”.⁹⁷ Em igual direção, ensina José Afonso da Silva que normas gerais são “normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”.⁹⁸

Firmada, portanto, a definição de “norma geral”, resta diferenciar os conceitos de “princípio” e “diretriz”. Robert Alexy explica que os princípios não possuem um mandamento definitivo, mas um caráter apenas “prima facie”. Os princípios demandam que seu conteúdo seja efetuado tanto quanto for possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, não dispondo eles “da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas”.⁹⁹

De acordo com as lições de Alexy, entende-se que, apesar de os princípios não disporem a respeito da extensão de seu conteúdo, é possível que, em determinado caso concreto, seja necessário o sopesamento de diversos princípios colidentes. É o que indica o autor ao comparar “princípio” e “regra”, esclarecendo que “um princípio cede lugar quando, em um determinado caso, é conferido um peso maior a outro princípio antagônico. Já uma regra não é superada pura e simplesmente quando se atribui, no caso concreto, um peso maior ao princípio contrário ao princípio que sustenta a regra”,¹⁰⁰ acrescentando que, diferentemente dos princípios, as regras possuem “determinação da extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas”.¹⁰¹

O termo “diretrizes”, por sua vez, é definido por José dos Santos Carvalho Filho como “comandos dirigidos para o futuro”, contendo “caráter programático”.¹⁰² O mesmo teor é observado por Gustavo Corrêa Matta,¹⁰³ que, ao dissertar sobre os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, explica entender a diretriz como definição de rumos, dinâmicas, estratégias, linhas gerais e rotas.

⁹⁷ MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 531-532.

⁹⁸ SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 65.

⁹⁹ ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 103-104.

¹⁰⁰ ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 105.

¹⁰¹ ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 104.

¹⁰² CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 20.

¹⁰³ MATTÁ, G. C. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTÁ, G. C.; PONTES, A. L. M. (Org.). *Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007, p. 65. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39223>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Pode-se entender, portanto, que o fator distintivo entre “princípios” e “diretrizes” é o seu grau de abstração. Enquanto os princípios devem nortear as condutas tanto quanto for possível, as diretrizes apresentam conteúdo com maior grau de concretude comparado aos princípios, estabelecendo um caráter programático não observado nos princípios.

Assim sendo, nada impede que a gestão democrática da cidade seja observada tanto como um princípio, quanto como uma diretriz. Apesar de distintos os conceitos, é fato que a gestão democrática como princípio necessita ser concretizada sempre que não haja outro princípio antagônico colidente e preponderante. Já como diretriz, ela deve ser aplicada no sentido de impor uma adaptação gradual ao funcionamento da Administração Pública das cidades no sentido de se tornar cada vez mais democrática.

3.1.2 Instrumentos da gestão democrática da cidade

Além do art. 2º, como visto, a gestão democrática é tratada em capítulo próprio do Estatuto, que parte do art. 43. O primeiro inciso desse artigo estabelece os “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal” como instrumentos a serem utilizados para garantir a gestão democrática da cidade. Tais órgãos colegiados possuem como maior exemplo a figura dos conselhos.

Os conselhos, segundo Marrara, são uma das formas de consensualização da Administração Pública, entendida como “movimento de transformação da Administração Pública e de seus processos administrativos em favor da edificação de consensos”.¹⁰⁴ Esse movimento se vale de instrumentos de natureza procedimental, orgânica ou contratual. Os conselhos são exemplo de mecanismo orgânico, pois viabiliza a construção de consensos por meio da participação da população em órgãos colegiados como os conselhos na área da educação, cultura, saúde e urbanismo.¹⁰⁵

Leonardo Avritzer indica que os conselhos são “instituições híbridas”,¹⁰⁶ contando com a participação na sua composição de atores da sociedade civil e de membros do Poder

¹⁰⁴ MARRARA T. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n. 2, 2015, p. 510. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

¹⁰⁵ MARRARA T. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n. 2, 2015, p. 510. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

¹⁰⁶ AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Cortez: São Paulo, 2010, p. 34.

Executivo. Seguindo o mesmo entendimento, Bucci ensina que os conselhos possuem natureza “sui generis”, não sendo “nem inteiramente comunitários, nem propriamente estatais”.¹⁰⁷

Bucci¹⁰⁸ ainda aponta a necessidade de que a composição dos conselhos reflita cuidadosamente uma estrutura representativa e funcional. Com isso é necessária a presença de representantes do Poder Público na medida que sejam capazes de discutir com a sociedade civil dentro do conselho. É igualmente preciso que a sociedade esteja representada de acordo com seus vários segmentos, sem que um setor atrapalhe a representação de outro.

Apesar de Avritzer¹⁰⁹ indicar a proliferação dos conselhos ao redor de todo o Brasil, Ana Paula Paes de Paula¹¹⁰ aponta que estes instrumentos ainda são limitados, fragmentados e locais e Bucci esclarece haver problemas ligados à falta de estrutura física e à ausência de tecnicidade no assessoramento de conselheiros. Acrescenta, ainda, o problema do que chama de “elitismo popular”,¹¹¹ consistente na baixa representatividade de indivíduos não engajados em outros órgãos de representação popular e, também, na superposição de representações, correspondendo à situação de conselheiros com cargos na Administração ou ligados a agentes públicos.

Muito também se fala a respeito de os conselhos serem consultivos ou deliberativos. Como o próprio nome já diz, os conselhos consultivos seriam aqueles com espaço destinado à mera consulta, sem vincular a decisão administrativa. Os deliberativos, por sua vez, são aqueles no qual as decisões ali tomadas são de observância obrigatória pelo Poder Público, ou seja, de caráter vinculante, como aponta Marcos Augusto Perez.¹¹²

É também comum se deparar com debates a respeito de pontos negativos e pontos positivos de se conceber conselhos exclusivamente consultivos ou exclusivamente deliberativos. Todavia, conforme demonstra Perez,¹¹³ os conselhos não precisam ser apenas

¹⁰⁷ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 341-342.

¹⁰⁸ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 342.

¹⁰⁹ AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Cortez: São Paulo, 2010, p. 35.

¹¹⁰ PAULA, A. P. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005, p. 41. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/edicoes-antiores>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

¹¹¹ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 343.

¹¹² PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 141.

¹¹³ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 141.

deliberativos ou somente consultivos, sendo possível que um mesmo conselho exerça tanto funções deliberativas como consultivas.

Como principal órgão colegiado de política urbana no nível nacional, importa citar o Conselho das Cidades (ConCidades). Inicialmente ligado ao Ministério das Cidades, este conselho foi criado pelo Decreto nº 5.031/2004, posteriormente atualizado pelo Decreto nº 5.790/2006, com atribuições deliberativas e consultivas.¹¹⁴

Sobre o assunto, dois fatos precisam ser registrados: i) a extinção do Ministério das Cidades; e ii) a extinção de órgãos colegiados pelo Decreto nº 9.759/2019. O Ministério das Cidades foi extinto pelo Decreto nº 9.666/2019, sendo que suas funções passaram a ser exercidas pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (de acordo com a redação do Decreto nº 10.290/2020). Assim, o ConCidades, anteriormente pertencente ao Ministério das Cidades, passaria a pertencer ao Ministério de Desenvolvimento Regional, não havendo entraves jurídicos até então.

Ocorre que o Decreto nº 9.759/2019 dispõe, em seu art. 1º (com redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019), o seguinte:

Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
§ 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por:
I - decreto;
II - ato normativo inferior a decreto; e
III - ato de outro colegiado.
§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição.

De acordo com esta redação, o Conselho das Cidades estaria extinto, pois, como visto anteriormente, foi instituído por decreto. Apesar de ser mencionado em algumas outras leis, a exemplo da Lei nº 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), estas nada dizem a respeito de sua competência ou composição, não restando outra conclusão sobre o ConCidades senão sua extinção.

Todavia, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121-DF, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, trouxe algumas modificações para o entendimento acima. Em decisão liminar,¹¹⁵ o Tribunal, por maioria, suspendeu a eficácia do §2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, para afastar, até o exame definitivo

¹¹⁴ Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.(Decreto nº 5.790/2006).

¹¹⁵ Esta decisão liminar foi conferida em 13 de junho de 2019. Atualmente, após manifestação da Procuradoria Geral da República, os autos encontram-se conclusos ao Relator desde 01 de fevereiro de 2021.

da ação, “a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência ‘sobre a competência ou a composição’”.¹¹⁶

Com esta decisão, o ConCidades não estaria extinto, visto que, apesar de as demais leis que o citam não abordarem a sua competência ou composição, isto não seria mais necessário, ao menos por enquanto, em razão da decisão liminar conferida nos autos da ADI nº 6.121. Ainda assim, para que não reste dúvidas a respeito, é de se citar que, no teor da mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que estão mantidos todos os conselhos mencionados pela Medida Provisória nº 870/2019 (atualmente convertida na Lei nº 13.844/2019), dentre os quais se inclui o Conselho das Cidades.

Apesar de o art. 57, XII, da Lei nº 13.844/2019, transformar o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o próprio sítio eletrônico¹¹⁷ do Ministério do Desenvolvimento Regional ainda utiliza o termo Conselho das Cidades, tratando ambos como dois conselhos distintos e existentes.¹¹⁸ De todo modo, não há mais dúvidas sobre o fato de que este conselho não está extinto.

Retomando a análise do art. 43 do Estatuto da Cidade, em seu inciso II estão previstos como instrumentos de gestão democrática da cidade os debates, as audiências e as consultas públicas. Os debates, como demonstra Carvalho Filho, não possuem conotação jurídica distinta daquela usualmente conhecida pela língua portuguesa. O autor explica serem os debates um “intercâmbio de ideias, opiniões e críticas construtivas por parte dos debatedores no intuito de permitir conclusões de melhor nível para a solução de determinados problemas específicos”.¹¹⁹ Neste caso em específico, os debates correspondem àqueles realizados entre representantes do Poder Público e da população, discutindo assuntos relacionados a temas urbanísticos.

Os debates podem ocorrer isoladamente ou dentro das chamadas audiências públicas, instrumentos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro há algum tempo – mesmo que não relacionadas à matéria urbanística –, previstas antes mesmo da Constituição Federal de 1988. Isso se comprova pela Resolução nº 001/1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente,

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021

¹¹⁷ Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

¹¹⁸ Apesar de o sítio eletrônico destinar duas abas diferentes para o Conselho das Cidades e para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, neste último são encontrados conteúdos a respeito do Conselho das Cidades.

¹¹⁹ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 302.

que, em seu art. 11, §2º,¹²⁰ prevê a realização de audiência pública para discussão de impactos ambientais e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA a respeito de projetos potencialmente modificadores do meio ambiente.

Antes de adentrar maiores especificidades da audiência pública, tem-se que a origem deste instituto possui seus contornos traçados nas garantias do devido processo legal e da ampla defesa, conforme aponta Mariana Mencio¹²¹ ao explicar que este mecanismo de participação popular possui raízes no direito inglês e no direito americano. Vera Monteiro¹²² também aborda esta perspectiva ao tratar das consultas públicas,¹²³ pois por se tratar de um instrumento de participação popular e potencialmente defensor do direito de defesa dos interesses da coletividade, é necessária a sua ampla motivação – entendido pela autora como um modo de promover a garantia ao devido processo legal e à ampla defesa.

Ressalta-se que o intuito deste trabalho é fornecer uma visão dos instrumentos de participação popular – e, conseqüentemente, de gestão democrática da cidade – de forma ampla. Ou seja, deixando de serem entendidos apenas como meros canceladores de validade do ato administrativo ou singelos requisitos processuais. Apesar de ser necessário reconhecê-los como tal, importa também entendê-los além disso, como potenciais instrumentos de legitimação da decisão administrativa e de avaliação, por parte da população, se o interesse público encontra respaldo. É também nesse sentido o entendimento também de Maffini e Heinen.¹²⁴ Sendo assim, o ora expresso aplica-se, logicamente, à audiência pública – bem como aos demais instrumentos de participação popular.

¹²⁰ § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

¹²¹ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, pp. 110-111.

¹²² MONTEIRO, V. Art. 29 da LINDB: regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

¹²³ Apesar de a autora se referir a consultas públicas, a lógica é perfeitamente cabível ao caso de audiências públicas, visto que ambos correspondem a instrumentos de participação popular passíveis de serem promovidos pela Administração Pública.

¹²⁴ MAFFINI, R.; HEINEN, J. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13/655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018, p. 264. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

A respeito do instituto em si, Marrara e Nohara¹²⁵ explicam que a audiência pública consiste em mecanismo de participação na fase instrutória do processo aberto a toda a população. Diferentemente da consulta, a audiência é marcada pela oralidade e com duração concentrada em algumas horas, com início e término no mesmo dia. Marcos Augusto Perez¹²⁶ acrescenta que a audiência pública é gratuita, ou seja, não é possível que seja cobrada contrapartida aos participantes para efetivamente participarem da reunião destinada à audiência. Isso decorre do princípio geral da gratuidade que caracteriza os processos administrativos nos quais as audiências são empregadas.

Em tese, dadas as características aqui expostas, a audiência pública é, normalmente, realizada de forma presencial. Porém, é válido tecer alguns comentários em relação às restrições impostas pela pandemia de Covid-19 e que têm modificado a dinâmica do instituto. Alexandre Aragão, ao abordar o tema, explica ser necessário enxergar a audiência pública a partir de uma visão teleológica. Apesar de geralmente realizada de forma presencial, a audiência pública também atinge sua finalidade se realizada virtualmente. Sobre o assunto, o autor indica que “o conteúdo se sobrepõe à norma”¹²⁷ neste caso. É importante, porém, que audiências virtuais sejam marcadas pela sincronicidade e não simplesmente como discursos gravados para a população. Sem a possibilidade de participação em tempo real nos debates, não se poderá falar de verdadeira audiência pública.

Essa afirmação tem relação com os direitos que os participantes detêm. Embora não sejam verdadeiramente partes no processo administrativo, Marrara e Nohara, a partir da LPA federal, elencam os seguintes direitos dos participantes da audiência pública: “(1) direito ao exame dos autos; (2) direito à manifestação oral; (3) direito à consideração da manifestação; e (4) direito à resposta fundamentada quanto à sua manifestação”.¹²⁸

O primeiro direito em decorrência lógica das finalidades deste mecanismo, pois seria esvaziada a participação popular sem o conhecimento, pelos participantes, do que estaria sendo discutido. Isto é uma das expressões do que se entende, neste trabalho, como uma das condições para que o mecanismo possa atingir a sua finalidade e atingir toda a sua potencialidade.

¹²⁵ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 239.

¹²⁶ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 174.

¹²⁷ ARAGÃO, A. Audiências públicas virtuais: possibilidades e limites durante a pandemia da Covid-19. *Direito do Estado*. Salvador, BA, 2020. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/alexandre-aragao/audiencias-publicas-virtuais-possibilidades-e-limites-durante-a-pandemia-da-covid-19>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

¹²⁸ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 243.

O segundo direito, qual seja o de manifestação oral, necessita ser compreendido de forma mitigada nos casos em que o participante não tiver condições de se expressar de forma oral. Atribuem este entendimento à necessidade de se observar a isonomia.¹²⁹

O terceiro e quarto direitos expostos por Marrara e Nohara indicam a necessidade de que a manifestação do participante seja levada em consideração pelos tomadores de decisão – no caso, os representantes da Administração Pública – e que o participante obtenha resposta fundamentada quanto à sua manifestação, seja pelo seu acolhimento ou não.¹³⁰ Isto é uma expressão do caráter não vinculante da audiência pública, de acordo com a classificação indicada por Perez, em decorrência dos “direitos fundamentais de petição e de informação, em sua dimensão coletiva”.¹³¹ Apesar de meramente opinativos, nota-se que esta característica não exclui a necessidade de que os participantes recebam resposta fundamentada a respeito do acolhimento ou não, pela Administração Pública, de sua manifestação quando da tomada de decisão.

Marrara e Nohara também elencam deveres da Administração Pública, quais sejam: “(1) o dever de divulgar amplamente a abertura da audiência e conceder amplo acesso aos autos do processo administrativo; (2) o dever de considerar as manifestações orais apresentadas no debate; (3) o dever de responder eventuais questionamentos sobre o objeto da audiência pública; (4) o dever de registrar os debates ocorridos durante a audiência”.¹³² Nota-se que todos os deveres indicados pelos autores relacionam-se ao que, neste trabalho, entende-se como condições para a ocorrência dos mecanismos (no caso, a audiência pública).

O primeiro dever está inteiramente ligado à publicidade e é, de fato, condição essencial para que a população conheça o que será discutido e tenha capacidade de formular suas eventuais sugestões sobre o tema. O segundo dever se relaciona à ideia de que a audiência pública não pode ser encarada como mero requisito formal de processo administrativo. Ou seja, o intuito da audiência pública é que a Administração Pública efetivamente leve em consideração o que for discutido na audiência. Sobre isso, Marrara e Nohara alertam que “considerar significa levar em conta para fins de reflexão e ponderação dos diversos elementos probatórios que

¹²⁹ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 243.

¹³⁰ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 243.

¹³¹ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 165.

¹³² MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 243-244.

compõem o processo”,¹³³ sem corresponder ao sinônimo de conceber o discutido na audiência pública como vinculante à decisão administrativa. Mais uma vez, relembra-se a lição de Perez,¹³⁴ que indica ser a audiência pública um instrumento de participação popular não vinculante.

O terceiro dever está relacionado ao segundo. Como é necessário que o tomador da decisão administrativa considere as manifestações realizadas na audiência pública, ele também deverá responder de modo fundamentado o porquê do acolhimento ou não da manifestação na decisão. Por fim, o quarto dever se mostra relevante como condição da realização da audiência pública na ocasião em que poderá fornecer subsídios à realização de outras audiências públicas, ou mesmo de outros mecanismos de participação popular. Assim, como parte do processo administrativo, o registro das audiências públicas ocorridas integra o que deverá ser objeto de publicidade, mencionado no primeiro dever.

No Estatuto da Cidade, como observado, a redação da norma nada mais indica que “deverão ser utilizados” instrumentos como a audiência pública para garantir a gestão democrática da cidade. Inicialmente, tem-se que, como prevista pela Lei nº 10.257/2001, a falta de sua realização nos casos envolvendo questões urbanísticas invalidaria o respectivo procedimento. Este é o entendimento de Perez, de que “nos casos especificados em lei, a falta de realização de audiência pública, previamente à decisão administrativa, invalida todo o procedimento administrativo, ou os atos que sucederam a omissão da Administração Pública”.¹³⁵

Ainda que, como já pontuado, deva-se entender a audiência pública não apenas como um mero requisito processual de validade, bem como de acordo com os direitos e deveres dos administrados e da Administração Pública expostos por Marrara e Nohara, ainda restam alguns questionamentos procedimentais para os quais o Estatuto da Cidade não fornece respostas. Isso já foi, inclusive, objeto de apontamento por Mêncio,¹³⁶ em 2007, situação que se mantém inalterada até os dias de hoje. Quantas audiências públicas seriam necessárias? Qual o tempo necessário de intervalo entre uma e outra audiência pública? Qual o tempo prévio a ser

¹³³ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 244.

¹³⁴ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 165.

¹³⁵ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 169.

¹³⁶ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 138.

observado para a divulgação de sua realização e dos materiais prévios ao encontro? Quantas pessoas presentes compõem um número aceitável para a ocorrência da audiência?

Mencio elenca um exemplo concreto de que seria inviável a existência de uma “demora significativa entre a realização dos debates públicos e a tomada de decisão administrativa sobre os benefícios ou malefícios da construção de determinado empreendimento urbano”.¹³⁷ Isto pois, de acordo com a autora, um grande lapso temporal poderia fazer com que a situação sobre a qual ocorreu a audiência pública se perca ou se modifique, tornando sem efeito o discutido na audiência.

Estes são alguns exemplos de questionamentos que, apesar de poderem ser interpretados como aparentemente banais, são capazes de interferir na aplicação do instrumento pelos gestores das esferas federal, estadual e municipal. Como apontam Laís Sales do Prado e Silva, Murillo Giordan Santos e Virgínia Juliane Adami Paulino, “haverá, sempre que não houver lei estabelecendo o contrário, discricionariedade administrativa na escolha da maneira de se estruturar uma audiência pública”.¹³⁸ E, conforme indicado por Mencionio, em 2007, não há “diploma normativo único, capaz de instituir o regime jurídico das audiências públicas”,¹³⁹ fato que se mantém até hoje, seja em relação à gestão democrática das cidades, seja em qualquer outro âmbito de aplicação do instituto da audiência pública.

Com estes apontamentos, não se quer defender, neste trabalho, o engessamento da máquina pública. Até porque, de acordo com Mencionio,¹⁴⁰ o regime jurídico da audiência pública deve obediência ao princípio da eficiência. No mesmo sentido foi o entendimento do Desembargador Marcelo Semer, de que a “gestão democrática da cidade não pode servir de álibi para engessar a administração”.¹⁴¹ Mas é de se reconhecer que a ausência de parâmetros normativos em relação a regras procedimentais pode gerar dúvidas e levar a uma certa insegurança jurídica quando da aplicação prática do instrumento.

¹³⁷ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 133.

¹³⁸ SILVA, L. S. P.; SANTOS, M. G.; PAULINO, V. J. A. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 62, 2015, p. 250. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40/384>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

¹³⁹ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 118.

¹⁴⁰ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 130.

¹⁴¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Agravo de Instrumento nº 2052429-12.2020.8.26.0000*. Relator: Desembargador Marcelo Semer. São Paulo, 15 de junho de 2020. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>>. Acesso em: 02 set. 2020.

Ainda que sejam necessários alguns limites à discricionariedade administrativa, como apontam Silva, Santos e Paulino,¹⁴² e a obrigatoriedade de observância do princípio da razoabilidade, de acordo com Mencio,¹⁴³ o que ocorreu nos Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101490-07.2018.8.26.0000/50000 do Tribunal de Justiça de São Paulo pode ser um indício concreto de que a ausência de maiores especificidades com relação ao procedimento a ser seguido em relação à audiência pública pode provocar dúvidas e levar à insegurança jurídica.

No processo citado, o Prefeito Municipal de Embu das Artes à época opôs Embargos de Declaração do acórdão que considerou inconstitucional lei municipal que não teria observado a participação popular no processo legislativo de norma urbanística. Alegou, em suma, que: “o aresto foi obscuro, ambíguo, contraditório e omissivo, argumentando, em apertada síntese, que deve ser esclarecido o número de audiências necessárias e de pessoas e associações que devem fazer parte do procedimento, bem como quais os prazos de publicações que devem ser seguidos”, bem como que “a legislação sobre o tema não exige o planejamento técnico específico enquanto elemento formal do processo legislativo e não dá parâmetros objetivos de cumprimento”.¹⁴⁴ Mesmo que não se adentre o mérito de avaliar a boa-fé da alegação, mostra-se possível eventual confusão dos aplicadores da norma quanto a estas questões procedimentais. Todavia, apesar do inconformismo do embargante, o argumento não foi acolhido pelo Tribunal.

Passando à análise da consulta pública, tem-se que este é um instrumento destinado à consulta à população, tendo como sua precursora a enquete do direito francês, como apontam Di Pietro¹⁴⁵ e Perez.¹⁴⁶ Diferentemente da audiência, que é marcada pela oralidade, a consulta pública é geralmente realizada seguindo o formato escrito, que, conforme esclarecem Marrara e Nohara,¹⁴⁷ engloba as manifestações digitadas, impressas, eletrônicas ou escritas à mão. Os

¹⁴² SILVA, L. S. P.; SANTOS, M. G.; PAULINO, V. J. A. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 62, 2015, p. 250. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40/384>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

¹⁴³ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 134.

¹⁴⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101490-07.2018.8.26.0000/50000*. Relator: Desembargador Alvaro Passos. São Paulo, 10 de abril de 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>>. Acesso em: 02 set. 2020.

¹⁴⁵ DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993, p. 34. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

¹⁴⁶ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 176.

¹⁴⁷ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 236.

autores¹⁴⁸ também apontam que a consulta é menos dinâmica e menos interativa que a audiência, visto que pode se prolongar por diversos dias.

Perez¹⁴⁹ também segue o mesmo entendimento ao considerar a consulta pública um instrumento mais simples que a audiência. De todo modo, o autor indica que isso em nada atrapalha a necessidade de que a população ofereça críticas, sugestões, solicitem informações ou tirem dúvidas a respeito da matéria discutida, devendo a Administração “documentar todas as consultas e respondê-las publicamente, antes de tomar sua decisão final, de modo a instruir e fundamentar o processo decisório”.¹⁵⁰

Às consultas públicas, assim como às audiências públicas, aplicam-se os mesmos questionamentos quanto aos pormenores procedimentais. Apesar de Marrara indicar que as consultas são abertas após a divulgação de material elaborado pelo Poder Público, sendo conferido à população, em sequência, um “período razoável de dias para manifestação escrita e voluntária”,¹⁵¹ maiores detalhes a respeito deste instrumento não são verificados no Estatuto da Cidade. Assim sendo, faz-se referência aos comentários realizados a respeito do tema quando da análise da audiência pública, válidos em igual sentido para o instituto da consulta pública.

O inciso III do art. 43 estabelece como possível instrumento da gestão democrática da cidade a conferência sobre assuntos de interesse urbano em todos os níveis federativos. A respeito deste instituto, Bucci esclarece que deve ser visto mais como um foro “para a formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas, do que propriamente como um expediente legal vinculante”.¹⁵²

Seguindo a mesma linha de pensamento, Carvalho Filho indica não ser necessário definir estritamente o instituto da conferência, devendo ser entendido como um instrumento apto a “divulgar os diversos assuntos de ordem urbanística pelos especialistas em política urbana”.¹⁵³ Para tanto, o autor indica que isto também pode ser feito por meio de “congressos, seminários, simpósios, painéis e outros do gênero”, confirmando o entendimento teleológico e não formal a respeito do instituto.

¹⁴⁸ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 239.

¹⁴⁹ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 176-177.

¹⁵⁰ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 177.

¹⁵¹ MARRARA, T. *Consultas públicas: o que mudou com a LINDB?* No prelo, p. 5.

¹⁵² BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 349.

¹⁵³ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 303.

No inciso IV do art. 43, encontra-se a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano como instrumento de gestão democrática da cidade. Não se trata de previsão totalmente inovadora, visto que esta possibilidade já é extraída do disposto no art. 14, III,¹⁵⁴ e no art. 61, §2º,¹⁵⁵ ambos da Constituição Federal. Além disso, o art. 29, inciso XIII da Constituição prevê que a Lei Orgânica do município estabelecerá a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

Bucci esclarece que as hipóteses que permitem a iniciativa popular proposta pelo art. 43, IV, são aqueles que não são reservadas ao Poder Executivo, a exemplo dos casos de operação urbana consorciada e de programas de regularização fundiária, dispostos, respectivamente, pelos arts. 33, III e 35, III, respectivamente, do Estatuto da Cidade.¹⁵⁶

Porém, nos casos em que a iniciativa de lei for reservada ao Poder Executivo, interessante observar que nada impede a “iniciativa informal”. Nos termos propostos por Carvalho Filho, a população pode apresentar informalmente ou extraoficialmente anteprojeto de lei ao Prefeito Municipal ou às secretarias pertinentes, “valendo o anteprojeto de lei como proposta comunitária a ser examinada pelos órgãos urbanísticos da Prefeitura e, caso por esta acolhido, será encaminhado à Câmara Municipal como projeto de lei oriundo do Executivo, e não diretamente da população”.¹⁵⁷

Por fim, ressalta-se que, originalmente, a redação do art. 43 contava com o inciso V, dispondo sobre a possibilidade de utilização do referendo popular e do plebiscito como instrumentos da gestão democrática da cidade. Todavia, esta previsão foi vetada pela Presidência da República, que, de acordo com o disposto na Mensagem nº 730 de 10 de julho de 2001,¹⁵⁸ considerou-a contrária à boa técnica legislativa em razão de esta possibilidade já ser viável por outras normas.

Entende-se que não há razão evidente para tanto, visto que os demais instrumentos também possuem sua aplicação viável em razão da existência de outras normas, mas nem por

¹⁵⁴ 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: (...) III - iniciativa popular.

¹⁵⁵ § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

¹⁵⁶ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 350.

¹⁵⁷ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 304.

¹⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. *Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001*. Brasília, 10 de junho de 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-veto-14707-pl.html>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

isso foram vetados. A incoerência fica ainda mais visível quando se compara o inciso V com o inciso IV, visto que abordam instrumentos contidos em uma mesma previsão constitucional (art. 14, I, II e III). É no mesmo sentido o entendimento de Bucci.¹⁵⁹

Passando ao art. 44 do Estatuto da Cidade, tem-se que este dispositivo promove a gestão participativa das propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual dos municípios, sendo especificado que se trata de condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Para instrumentalizar esta gestão participativa no orçamento, remete aos instrumentos previstos no art. 43.

Para auxiliar a concretização do disposto no art. 44, conta-se com algumas previsões acerca do tema na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Além do PPA, LDO e OA, essa lei prevê a participação também em relação às metas e relatórios realizados quando da execução orçamentária.¹⁶⁰

Perez,¹⁶¹ sobre o assunto, explica que se trata de mecanismo não vinculante. Acrescenta, ainda, que não há muito o que se comentar a respeito do instituto, visto que não é regulado por lei, tendo apenas uma espécie de regulação autônoma pela própria sociedade.

Em trabalho destinado ao tema, Elielson Carneiro da Silva¹⁶² destacou que o sucesso das experiências relacionadas ao orçamento participativo são o aumento do número de

¹⁵⁹ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 351.

¹⁶⁰ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. § 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. § 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. § 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. § 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

¹⁶¹ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 180.

¹⁶² SILVA, E. C. Participação popular e política de investimento no orçamento participativo de Araraquara e Porto Alegre. *Cadernos de campo: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 13, 2010, p. 41. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/5138/4213>>. Acesso em: 20 set. 2019, p. 60.

participantes ao longo da experiência; o grau de intervenção da população acerca da definição dos investimentos e o respeito do Poder Público aos planos de investimento definidos em conjunto com a sociedade.¹⁶³ O autor¹⁶⁴ ainda indica que a experiência nacionalmente conhecida como paradigmática de orçamento participativo exitoso – e que teria cumprido os requisitos ora listados – é a de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que, em 1996, recebeu o prêmio Habitat II da Organização das Nações Unidas.

Por fim, o art. 45 da Lei nº 10.257/2001, resta a obrigatoriedade de observância da gestão democrática da cidade também pelas regiões metropolitanas e pelas aglomerações urbanas. Isso, pois além de tal dispositivo estar inserido no capítulo direcionado especialmente à gestão democrática da cidade, também faz menção à necessidade de participação da população e de controle das atividades pela sociedade – o que, como já visto anteriormente, consistem em ações típicas da gestão democrática da cidade.

A respeito do que seriam as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas, o Estatuto da Cidade não dispôs sobre suas definições, resumindo-se apenas a citá-las no art. 4º, II; no art. 34-A, *caput*; no art. 41, II e, por fim, no art. 45. A fim de melhor compreendê-los, é necessário valer-se do Estatuto da Metrópole, que foi promulgado quase catorze anos após o estatuto até então estudado, com o advento da Lei nº 13.089/2015, promulgada aproximadamente quatorze anos após o Estatuto da Cidade, aqui estudado.

Na lei de 2015, a aglomeração urbana está definida como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (art. 2º, I). Já a região metropolitana é entendida como “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, VII). Estranhamente, o Estatuto da Metrópole deixou de definir as microrregiões, embora elas sejam espécies de unidade regional com suporte no texto constitucional (art. 25, §3º).

¹⁶³ Necessário pontuar que isto não significa vinculação ao entendimento exclusivo da população, considerando que Perez (PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 179-180) já explicou ser este instituto não vinculante.

¹⁶⁴ SILVA, E. C. Participação popular e política de investimento no orçamento participativo de Araraquara e Porto Alegre. *Cadernos de campo: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 13, 2010, p. 41. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/5138/4213>>. Acesso em: 20 set. 2019, p. 45.

Ao longo do Estatuto da Metrópole, especificam-se alguns trechos nos quais se faz necessária a observância de instrumentos que remetem à gestão democrática das unidades regionais. Esses mandamentos detalham o disposto no art. 45 do Estatuto da Cidade.

Exemplo disso é o disposto no art. 3º, §2º, do Estatuto da Metrópole, que prevê o dever de a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões ser precedida de audiências públicas que englobem todos os Municípios abarcados pela unidade territorial em questão.¹⁶⁵ Como já abordado anteriormente neste trabalho, a audiência pública consiste em uma das expressões da gestão democrática da cidade. Sua previsão no campo regional é destacada já desde a fase de criação da unidade regional, antes mesmo da elaboração de suas políticas de desenvolvimento urbano.

Vale salientar que a obrigatoriedade de audiência pública especificamente para a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas surgiu apenas em 2015 com o Estatuto da Metrópole, pois a Lei Complementar federal nº 14, de 08 de junho de 1973, responsável por instituir as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, não continha dispositivo nesse sentido quanto às regiões citadas. No campo da criação, transformação, fusão ou cisão de Municípios, diferentemente, a participação popular é mais antiga, pois remonta a Emenda Constitucional n. 15/1996, mas não se vale de audiência pública, senão de consulta prévia da população por plebiscito nos termos do art. 18, §4º da Constituição da República.

Como a instituição das unidades regionais aqui mencionadas ocorre por meio de lei complementar,¹⁶⁶ seria necessária, de todo modo, a observância das regras atinentes ao processo legislativo. Na Lei Complementar federal nº 95/1998,¹⁶⁷ que regulamenta o parágrafo único do

¹⁶⁵ Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (...) § 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.

¹⁶⁶ Antes mesmo da previsão do art. 3º, *caput*, do Estatuto da Metrópole, o art. 25, §3º, da Constituição Federal já continha disposição nesse sentido: Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

¹⁶⁷ Optou-se pela análise da Lei Complementar federal nº 95 de 26 de fevereiro de 1998, ainda que federal, mesmo que a instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e de microrregiões se dê por lei complementar estadual. Isso, pois o intuito deste estudo é abordar o tema da gestão democrática da cidade no Estatuto da Metrópole no que é de observância em todos os entes da federação, fugindo aos seus objetivos a análise de cada Regimento Interno de cada assembleia legislativa existente no país. O mesmo vale para os decretos federais posteriormente citados, que, por terem aplicação restrita à União, foram elencados a título exemplificativo. Assim, não exclui-se a possibilidade de que os Regimentos Internos das assembleias legislativas tenham previsto a obrigatoriedade de audiência pública, consulta pública ou outro instrumento de participação popular, mas, como observado, foge ao escopo deste trabalho.

art. 59 da Constituição Federal e dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, não há nenhuma previsão acerca de audiências, consultas públicas, ou quaisquer outros instrumentos de participação popular.

Foi somente no decreto regulamentar à Lei Complementar nº 95/1998, o Decreto federal nº 4176/2002, que houve uma única previsão de audiência pública. O art. 34, II,¹⁶⁸ deste decreto previa o instrumento de forma facultativa, tendo sua implementação (ou não) a ser decidida pela Casa Civil da Presidência da República, para fins de discussão de texto básico de atos normativos. Entretanto, este decreto foi revogado pelo Decreto federal nº 9191, de 2017, que aboliu de sua redação a previsão de audiência pública, tendo incorporado um capítulo que dispõe sobre a possibilidade de consultas públicas, também de modo facultativo.¹⁶⁹

Outro dispositivo do Estatuto da Metrópole que remete à gestão democrática da cidade é o art. 5º, IV, prevendo que as leis complementares estaduais instituidoras de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão definir “meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum”.¹⁷⁰

Conforme já explorado no capítulo anterior, o controle social pode ser uma das expressões da gestão democrática da cidade. Assim, o art. 5, IV do Estatuto da Metrópole tem potencial de fortalecê-la. Além disso, a redação do excerto legal está de acordo com o entendimento doutrinário também anteriormente abordado de que a gestão participativa deve estar presente nas diversas fases da atividade administrativa, no caso, desde a organização até a execução das funções públicas de interesse comum.

A título de exemplo, observam-se as situações de Ribeirão Preto e de São Paulo. A Região Metropolitana de Ribeirão Preto foi instituída pela Lei Complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016, do Estado de São Paulo, pouco mais de um ano após a entrada em vigor do

¹⁶⁸ Art. 34. Compete à Casa Civil da Presidência da República: (...) II – decidir sobre a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social, até mesmo por meio da Rede Mundial de Computadores ou mediante a realização de audiência pública, tudo com o objetivo de receber sugestões de órgãos, entidades ou pessoas.

¹⁶⁹ Art. 40. A proposta de ato normativo a ser submetida a consulta pública será encaminhada pelo titular do órgão ao qual está afeta a matéria, por meio de aviso dirigido ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, acompanhada da documentação referida no art. 30. 41. Na hipótese de a Casa Civil da Presidência da República concluir pela adequação, conveniência e oportunidade da proposta de ato normativo: I - a íntegra da proposta e os termos da consulta serão publicados no Diário Oficial da União pela Casa Civil da Presidência da República; e II - a consulta pública será disponibilizada no sítio eletrônico da Presidência da República e, caso se entenda conveniente, adicionalmente, no sítio eletrônico do órgão proponente. Art. 42. As sugestões à consulta pública serão recebidas pela Casa Civil da Presidência da República e analisadas em conjunto com o órgão proponente. Art. 43. No prazo de três meses após o término do recebimento das sugestões, o órgão proponente deverá encaminhar à Casa Civil da Presidência da República: I - exposição de motivos com a proposta final de ato normativo; ou II - justificativa da desistência da proposta.

¹⁷⁰ De acordo com o próprio Estatuto da Metrópole, as “funções públicas de interesse comum” correspondem a políticas públicas ou ações nela inseridas cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes (art. 2º, II).

Estatuto da Metrópole. A mencionada lei complementar criou do Conselho de Desenvolvimento, mas sem que houvesse parcela representativa da sociedade civil. Apesar disso, seu art. 10, §4º, dispõe que “o Conselho de Desenvolvimento promoverá a publicação de suas deliberações na Imprensa Oficial do Estado”, de forma a possibilitar eventual acesso destas informações à população. Também há previsão favorável à gestão democrática da cidade no art. 11, qual seja:

Art. 11 - O Conselho de Desenvolvimento convocará, ordinariamente, a cada 6 (seis) meses, audiências públicas destinadas à exposição de suas deliberações referentes aos estudos e planos em andamento e à utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, a que se refere o artigo 21 desta lei complementar.

Parágrafo único - O Conselho de Desenvolvimento realizará, sempre que deliberado por seus pares, audiências públicas para exposição e debate de estudos, políticas, planos, programas e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

Nota-se que há a obrigatoriedade de que sejam feitas audiências públicas a cada seis meses, com sua convocação realizada pelo Conselho de Desenvolvimento. Apesar disso, a redação legal dá a entender que o caráter de tais audiências públicas seria apenas informativo, visto que: i) o Conselho de Desenvolvimento já não conta com representação da sociedade civil; e ii) a audiência pública está prevista apenas para exposição e debate de informações, sem previsão de incorporação, pela Administração Pública em suas decisões, do debatido em tais audiências.

Ainda na Lei Complementar nº 1.290/2016 do Estado de São Paulo, o art. 14, IV, positiva a figura do Conselho Consultivo e permite, neste sim, a representação da sociedade civil. Em seu art. 15, parágrafo único, é estabelecido que “o Conselho Consultivo poderá encaminhar matérias para a deliberação do Conselho de Desenvolvimento, por meio de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado da região”, permitindo uma maior possibilidade de participação à população, nesse ponto, quanto a planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da RM de Ribeirão Preto (art. 6º, I).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 94/1974, do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo quase quarenta anos antes da promulgação do Estatuto da Metrópole. Naquela lei complementar, há várias previsões a respeito de conselhos, mas nenhuma delas confere representação à sociedade civil em tais órgãos colegiados.

A Lei Complementar estadual nº 1.139/2011 foi responsável por reorganizar a região metropolitana em questão, que passou a se chamar Região Metropolitana de São Paulo. Diferentemente da anterior, esta passou a elencar diversas disposições relacionadas à gestão

democrática da cidade, a exemplo de conselho consultivo com participação da sociedade civil e oportunidades para a realização de audiência pública. Apesar de ser uma lei anterior ao Estatuto da Metrópole, já cuidou de implementar mais dispositivos que pudessem proporcionar a gestão democrática da cidade, em maior consonância ao Estatuto da Cidade.

Retomando o Estatuto da Metrópole, o art. 6º, V, prevê que, dentre os princípios a serem respeitados pela governança interfederativa¹⁷¹ das RMs e das AUs, está a gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade. Assim sendo, é mais um reforço à observância do tema.

O art. 7º, *caput*, ainda do Estatuto da Metrópole, também serve como um reforço à observância da gestão democrática da cidade como diretriz geral a ser observada pela governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, visto que dispõe a respeito de a governança interfederativa dever respeitar as diretrizes gerais dispostas no art. 2º, do Estatuto da Cidade. Seu inciso V ainda estabelece como diretriz específica a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão”, salientando a necessidade de que, em órgãos colegiados como os conselhos, estejam previstas a representação da sociedade civil, ao contrário do que ocorre nos Conselhos de Desenvolvimento das regiões metropolitanas de Ribeirão Preto e de São Paulo, que possuem caráter deliberativo, ou seja, de tomadas de decisão, mas sem que haja previsão de participação da sociedade civil.

É justamente nesse ponto que recai a crítica de Marcela Oliveira Santos, ao esclarecer que:

Em grande parte das RMs, a sociedade civil participa apenas das instâncias consultivas, não detendo poder decisório. Em outros casos, pequena parcela da população é efetivamente considerada para fins de representação. Há, ainda, situações nas quais o conselho tem efetivo poder deliberativo e conta com ampla representatividade social, porém suas reuniões são pouco frequentes, e, na prática, o centro dinâmico e de poder da gestão metropolitana acaba por recair sobre as outras estruturas que não contam com a participação.¹⁷²

A partir do disposto no inciso V do art. 7º, entende-se que devem ser estabelecidas condições e mecanismos de participação popular ainda que não especificamente determinados por lei, bastando este comando geral. Isto, pois é desta forma que será favorecida a

¹⁷¹ De acordo com o próprio Estatuto da Metrópole, em seu art. 2º, IV, governança interfederativa é o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

¹⁷² SANTOS, M. O. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Orgs). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018, v. 4, p. 481.

implementação da gestão democrática da cidade no que diz respeito à governança interfederativa.

O inciso VI do art. 7º também prevê uma diretriz específica a ser cumprida na governança interfederativa, qual seja a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais” dos entes nela envolvidos. Esta previsão torna possível o cumprimento do que impõe o art. 6º, V, do Estatuto da Metrópole e, por consequência, do art. 44 do Estatuto da Cidade, já que o previsto neste último, a partir de uma interpretação lógica, deve ser observado por RMs e AUs quando da compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes que participem da governança interfederativa. Assim, as regras do orçamento participativo são também aplicáveis às RMs e AUs quando da compatibilização de seus planos entre os entes que delas participem.

Já o art. 8º, II, prevê que a governança interfederativa das RMs e das AUs compreenderá, em sua estrutura básica, instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. Tal previsão vem reforçar o entendimento obtido da leitura do art. 7º, V, acima exposto. Contudo, como apontado por Santos¹⁷³ e observado nos casos de Ribeirão Preto e São Paulo, não é o que vem acontecendo na prática.

O Estatuto da Metrópole também elenca previsões favoráveis à gestão democrática da cidade no que diz respeito ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, que é o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (art. 2º, VI).

Exemplo é o previsto no art. 10, §4º, responsável por estabelecer que o PDUI “será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa”. Apesar de não prever exatamente quais mecanismos de participação popular, além de outras minúcias, a elaboração do PDUI tem no art. 10, §4º, respaldo quanto à gestão democrática da cidade.

No art. 12, §1º, VI, dispõe-se que o PDUI deverá contemplar sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. Não há, aqui, especificação a que tipo de

¹⁷³ SANTOS, M. O. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Orgs). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018, v. 4, p. 481.

controle o texto legal se refere. Entretanto, com base no disposto no art. 10, 4º, em conjunto com a própria definição de gestão democrática da cidade e necessidade de observância, por RMs e AUs, do disposto nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, não há outra interpretação aceitável além da que engloba, no “controle” do art. 12, §1º, VI, o social, sendo este uma das atividades praticadas na gestão democrática da cidade. Frise-se que este entendimento não é equivalente a excluir a observância concomitante de outros tipos de controle. Apenas enfatiza-se a necessidade de ser praticado, dentre outros, o controle pela população.

O disposto no art. 12, §2º, I e II, e §3º, estão estritamente ligados, razão pela qual serão analisados em conjunto. Estes preveem o seguinte, envolvendo o PDUI:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

(...)

§2º. No processo de elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; (...)

§3º. As audiências públicas a que se refere o inciso I do §2º deste artigo serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

Tais comandos normativos, em conjunto, correspondem ao que se espera da gestão democrática da cidade quanto à necessidade de estarem presentes as condições que favoreçam a utilização dos mecanismos passíveis de instrumentalizá-la. A publicidade dos documentos e informações produzidos na elaboração do PDUI e na fiscalização de sua aplicação permitem à sociedade o acompanhamento do tema. Além disso, a previsão do mecanismo da audiência pública vem acompanhada da positivação de sua condição, qual seja a ampla divulgação prévia à sua ocorrência. O §2º também corrobora o entendimento da gestão democrática da cidade obtido no capítulo anterior no que diz respeito à sua aplicação nos diversos momentos e fases da política urbana, desde à sua elaboração até à sua execução.

Por fim, o §4º do art. 12 prevê que “a realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o art. 8º desta Lei, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais”. Dentre as disposições que devem ser respeitadas, mencionadas no texto legal, frisa-se a contida no §2º, do mesmo artigo, responsável por estabelecer a audiência pública como obrigatória. Reforça-se isto para que o §4º não seja entendido como chancelador de deliberada discricionariedade do agente público nos casos de não cumprimento da representação da

sociedade civil em instâncias deliberativas, como manda o art. 8º, II, deste mesmo Estatuto da Metrópole.

3.2 Dispositivos do Estatuto da Cidade que não mencionam expressamente a gestão democrática da cidade

Além do art. 2º, II, e do Capítulo IV, que engloba os arts. 43, 44 e 45, o Estatuto da Cidade possui outros dispositivos que podem ser utilizados em favor da gestão democrática da cidade, apesar de não fazerem menção expressa a este termo. Isto, pois tais dispositivos mencionam mecanismos e/ou condições favoráveis à participação popular, podendo ser, conseqüentemente, utilizados em favor da gestão democrática da cidade. São eles: art. 2º, XIII; art. 4º, §3º; art. 33, VII; art. 37, parágrafo único; art. 40, §4º; art. 52, I.

No art. 2º, XIII, estabelece-se como diretriz geral da política urbana a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

Nota-se a necessidade de que a população também seja ouvida, além dos gestores municipais, a respeito de eventual implantação de atividades potencialmente negativas ao meio ambiente, conforto ou segurança da população. Frise-se que o termo “audiência” no excerto em questão não se refere à audiência pública enquanto mecanismo de participação da sociedade, mas à audiência enquanto “ato de ouvir”, sendo considerado apenas seu sentido etimológico.

Em relação ao meio ambiente, esta norma assemelha-se ao previsto no art. 225, §1º, IV,¹⁷⁴ da Constituição Federal,¹⁷⁵ no art. 11, §2º, da Resolução nº 01/1986, art. 1º, da Resolução nº 09/1987 e no art. 10, V, da Resolução nº 237/1997, todas as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

¹⁷⁴ A lei que regulamenta este inciso e os II e V, todos do art. 225 da CF, a Lei Federal nº 11.105/2005, também prevê alguns mecanismos e condições de participação popular e, conseqüentemente, favoráveis à gestão democrática da cidade, a exemplo de previsões de audiências públicas e de participação da sociedade civil. Entretanto, são dispositivos especificamente relacionados à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio e ao Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS. Por esta razão, não foram listados neste trabalho ao lado do art. 225, §1º, IV, CF e das citadas resoluções do CONAMA, que possuem comandos mais gerais à participação popular em matéria ambiental.

¹⁷⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

A mencionada norma constitucional dispõe que, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, exige-se, na forma da lei, Estudo prévio de Impacto Ambiental - EIA, a que se dará publicidade. Nota-se que o fato de ser exigida a publicidade ao EIA evidencia uma condição à participação popular.

Apesar de ausentes quaisquer mecanismos de participação da norma constitucional, as supramencionadas resoluções do CONAMA estabelecem que “ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA,¹⁷⁶ o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo pra recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA” (art. 11, §2º, da Resolução nº 01/1986); que a “audiência pública referida na Resolução CONAMA 1/86 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (art. 1º, da Resolução nº 09/1987) e, também que o procedimento de licenciamento ambiental obedecerá à etapa da “audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente” (art. 10, V, da Resolução nº 237/1997).

Portanto, tem-se que o comando normativo expresso no art. 2º, XIII, do Estatuto da Cidade, complementa-se com o disposto nas normas do art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal e nas mencionadas resoluções do CONAMA, servindo estas de auxiliares à matéria da gestão democrática da cidade.

Ademais, observa-se que o previsto no inciso XIII do art. 2º inova no sentido de prever a audiência da população também nos casos em que, além de impactos negativos ao meio ambiente, haja influência possivelmente prejudicial à segurança e ao conforto da população. Esta inovação relaciona-se à ideia da função social da cidade e ao entendimento de que esta é intrinsecamente ligada à concretização da dignidade humana. Nessa linha é o entender de Marrara, segundo o qual a função social da cidade “não é outra coisa senão um instrumento para a concretização da dignidade humana. O cumprimento da função social da cidade condiciona o bem-estar dos cidadãos locais”.¹⁷⁷

Já o art. 4º, §3º, dispõe que todos os instrumentos listados ao longo do art. 4º como possíveis de serem utilizados na política urbana e que “demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

¹⁷⁶ Sigla para “Relatório de Impacto Ambiental”.

¹⁷⁷ MARRARA, T. *Bens públicos – domínio urbano – infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 182-183.

Tal dispositivo reforça, em matéria de política urbana, o já previsto nos arts. 48, 48-A e 49¹⁷⁸ da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Do texto de tais artigos, nota-se que o art. 48 promove a ideia de transparência ativa, enquanto os artigos 48-A e 49, o que se entende por transparência passiva. Sobre o tema, Salgado¹⁷⁹ explica que a transparência ativa é aquela em que o Poder Público deve disponibilizar ativamente, ou seja, independente de requerimento, “informações de interesse coletivo ou geral”.¹⁸⁰ Já a transparência passiva seria aquela na qual o Poder Público divulga informações apenas quando solicitadas.

Frisa-se que os recursos do Poder Público municipal utilizados em favor dos instrumentos do art. 4º podem ser dispendidos tanto pelo própria Administração municipal

¹⁷⁸ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. § 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. § 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. § 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. § 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

¹⁷⁹ SALGADO, E. D. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012. In: MORAES FILHO, M. A. P.; NOHARA, I. P. (Coords.). *Coleção direito administrativo positivo*. São Paulo: Atlas, 2015, v. 33, p. 104.

¹⁸⁰ O termo faz referência à redação do art. 8º, da Lei nº 12.527/2011, que assim dispõe: “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

quanto por particulares, em colaboração com o Estado. Portanto, o controle social a que se refere o art. 4º, §3º poderá recair sobre atividades provenientes do Poder Público ou do setor privado, corroborando o entendimento expresso por José dos Santos Carvalho Filho.¹⁸¹

Também em consonância à lição de Carvalho Filho, esta previsão legal está no sentido de reforçar a necessidade de controle por parte da população das atividades relacionadas à política urbana. Mas isso não significa que as atividades que não acarretem em dispêndio de recursos públicos não devam ser fiscalizadas pela sociedade. Ao contrário, conforme o estudado ao longo de todo este trabalho, a gestão democrática da cidade impõe que diversas atividades (incluindo planejamento, direção, controle, avaliação) no âmbito da política urbana sejam realizadas com a participação da população, gerando elas gasto de recursos públicos ou não. O citado autor corrobora este entender ao dizer que o controle social do §3º do art. 4º “deve ter maior amplitude de modo a alcançar também as atividades públicas e privadas que estejam dissonantes das diretrizes gerais e dos objetivos a serem perseguidos com a utilização dos instrumentos urbanísticos. É nesse diapasão que se há de recordar o sentido do art. 2º, II,¹⁸² do Estatuto (...)”.¹⁸³

Por sua vez, o art. 33, VII, dispõe que a lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo, dentre outros, “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”.

Nesta previsão legal, nota-se um reforço às previsões relacionadas à gestão democrática da cidade já visíveis ao longo do Estatuto da Cidade. No caso, o complemento é feito quanto às operações urbanas consorciadas, que são, de acordo com o art. 32, §1º do Estatuto, “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

O fato de a operação urbana consorciada corresponder a atividades cooperativas entre o setor público e, expressamente, os “proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados” já evidencia que a sua própria definição abarca a ideia de promover a gestão democrática da cidade nos instrumentos de política urbana. Isto, pois, conforme explica

¹⁸¹ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 62.

¹⁸² Previsão legal da gestão democrática da cidade como diretriz geral da política urbana.

¹⁸³ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 63.

Carvalho Filho,¹⁸⁴ a coordenação do setor público municipal ganha a cooperação de diferentes perfis sociais, incluindo os proprietários, locatários, usufrutuários, familiares de todos estes, trabalhadores e estudantes que frequentam com regularidade o local e investidores privados. Ou seja, a própria natureza da operação urbana consorciada já envolve a cooperação de perfis distintos da sociedade, que atribuem ao local diferentes finalidades.

Portanto, é possível entender que o art. 33, VII, do Estatuto da Cidade, além de ser um reforço à gestão democrática da cidade, coaduna-se à própria natureza da operação urbana consorciada, que já consta com a participação da sociedade civil para a sua configuração como tal. Assim, os representantes da sociedade civil listados no art. 32, §1º, além de atuarem de forma cooperativa neste instrumento de política urbana, ajudarão a fazer o seu controle (por força do art. 33, VII), bem como as demais atividades atinentes à gestão democrática da cidade (em razão do art. 2º, II).

Outro dispositivo possível de ser relacionado à gestão democrática da cidade é o art. 37, parágrafo único, a respeito do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. A previsão é de que será dada “publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado”.

De certo modo, a necessidade de Estudo de Impacto de Vizinhança relaciona-se com o inciso XIII do art. 2º, todos do Estatuto da Cidade, que prevê e a necessidade de a população ser ouvida quando forem implementados “empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”. Nesta redação, além do meio ambiente natural, percebe-se a preocupação com o meio construído e com o ideal de função social da cidade, que leva em conta a dignidade da pessoa humana e, portanto, a segurança e o conforto dos indivíduos.

De acordo com o art. 36, “lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal”.

O parágrafo único do art. 37, ao estabelecer a necessidade de publicidade aos documentos integrantes do EIV, fornece condições à população de participar, caso assim deseje, da análise de questões como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Trata-se,

¹⁸⁴ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, pp. 220-221.

portanto, de ideal de transparência passiva, visto corresponder à publicidade dos documentos em questão será dada a pedido de quem eventualmente tenha interesse.

O art. 40, §4º, diz respeito a algumas garantias que deverão ser observadas no processo de elaboração e na fiscalização da implementação do Plano Diretor:

- § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
 - II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
 - III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Nota-se, portanto, que há o dever de garantir a diretriz da gestão democrática da cidade quando da elaboração do plano diretor e da sua fiscalização. Com as especificidades dos incisos complementando o dever de garantia disposto no §4º, há um maior grau de concretude a respeito do que deve ser observado quando se tratar especificamente do plano diretor.

Apesar disso, ainda há certa ausência de especificidade quanto a aspectos procedimentais, à semelhança do que ocorre nas previsões do capítulo destinado especificamente à gestão democrática da cidade. É o que também indica Jacintho Arruda Câmara, ao dizer que “a lei não define precisamente como e quando serão realizadas as audiências e os debates; apenas determina que se realizem”.¹⁸⁵

Diferentemente do art. 43, o §4º do art. 40 indica, além dos mecanismos de participação a serem utilizados, também as condições para que estes se concretizem. É o que se verifica dos incisos II e III, que se destinam à garantia da publicidade de documentos em suas diferentes manifestações (seja enquanto transparência ativa, no inciso II, seja como transparência passiva, no inciso III, conforme a explicação de Salgado abordada anteriormente).¹⁸⁶

Salienta-se, também, que o §4º do art. 40 determina a observância destes mecanismos e suas condições em relação ao processo de elaboração do Plano Diretor, nada dizendo em específico a respeito de suas alterações (sejam alterações pontuais, sejam as revisões determinadas pelo §3º).¹⁸⁷ Todavia, não há sentido algum em se conceber a participação popular apenas quando da elaboração principal do Plano Diretor, sendo que a própria norma indica a necessidade de sua revisão periódica. Ou seja, em interpretação teleológica da norma, entende-

¹⁸⁵ CÂMARA, J. A. Plano Diretor. In: DALLARI, A. A.; FERAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 331.

¹⁸⁶ SALGADO, E. D. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012. In: MORAES FILHO, M. A. P.; NOHARA, I. P. (Coords.). *Coleção direito administrativo positivo*. São Paulo: Atlas, 2015, v. 33, p. 104.

¹⁸⁷ § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

se, neste trabalho, necessária a participação popular prevista no art. 40, §4º também quando da revisão ou alteração, ainda que pontual, do Plano Diretor.

Originalmente, a redação do Estatuto da Cidade continha o art. 40, §5º, que restou vetado. A norma dispunha que “é nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no §4º”. Nas razões do veto,¹⁸⁸ o motivo para tal foi o de que a interferência na esfera legislativa local seria inconstitucional.

Nos dizeres de Bucci, o veto ao §5º esvazia a participação popular prevista no §4º, indicando faltar base jurídica ao veto. Para a autora, “a exigência da realização de audiência pública para o plano diretor consiste em nada mais que norma geral de aplicação do princípio democrático consagrado no art. 1º da Constituição Federal, em conjugação com outros princípios consagrados neste tópico”,¹⁸⁹ entendimento com o qual se concorda. Bucci ainda acrescenta não entender que o §5º feriria a autonomia legislativa municipal, uma vez que o “processo de discussão e aprovação do plano diretor permanece sujeito a disciplina própria, estabelecida pelo Poder Legislativo em cada Município”.¹⁹⁰

Por fim, o art. 52, I, previa que “sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa”, nos termos da Lei nº 8.429/1992, quando “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme disposto no §3º do art. 4º desta Lei”.

O ponto central para o veto¹⁹¹ foi a dificuldade de interpretação em casos concretos da situação narrada, considerando a gama de abertura do texto e o impedimento, em razão disso,

¹⁸⁸ Razões do veto: “Reza o § 5º do art. 40 que é “nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º”. Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal. Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o *caput* do art. 29 da Carta Magna. O disposto no § 5º do art. 40 do projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado”. In: BRASIL. Senado Federal. *Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001*. Brasília, 10 de junho de 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-veto-14707-pl.html>>. Acesso em: 03 mar. 2021. Acesso em: 03 mar. 2021.

¹⁸⁹ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 347-348.

¹⁹⁰ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 348.

¹⁹¹ Razões do veto: “O art. 52, inciso I, do projeto prevê como improbidade administrativa a conduta de o Prefeito “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei”. Esse parágrafo do art. 4º estabelece o denominado controle social da aplicação dos recursos públicos. Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que o seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação. Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos gastos públicos, de forma a sancionar os Prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa

de se garantir a segurança jurídica. Apesar de tais razões de veto terem sido proferidas em 2001, elas estão em consonância a entendimentos posteriormente expostos a respeito da Lei de Improbidade Administrativa, que levam em conta justamente a demasiada abertura do texto dos tipos previstos na Lei nº 8.429/1992.

Em 2009, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.295, perante o Supremo Tribunal Federal, na qual diversos dispositivos da Lei nº 8.429/1992 foram materialmente questionados.¹⁹² Apesar de já ter havido voto do relator (Ministro Marco Aurélio) quanto à improcedência do pedido, a ação ainda está pendente de julgamento após o pedido de vista dos autos pelo Ministro Gilmar Mendes.¹⁹³

Já em 2014, Marcelo Harger defendeu a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei nº 8.429/1992, em especial seu art. 11, considerando principalmente a abertura de seu texto e a consequente afronta ao princípio da tipicidade. O autor¹⁹⁴ defende que, em decorrência do art. 5º, XXXIX,¹⁹⁵ da Constituição Federal, e do princípio da anterioridade penal, a Lei de Improbidade Administrativa não pode estabelecer punições apenas com base em afronta aos princípios da Administração Pública, em geral, como faz o citado art. 11. Nos dizeres de Harger, a respeito deste artigo em específico:

Não é possível punir o cidadão com base em noção tão aberta. Nem mesmo é possível punir com base na violação aos deveres ali prescritos (honestidade, imparcialidade, lealdade às instituições e legalidade). Não se pode dizer que exista precisão quanto aos conceitos dos deveres ali elencados, e isso impede a punição com base na suposta infringência deles. Somente se pode punir alguém pela prática de um ato ilícito, quando essa pessoa puder identificar claramente entre dois possíveis comportamentos qual deles é o proibido. Não se pode admitir que indivíduos sejam punidos com base em uma análise exclusivamente subjetiva de suas ações.¹⁹⁶

No ano de 2018, o Deputado Federal Roberto de Lucena propôs o Projeto de Lei nº 10877/2018, no qual, dentre outras sugestões, entende pela supressão da conduta culposa como

incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica. Mais uma vez o interesse público ficou contrariado, merecendo ser vetado o referido inciso I do art. 52 do projeto." In: BRASIL. Senado Federal. *Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001*. Brasília, 10 de junho de 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-veto-14707-pl.html>>. Acesso em: 03 mar. 2021. Acesso em: 03 mar. 2021.

¹⁹² Houve também a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.182, julgada improcedente em razão de terem sido julgados ausentes os supostos vícios formais alegados.

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.295*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 10 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3751870>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁹⁴ HARGER, M. Aspectos inconstitucionais da lei de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 55, 2014, p. 195. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/109/312>>. Acesso em: 01 set. 2018.

¹⁹⁵ XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

¹⁹⁶ HARGER, M. Aspectos inconstitucionais da lei de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 55, 2014, p. 197. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/109/312>>. Acesso em: 01 set. 2018.

integrante do elemento subjetivo para a configuração da improbidade administrativa. Nas justificativas, o Deputado indica que não seria “dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia”.¹⁹⁷ Nesse ponto, já existe uma importante redução da margem de discricionariedade da aplicação do diploma em tela, dada a diminuição da gama de abertura e de possibilidades decorrentes do que vinha sendo entendido e apontado como conduta culposa de improbidade administrativa.

O texto inicial apresentado pelo proponente do Projeto de Lei nº 10.887/2018 inclui o §1º no art. 11, que trata da improbidade por atentado aos princípios da Administração Pública, dispondo que não é caracterizadora do ato a interpretação razoável de lei, regulamento ou contrato. Mas o excerto não permaneceu na proposta final elaborada pela Câmara dos Deputados, após discussões e emendas, que tornou o rol de condutas previstas no art. 11 taxativo.¹⁹⁸ O texto final foi remetido ao Senado em 18 de junho de 2021, sendo que até a finalização deste trabalho não houve atualizações.

Tornar o rol de condutas dispostas no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa taxativo é uma das mudanças que está na direção não só dos dizeres de Harger acima expostos, mas também com o entender de vários outros administrativistas, já demonstrado em inúmeros eventos da área. Em especial, cita-se o XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, cujo tema foi “Limites do Controle da Administração Pública no Estado de Direito”, no qual foram citadas expressões como “direito administrativo do medo” e “apagão das canetas”. Estes termos fazem referência aos excessos na atividade de controle, dentre os quais se inclui o até então vigente art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

Neste trabalho, entende-se ter sido acertado o veto ao inciso I, do art. 52 do Estatuto da Cidade, em consonância às discussões aqui expostas sobre o tema. Não se quer dizer, com isso, que o *enforcement* não seja bem-vindo para que as disposições favoráveis à gestão democrática da cidade sejam implementadas. Porém, é de se levar em consideração a atual conjuntura composta pela gravidade das sanções de improbidade e pelo alto teor de indeterminação de suas condutas. Assim sendo, eventual caracterização de ilícitos administrativos podem servir em

¹⁹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 10.887/2018*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL+10887/2018>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 10.887/2018*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2030779&filename=Tramitacao-PL+10887/2018>. Acesso em: 19 jun. 2021.

favor do *enforcement* no tema, sem que seja necessária a caracterização de ato de improbidade administrativa.

3.3 Observações a respeito da gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade

De todos os comentários e análises feitas neste capítulo, foi possível perceber que o Estatuto da Cidade de fato possui diversos instrumentos e várias previsões passíveis de serem aplicadas em favor da gestão democrática da cidade. Apesar disso, há de se reconhecer que a ausência de algumas especificidades e aspectos procedimentais têm o potencial de interferir – positiva ou negativamente – na aplicação dos preceitos estipulados pelo Estatuto da Cidade.

Sobre a abertura dos dispositivos relacionados à participação popular na Lei nº 10.257/2001, Avritzer¹⁹⁹ indica ser resultado de uma ampla batalha no Congresso Nacional. O autor explica que o setor mais favorável à inserção de elementos ligados à gestão democrática da cidade no texto do projeto de lei que viria a se tornar o Estatuto da Cidade foi o progressista, com protagonismo do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), antigo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). Inicialmente, as propostas relativas à participação da sociedade estavam bastante diluídas pelo texto legal. Após pressão do FNRU, foi possível inserir maior participação democrática na versão final do texto legal, mas ainda aquém do que pretendiam.

Dentre as discussões ainda no Congresso, Avritzer²⁰⁰ aponta a problemática da constitucionalidade a respeito de o governo federal ter ou não a prerrogativa de tornar a participação local obrigatória, inferindo-se que este apontamento teria obstado a inserção, no Estatuto da Cidade, de maiores previsões e/ou maior grau de detalhamento das previsões a respeito da gestão democrática da cidade.

Quanto a isso, rememora-se o entendimento de Bucci,²⁰¹ evidenciado quando dos comentários ao art. 40 do Estatuto da Cidade. Na ocasião, a autora expressou não concordar com a retirada de elemento processual a ser observado quando da realização de audiências públicas no processo de elaboração do Plano Diretor, pois isto em nada interferiria na

¹⁹⁹ AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 91, 2010, pp. 210-211. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

²⁰⁰ AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 91, 2010, p. 210. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

²⁰¹ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 348.

autonomia legislativa municipal em estabelecer demais normativas a respeito, bem como representaria, apenas, norma geral de aplicação do princípio constitucional da participação popular (art. 1º).

Entretanto, como indicou Avritzer,²⁰² a pauta progressista que defendia a incorporação da participação popular no texto da Lei nº 10.257/2001, liderada pelo FNUR, ficou aquém do por eles desejado. E, conforme apontado ao longo dos comentários tecidos neste capítulo a respeito da gestão democrática da cidade, a abertura do texto do Estatuto da Cidade pode influenciar na aplicação de seus comandos.

Novamente, frisa-se que não se quer defender, neste trabalho, o engessamento da máquina pública. Ao contrário, o texto e a hermenêutica constitucionais impõem que seja realizado um sopesamento entre os princípios da participação popular e da eficiência. Todavia, é de se reconhecer o potencial de, dada a amplitude das previsões a respeito da gestão democrática da cidade, isto vir a gerar certa insegurança jurídica quando da sua aplicação.

Em entendimento que ora se adota neste trabalho, Marrara indica não haver dúvidas de que a abertura à participação popular gere inconvenientes práticos:

(...) como a elevação de custos do processo e certas pressões contra a sua duração razoável. Ocorre que esses potenciais inconveniente temporais e financeiros são compensados por benefícios potenciais muito mais abrangentes, como os ganhos de qualidade na tomada das decisões, o incremento de legitimidade estatal, o reforço da estabilidade decisória e a promoção da segurança jurídica.²⁰³

Ademais, conforme demonstra Celso Daniel,²⁰⁴ os espaços institucionais existentes entre o governo e a população, ainda que exista lei a fornecer o regramento necessário, ponto crucial na materialização da participação popular ainda é a vontade política. E, nessa toada, de se reconhecer que a abertura do texto legal, ao mesmo tempo que pode favorecer governantes com vontade política para concretizar a participação popular, pode respaldar políticos que não estejam comprometidos com este objetivo.

Portanto, após avaliar outras leis com potencial de fornecerem elementos para subsidiar a gestão democrática da cidade estabelecida no Estatuto da Cidade e incorporar maiores

²⁰² AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 91, 2010, p. 210. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

²⁰³ MARRARA, T. *Consultas públicas: o que mudou com a LINDB?* No prelo, p. 6.

²⁰⁴ DANIEL, C. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 516.

detalhamentos à sua aplicação, caberá a averiguação de como os Tribunais interpretam tais dispositivos abertos, sendo este o objetivo principal deste trabalho.

4 OUTRAS NORMAS APLICÁVEIS AO TEMA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

No ordenamento jurídico brasileiro, é possível observar diversas outras normas aplicáveis à gestão democrática da cidade, seja porque abordam diretamente o tema da participação popular em políticas urbanas, seja porque pode ser realizado um paralelo entre a matéria aqui tratada e o disposto na norma a ser avaliada.

Aqui serão abordadas algumas das leis que podem ser aplicadas ao tema da gestão democrática da cidade, o que não impede a aplicação de outros diplomas normativos que eventualmente não estejam aqui citados. O intuito deste capítulo não é esgotar as possibilidades de aplicação subsidiária ou analógica à gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade, mas sim elencar alguns dos diplomas que, pelo seu tema e pela sua aplicação (nacional ou federal), possam ser utilizados para a matéria estudada neste trabalho.

Quanto aos temas, buscou-se elencar aqueles que teriam uma aplicação possível na política urbana, a exemplo das resoluções do Conselho das Cidades; das normas gerais sobre as políticas urbanas setoriais; das normas gerais de contratação pela Administração Pública, visto que os contratos administrativos também são formas de se executar políticas urbanas; da lei de processo administrativo federal, passível de ser aplicada aos processos de implementação de política urbana em âmbito federal; das normas sobre acesso à informação, a serem aplicadas pela Administração Pública em geral, o que inclui as situações envolvendo políticas urbanas; e do Código do Usuário de Serviço Público, passível de ser utilizado na execução das políticas urbanas que se afigurem concomitantemente como serviços públicos.

Por fim, cabe salientar que, neste capítulo, somente o que for aplicável à gestão democrática da cidade será abordado nas leis estudadas, não sendo o intuito explorar cada diploma normativo em sua minúcia, nem suas problemáticas ou destaques que não guardem relação com o tema ora estudado.

4.1 Resoluções do Conselho das Cidades

Desde a criação do Conselho das Cidades, em 2004, este emitiu diversas resoluções contendo orientações e recomendações em relação aos temas envolvendo as cidades. Com a extinção do Ministério das Cidades, ao qual o Conselho das Cidades era vinculado, muito se questionou a respeito da vigência de tais resoluções.

Todavia, conforme abordado no item 3.1.2 deste trabalho, entende-se que o Conselho das Cidades não foi extinto e, atualmente está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Não há razão, portanto, para entender que as resoluções do ConCidades tenham perdido sua vigência.

Especialmente em matéria de gestão democrática da cidade, vale citar a Resolução nº 15 de 03 de setembro de 2004, que teve como objeto a criação da Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos. Como eixo estruturador da campanha, foi elencada a participação de todos os segmentos no planejamento e na gestão das cidades (art. 2º, III) e, como um dos meios para atingir seus objetivos, foi destacado o fortalecimento dos movimentos sociais e populares, de âmbito nacional, estadual, regional e local, como interlocutores do processo de sensibilização e mobilização (art. 4º, III).

Com papel de destaque, a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, elenca diversas orientações interessantes no cumprimento dos dispositivos abertos do Estatuto da Cidade em relação à gestão democrática da cidade. Mêncio²⁰⁵ destaca que esta resolução, mesmo tendo o intuito de detalhar algumas das omissões do Estatuto da Cidade, não suprime a competência dos Municípios em exercerem a sua autonomia legislativa a respeito. A respeito da Resolução nº 25, vale a leitura na íntegra de seus arts. 3º a 10:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

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

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

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

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

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

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

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

²⁰⁵ MENCIO, M. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 101.

Art. 6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art. 7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

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.

Como se depreende da leitura do excerto acima, a Resolução nº 25/2005 fornece mais detalhes acerca dos procedimentos a serem observados na aplicação dos instrumentos da gestão democrática da cidade, a saber: a antecedência mínima de quinze dias para ciência dos estudos elaborados a respeito do tema a ser discutido em audiência pública ou outro instrumento de participação popular; a diversidade dos meios de comunicação a respeito das audiências públicas, a exemplo de imprensa local ou outros meios de comunicação de massa ao alcance da população local, no qual é possível incluir as redes sociais; a necessidade de as audiências públicas serem realizadas em locais e horários acessíveis à população; a utilização de linguagem acessível; e a alternância dos locais de discussão, o que, em conclusão lógica, demonstra que seriam necessárias mais de uma audiência pública para atingir a finalidade da gestão democrática da cidade.

Todas estas orientações favorecem as condições da gestão democrática da cidade, ou seja, melhor condicionam a utilização dos mecanismos de forma a extrair o máximo de seu proveito, aqui entendido como o atingimento da gestão democrática da cidade.

Por último, a Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005, em seu art. 6º, indica que o “sistema de acompanhamento e controle” do art. 42, III,²⁰⁶ do Estatuto da Cidade, refere-se ao controle social. De acordo com a citada resolução, este sistema deverá prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; apoiar a estimular o processo de gestão democrática e participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e a sociedade civil; garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; e monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, §4º, da Constituição Federal, quais sejam o parcelamento e edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sancionatória. Dentre os instrumentos a serem utilizados por este sistema, o art. 7º indica os mesmos já elencados pelo art. 43 do Estatuto da Cidade.

4.2 Leis federais de políticas urbanas setoriais

As leis federais de políticas urbanas setoriais abordam os temas de: i) parcelamento do solo (Lei nº 6.766/1979); ii) habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2005); iii) saneamento básico (Lei nº 11.445/2007); iv) resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010); v) mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012); e vi) regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017). Por ora, passa-se à análise delas de forma cronológica, averiguando quais mecanismos e condições da gestão democrática da cidade estão presentes nestas leis. Rememora-se que a finalidade é averiguar institutos que possam suplementar o disposto acerca do tema pelo Estatuto da Cidade.

4.2.1 Parcelamento do solo

Na Lei nº 6.766/1979, há disposições a respeito do parcelamento do solo urbano. O art. 18, §5º,²⁰⁷ aborda a necessidade de registro imobiliário do parcelamento do solo pelo loteador. Quando se tratar de parcelamento popular destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão

²⁰⁶ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: (...) III – sistema de acompanhamento e controle.

²⁰⁷ Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: (...) §5º No caso de que trata o §4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos.

provisória na posse (art. 18, §4º), o registro imobiliário deverá ser instruído com comprovante da publicação do parcelamento na imprensa oficial.

O fato de se exigir a publicação na imprensa oficial relaciona-se à condição da publicidade, nos termos utilizados neste trabalho. Entende-se que, pelo fato de corresponder a parcelamento popular e em discussão judicial, o interesse público envolvido é bastante relevante. É no mesmo sentido o que indica Arnaldo Rizzardo²⁰⁸ ao lembrar que estes loteamentos são considerados de interesse público pelo art. 53-A da Lei nº 9.785/1999.²⁰⁹

O art. 19, §3º, também se relaciona à publicação em diários oficiais, estabelecendo que o Oficial do Registro de Imóveis deve encaminhar à Prefeitura “e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação”. Ainda de acordo com o texto legal, a publicação deve ser feita no Diário Oficial do Estado e em um dos jornais de circulação diária, enquanto nos demais municípios, em jornais locais. Nota-se que, além da publicação, que corresponde a uma condição ao exercício da participação popular, é previsto também o mecanismo de impugnação. O mesmo sentido se observa quando do cancelamento do loteamento, de acordo com o art. 23, §2º.²¹⁰

Por fim, o art. 24 da Lei de Parcelamento do Solo indica que “o processo de loteamento e os contratos de depositados em cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca”. Em redação original da lei de 1979, o dispositivo se coaduna ao ideal de transparência, fornecendo a quem quer que seja condições de conhecer o processo de loteamento. De se notar que a redação legal utiliza o termo “qualquer pessoa”, rechaçando quaisquer dúvidas sobre a qualificação para permissão ao acesso.

4.2.2 Habitação de Interesse Social

²⁰⁸ RIZZARDO, A. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*: leis 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 82.

²⁰⁹ Esta lei é a mesma que introduziu o §5º ao art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

²¹⁰ Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado: (...) § 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

Já a Lei nº 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Soraya Santos Lopes²¹¹ indica que as estruturas básicas da Política Nacional de Habitação – PNH foram elaboradas pelo hoje extinto Ministério das Cidades, em 2004. Dentre as diretrizes gerais da PNH, como a universalização do acesso à moradia digna, promoção da urbanização, fortalecimento do papel estatal na gestão da política habitacional, estava a democratização do acesso à terra urbanizada. E é o que aparece positivado no art. 4º, I, “c”, que impõe a observância da “democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios”. Importa observar que Lopes,²¹² ao relacionar a ideia de controle social e transparência prevista na Lei nº 11.124/2005, relaciona-a diretamente à Gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade.

No art. 5º desta lei, é disposto que o SNHIS será composto, dentre outros órgãos e entidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS (inciso II); pelo Conselho das Cidades (inciso IV); e por conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais (inciso V).

Mais à frente na disposição legal, o art. 10 indica que o Conselho Gestor do FNHIS será composto “de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil”, sendo este um conselho contendo participação da população, portanto. Sobre a aplicação dos recursos do FNHIS, a Lei nº 11.124/2005 ainda prevê a constituição de conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão contar com a participação de pelo menos 25% das vagas destinadas a representantes de movimentos populares (art. 12).

Para os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais mencionados no art. 5º, V, os arts. 19 e 20 elencam diversas condições e mecanismos de participação popular, a saber: i) a publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, das condições de concessão de subsídios, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS; ii) a promoção de audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais

²¹¹ LOPES, S. S. *Direito à moradia: o marco regulatório da habitação urbana de interesse social e a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*. 411 f. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012, pp. 199-200.

²¹² LOPES, S. S. *Direito à moradia: o marco regulatório da habitação urbana de interesse social e a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*. 411 f. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012, p. 203.

existentes para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no SNHIS.

4.2.3 Saneamento básico

Quanto ao saneamento básico, impõe-se a observância da Lei nº 11.445/2007, que foi recentemente atualizada pela Lei nº 14.026/2020. Apesar de esta última ter trazido grandes alterações na política de saneamento, a exemplo da regionalização e do incentivo à desestatização do serviço,²¹³ o que toca a participação popular se manteve inalterado. Como se observa adiante, a legislação de saneamento utiliza, principalmente, o termo “controle social” para se referir à temática.

Inicialmente, são consignados como princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (art. 2º, IX) e o controle social (art. 2º, X). Com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, que altera apenas questões de língua portuguesa, o art. 3º, IV, define o controle social como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico”. Nota-se que esta definição legal coaduna-se com a ideia de participação popular proposta neste trabalho, incluindo tanto as condições, quais sejam a garantia de informações à sociedade, bem como os mecanismos, resultando na participação em si.

O art. 9º, V, estabelece que o titular do serviço deverá formular a política de saneamento observando os mecanismos e os procedimentos de controle social de acordo com a definição proposta pelo art. 3º, IV.

O art. 11, IV, por sua vez, estabelece a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. Trata-se de uma expansão do disposto nas Leis nº 8.666/1993 e nº 11.079/2004, que preveem, respectivamente, a realização de audiência pública para licitações de grande vulto²¹⁴ e a

²¹³ Cf.: MARRARA, T. Caminhos para a regionalização do saneamento básico no Brasil. *Direito do Estado*. Salvador, BA, 2021. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/caminhos-para-a-regionalizacao-do-saneamento-basico-no-brasil->>. Acesso em: 09 mai. 2021.

²¹⁴ Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da

submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública,²¹⁵ nos casos de parcerias público-privadas. Sérgio Silveira Banhos e Daniel Gomes da Costa acrescentam que este comando legal é silente quanto aos procedimentos relacionados aos “prazos, à forma de convocação e ao procedimento”,²¹⁶ em semelhante apontamento já realizado neste trabalho quando ao Estatuto da Cidade. Especificamente no caso da lei de saneamento básico, os autores indicam que isto se deve às “diversas especificidades que permeiam esse tipo de contratação”.²¹⁷

Ainda no art. 11, o §2º, inciso V, dispõe que, nos casos de contratos de concessão ou de programa, as normas de regulação para o cumprimento de diretrizes da Lei nº 11.445/2007 deverão indicar os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços. Tal dispositivo coaduna-se com o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade ao estabelecer a necessidade de controle social em todas as fases da política, amparando desde o planejamento até à execução, assim como o estabelecido pela citada redação da Lei nº 10.257/2001 e reforçado pelos autores Oliveira, Lopes e Sousa.²¹⁸

Reafirmando o entendimento expresso no art. 11, §2º, V, o art. 19, §5º, inserido no capítulo específico de planejamento, estabelece o processo de planejamento da política de saneamento deverá assegurar a ampla divulgação das propostas contidas nos planos e dos estudos que as fundamentem, “inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas”.

No capítulo voltado especialmente à regulação, o art. 23, X, positiva o dever de a entidade reguladora do serviço observar padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação. Ainda, o §2º e o §3º do mesmo artigo indicam o dever de que as normas emitidas pela entidade reguladora do serviço fixem prazo para os prestadores de

licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (Lei nº 8.666/1993).

²¹⁵ Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (...) VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; (Lei nº 11.079/2004).

²¹⁶ BANHOS, S. S.; COSTA, D. C. G. Controle social das PPPs contratadas e o novo marco legal do saneamento básico. In: FROTA, L.; AIETA, V. *Marco regulatório do saneamento básico: Lei nº 14.026/2020*. Brasília: OAB Editora, 2021, p. 463.

²¹⁷ BANHOS, S. S.; COSTA, D. C. G. Controle social das PPPs contratadas e o novo marco legal do saneamento básico. In: FROTA, L.; AIETA, V. *Marco regulatório do saneamento básico: Lei nº 14.026/2020*. Brasília: OAB Editora, 2021, p. 463.

²¹⁸ OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018, p. 327. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços, além de que deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços. Apesar de se tratar da redação original, não alterada pela Lei nº 14.026/2020, estes parágrafos indicam prenúncio do que seria positivado posteriormente pela Lei nº 13.460/2017, conhecido como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.²¹⁹

Ainda no capítulo destinado à regulação, os arts. 26 e 27 elencam regras a serem observadas em relação à publicidade. O *caput* do art. 26 indica o dever de assegurar a publicidade de relatórios, estudos, decisões e seus equivalentes a qualquer pessoa, tenha ela interesse direto na questão ou não. Seu §2º, visando a um maior alcance populacional, impõe a necessidade de que, preferencialmente, a publicidade em questão se dê por sítio eletrônico na internet. Já no art. 27 são assegurados aos usuários dos serviços de saneamento o amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; o prévio conhecimento de seus direitos, deveres e penalidades a que podem estar sujeitos;²²⁰ o acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário; e o acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.²²¹

Mais adiante no texto legal, o art. 39, *caput*, fornece condições ao exercício da participação do povo ao estabelecer a publicidade, de forma clara e objetiva, dos reajustes e revisões anuais das tarifas, devendo estes serem tornados públicos com antecedência mínima de trinta dias em relação à sua aplicação.

No art. 47 da Lei nº 11.445/2007, houve importante alteração, pela Lei nº 14.026/2020, em favor da participação popular e, conseqüentemente, da gestão democrática da cidade. Inicialmente, a lei de 2007 previa a possibilidade de atuação no controle social por parte de órgãos colegiados consultivos estaduais, do Distrito Federal e municipais. Com a alteração da lei de 2020, ampliou-se a possibilidade para órgãos colegiados de caráter nacional, citando especialmente o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.²²² Estes órgãos colegiados deverão garantir, em todas as esferas federativas, a participação dos titulares dos serviços; de órgãos

²¹⁹ A ser melhor analisado nos subcapítulos posteriores.

²²⁰ Em 2017, com a Lei nº 13.460/2017, coube ao Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, nos arts. 5º a 8º, indicar quais são os direitos e quais são os deveres dos usuários de serviços públicos em geral, o que logicamente também passou a ser aplicável ao setor de saneamento básico.

²²¹ O manual de prestação de serviço e o relatório de qualidade dos serviços também passaram a ser previstos pelo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público na forma de Carta de Serviços ao Usuário (art. 7º).

²²² Como este conselho foi instituído pela Lei nº 9.433/1997, ou seja, evidentemente criado por meio de lei, a ele não se aplica a discussão invocada pelo Decreto nº 9.759/2019, que pretendia a extinção de órgãos colegiados criados por meio de normas infralegais.

governamentais do setor; dos prestadores de serviço do setor; dos usuários do serviço; e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao tema.

Relevante para o tema da gestão democrática da cidade é também o art. 51, *caput* e parágrafo único, previsto já na redação original da Lei nº 11.445/2007. Nestes, estabelece-se que “o processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular,²²³ análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta lei”. Nota-se, portanto, um reforço ao art. 43, do Estatuto da Cidade com a retomada da possibilidade de utilização de mecanismos de participação popular como a consulta, audiência pública e órgãos colegiados.

O parágrafo único ainda prevê que as propostas destes planos, bem como os estudos que os fundamentem, sejam disponibilizados integralmente “a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública”. Pelo fato de, em outros momentos, o legislador ter especificado que o acesso seria garantido a “qualquer pessoa” ou mesmo a quem “não tenha interesse direto na questão”, entende-se que o vocábulo “interessados” empregado no parágrafo único do art. 51 no sentido de “legitimados”, adotando-se a classificação indicada por Marrara e Nohara.²²⁴

Por último, salienta-se o §1º do art. 53, com redação atualizada pela Lei nº 14.026/2020. Inicialmente, a redação legal determinava que o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA tornasse públicas as suas informações, de modo a serem acessíveis a todos e publicadas por meio da internet. A atualização de 2020 acrescentou o fato de que estas mesmas informações devem ser gratuitas e em formato de dados abertos, complementando as condições à participação da população no tema.

4.2.4 Resíduos sólidos

Por sua vez, a Política Nacional de Resíduos Sólidos é instituída nacionalmente pela Lei nº 12.305/2010. De início, em seu art. 3º, VI, esclarece que controle social, para as finalidades deste diploma, é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade

²²³ Dependerá da criação por órgão colegiado pelo ente federativo respectivo.

²²⁴ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pp. 167-168.

informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”.

Como princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a mencionada lei indica, em seu art. 6º, X, o “direito da sociedade à informação e ao controle social”, englobando a condição da publicidade e a necessidade de serem instituídos mecanismos de controle social. Mais adiante, o art. 8º, XIII e XIV, elenca como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos os conselhos do meio ambiente e, no que couber, os de saúde, bem como os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos.

Quanto aos planos de resíduos sólidos, o parágrafo único do art. 14 assegura a ampla publicidade ao seu conteúdo, assim como o controle social em sua formulação, implementação e operacionalização. Ressalta-se que este dispositivo aplica-se a quaisquer planos de resíduos sólidos, sejam eles nacionais, estaduais, microrregionais, de regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas, intermunicipais, municipais e os de gerenciamento. Isso é reforçado pelo art. 15, XI; art. 17, XII; e art. 19, XVI.

Ainda, especialmente quanto ao plano nacional, o parágrafo único do art. 15 prevê que ele será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas. Entende-se que nada impede – ao contrário, tudo indica – que aos demais planos se aplique o mesmo entendimento, visto que para todos é válida, de acordo com a própria lei, meios de controle social. Reforça-se, mais uma vez, que este trabalho pontua que os mesmos mecanismos de participação popular servem, também para as finalidades de controle social e de gestão democrática da cidade.

4.2.5 Mobilidade urbana

Passando à análise da Lei nº 12.587/2012, responsável pela instituição de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, seu art. 2º indica que os objetivos desta política são “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana”.

O art. 5º, V, reforça o disposto no art. 2º, visto que elenca expressamente como princípio da Política Nacional de Mobilidade Urbana “a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação” desta política. De se notar que o legislador, neste caso, não

considerou o controle social como sendo abarcado pela gestão democrática da cidade, ao contrário do abordado no início deste trabalho.

Também como complemento ao art. 2º, o art. 7º indica que a Política Nacional de Mobilidade Urbana terá, dentre seus objetivos, o de “consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana”.

O art. 8º estabelece, dentre as diretrizes a serem seguidas pela PNMU, algumas previsões que podem ser entendidas como condições do exercício e instrumentalização da gestão democrática da cidade, a saber: i) a “simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão” (inciso V); ii) o “estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo” (inciso IX); iii) o dever, pelos Municípios, de “divulgar de forma sistemática e periódica os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo” (parágrafo 2º); e iv) a publicidade do ato que revisar as tarifas em caráter excepcional (parágrafo 12).

No capítulo III, que envolve os direitos dos usuários, praticamente todos – à exceção do direito de receber o serviço adequado e de ter um ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana – envolvem a temática da gestão democrática da cidade. Entre eles, estão os direitos de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local (art. 14, II); de ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais (art. 14, III); de se informar em linguagem acessível e de fácil compreensão sobre seus direitos e responsabilidades, direitos e obrigações dos operadores de serviços e padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e prazos respectivos de resposta (art. 14, parágrafo único).

Já o art. 15, ainda no capítulo III, prevê alguns instrumentos para a participação da sociedade civil, quais sejam órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas. Tem-se tal previsão legal como um reforço àquela do art. 43 do Estatuto da Cidade.

Presente, portanto, a necessidade de participação popular também quanto à mobilidade urbana, interessante pontuar que, quanto a esta política setorial em específico, estes dois fatores (participação popular e mobilidade urbana) se ajudam mutuamente. É nesse sentido o ensinamento de Lígia Melo de Casimiro, para a qual:

Se há um direito à cidade sustentável, a participação popular no planejamento urbano, que também é um direito, precisa ser exercitada para que se possa imprimir uma configuração socioeconômica mais equânime ao sistema urbano. O exercício de um direito pauta o acesso a outro, sendo uma condição material para sua realização em um território de constante violação dos direitos dos mais vulneráveis.²²⁵

Neste caso, utilizando as palavras empregadas por Casimiro, o exercício do direito à mobilidade urbana pode pautar o acesso à gestão democrática da cidade, e vice-versa. Exemplificando o que se pretende esclarecer aqui, cita-se o estudo de Eugênia Rosa Cabral,²²⁶ realizado na cidade de Santarém, no Pará. A autora explica que, dentre as pessoas com menos de um salário mínimo, a locomoção ocorre por meio de transporte coletivo, em sua maioria, com duração média acima de cento e noventa minutos. Já dentre os que têm renda acima de dois salários mínimos deslocam-se em automóveis próprios, com tempo de locomoção até dez minutos, em média.

Posto isso, infere-se que os indivíduos com maior renda possuem maior disponibilidade de horário e podem se deslocar com maior facilidade aos locais nos quais será realizada audiência pública ou se dará cumprimento a outro mecanismo de participação popular. Isto afeta diretamente na característica da população que poderá efetivamente participar de atos relativos à gestão democrática da cidade, afetando esta como um todo. Assim, o direito à mobilidade urbana pode contribuir para a melhoria do acesso à gestão democrática da cidade, assim como a relação inversa também é válida.

4.2.6 Regularização fundiária

Por fim, a última política setorial a ser analisada é a de regularização fundiária, estabelecida pela Lei nº 13.465/2017. Em seu art. 2º, estabelece-se que o 19, §1º, da Lei nº 8.629/1993, passa a dispor que o processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e seu edital será amplamente divulgado na

²²⁵ CASIMIRO, L. M. S. M. *Planejamento social a mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. 248 f. 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017, p. 140.

²²⁶ CABRAL, E. R. et al. Mobilidade urbana e desigualdade social: um estudo dos deslocamentos na cidade de Santarém-PA. *Revista Amazônia, organizações e sustentabilidade*, Belém, v. 1, n. 2, 2012, p. 89. Disponível em: <<http://revistas.unama.br/index.php/aos>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

internet, bem como no Município de instalação e nos Municípios limítrofes. No caso, além de favorecer a gestão democrática da cidade, a publicidade do edital de seleção em comento é condição para o próprio funcionamento da política pública, sem a qual os eventuais interessados em ser contemplados não teriam acesso nem mesmo conhecimento da existência de tal possibilidade.

Chama a atenção também o disposto no art. 10, XII, da Lei nº 13.465/2017. Neste dispositivo legal, indica-se que, dentre os objetivos da Regularização Fundiária Urbana – Reurb, está o de franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. Apesar da aparente ausência de importância do vocábulo “interessados”, este é um ponto que merece destaque. O art. 9º, da Lei 9.784/1999, prevê que são legitimados como interessados no processo administrativo: i) pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; ii) aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; iii) as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; iv) as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos. Como apontam Marrara e Nohara, depreende-se da redação da lei que os legitimados se referem a uma categoria mais abrangente que a dos interessados, ou seja, os legitimados são gênero enquanto os interessados configuram uma de suas espécies.²²⁷

Faz-se, então, necessária uma breve explanação sobre o tema. De acordo com os autores Marrara e Nohara, os legitimados são formados por: i) interessados propriamente ditos, que são os que se encontram previstos no art. 9º da Lei de Processo Administrativo Federal; ii) outras pessoas autorizadas, seja pela Lei 9.784/1999 ou por outra norma legal especial, a atuarem no processo administrativo. Ainda, distinguem os interessados propriamente ditos a partir de dois critérios: i) de acordo com sua relação com a abertura do processo administrativo; ii) tipologia dos direitos e interesses envolvidos com o processo em questão.²²⁸ Feitas as devidas distinções, a impressão é a de que o art. 10, XII, da Lei nº 13.465/2017 se refere aos interessados como interessados propriamente ditos, sendo mais restrita a esfera de atuação quanto à gestão democrática da cidade neste sentido.

²²⁷ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pp. 167-168.

²²⁸ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pp. 168-172.

Por fim, o art. 28, V, da Lei nº 13.465/2017, estabelece a publicidade à decisão da autoridade competente a respeito da Reurb, correspondendo a uma possibilidade de condição de instrumentalização da gestão democrática da cidade.

4.3 Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999)

A Lei nº 9.784/1999 é conhecida como a Lei de Processo Administrativo Federal, elencando regras aos processos administrativos da União. De acordo com seu art. 69,²²⁹ esta lei poderá ser aplicada de forma subsidiária a demais processos administrativos que possuam regulação própria, sem que seja necessário deixar de observar estas últimas. Ainda que cada ente federativo deva editar sua própria lei de processo administrativo, é possível a aplicação analógica da Lei nº 9.784/1999 a Estados e Municípios que ainda não tenham assim procedido.

Logo no início da Lei de Processo Administrativo ora em análise, são elencados diversos princípios a serem observados nos processos administrativos. Ainda que o *caput* do art. 2º não elenque expressamente o princípio da publicidade – essencial para o tema aqui em estudo –, é evidente que ela deva ser respeitada, de todo modo, por força do art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Segundo Marrara e Nohara,²³⁰ a própria Lei nº 9.784/1999 ainda menciona indiretamente a necessidade de ser cumprido o princípio da publicidade quando, no art. 2º, parágrafo único, V, aponta a necessidade de “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”.²³¹

Em consonância aos ditames da Lei de Acesso à Informação, vale citar o regramento do inciso IX, também do art. 2º. Dispondo sobre o dever da Administração Pública adotar formas simples e suficientes para que seja adequado o grau de certeza, segurança e respeito aos administrados, corresponde a previsão semelhante encontrada no art. 5º,²³² da Lei nº 12.527/2011, também no sentido de fornecimento de informações claras e facilmente compreensíveis. Sendo o que Carvalho Filho²³³ indica como a adoção do princípio do

²²⁹ Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

²³⁰ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 90.

²³¹ As hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal seriam aquelas do art. 5º, X e XXXIII, quanto à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas e à segurança da sociedade e do Estado, respectivamente.

²³² Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

²³³ CARVALHO FILHO, J. S. *Processo administrativo federal: comentários à Lei n. 9.784 de 29/1/1999*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 77.

formalismo moderado, o art. 2º, IX, da Lei nº 9.784/1999 pode servir como amparo às lacunas legislativas quanto ao modo de divulgação das informações aos administrados.

As consultas públicas e audiências públicas também são instrumentos abordados pela Lei de Processo Administrativo Federal, respectivamente em seus arts. 31 e 32. No texto legal, estes institutos são tidos como de aplicação facultativa, mas são elencados alguns requisitos e regras para sua concretização.

No caso da consulta pública, o art. 31 indica que ela poderá ser realizada quando: i) houver interesse geral; e ii) não existir prejuízo a eventuais interessados. Quanto ao interesse geral, Marra e Nohara²³⁴ explicam que, apesar de ser um conceito de difícil definição, podem ser nele enquadrados os atos normativos da Administração e, eventualmente, outros atos administrativos que gerem efeitos a uma parcela considerável da população. Em comentário que guarda estreita relação com o tema deste trabalho, os autores indicam que podem ser entendidos como tendo interesse geral os atos “envolvendo a construção de grandes infraestruturas, como aeroportos, hidrovias, rodovias, ferrovias, etc”.²³⁵ Isto faz com que seja possível a deflagração de consulta pública com base no interesse geral para estes casos.

Coaduna-se com o entendimento dos autores acima citados a alteração legislativa advinda com a Lei nº 13.655/2018, conhecida como nova LINDB. Em seu art. 29, estabelece-se a realização de consulta pública previamente à edição de, justamente, atos normativos. Ressalta-se que, diferentemente da Lei nº 9.784/1999, que possui aplicação apenas federal, a Lei nº 13.655/2018 é aplicável a todos os entes federativos, de acordo com as lições de Maffini e Heinen.²³⁶

No que diz respeito à necessidade de não haver prejuízo a interessados, salienta-se que estes são os do art. 9º desta mesma lei, sobre o qual já foram tecidos alguns comentários neste trabalho. Todavia, estes mesmos interessados do art. 9º não podem “obstar a consulta pública simplesmente porque teme que as colaborações da sociedade conduzam a uma solução que seja

²³⁴ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 230.

²³⁵ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 231.

²³⁶ MAFFINI, R.; HEINEN, J. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13/655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018, pp. 259-260. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

contrária a seus interesses, ainda que essa solução seja mais correta e justa”,²³⁷ de acordo com Marrara e Nohara.

O art. 31 ainda elenca que todos aqueles que participarem da consulta pública deverão ter direito a uma resposta fundamentada da Administração, mesmo que não sejam os interessados do art. 9º. Neste ponto, a legislação está à frente do Estatuto da Cidade ao estabelecer determinada regra de observância obrigatória quando da realização de consulta pública.

Já o art. 32 indica a possibilidade de ser realizada audiência pública, estabelecendo, para tanto, que seja observado o requisito da relevância. Sobre o que seria tal conceito, mais uma vez Marrara e Nohara explicam que corresponde a ideal mais restrito que o termo “interesse geral”. No caso da relevância, relacionada à audiência pública, os autores explicam que “havendo questão relevante no processo administrativo, ou seja, questão em que terceiros externos ao processo possam ter interesse, deve a Administração realizar audiência pública. Em contraste, caso se considere que a matéria do processo atinge o interesse de grande parte da sociedade e de parcela significativa dela, é mais recomendável que o Poder Público lance mão da consulta pública”.²³⁸

Por fim, o art. 33 da Lei de Processo Administrativo Federal destaca a possibilidade de serem utilizados outros tipos de instrumentos participativos, seja de forma direta ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Frisa-se que a discricionariedade da Administração, neste caso, é bastante ampla. A atuação não se restringe a mecanismos de participação específicos, não sendo requisito a sua prévia existência legal. Ou seja, permite-se ao administrador que inove na criação de instrumentos participativos. É o que se depreende da leitura conjunta deste art. 33 com o art. 6º,²³⁹ da Lei nº 13.726/2018 e com o art. 3º, I,²⁴⁰ da Lei nº 14.129/2021.

4.4 Leis de licitações e contratos administrativos

²³⁷ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 234.

²³⁸ MARRARA, T.; NOHARA, I. P. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 240.

²³⁹ Art. 6º Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

²⁴⁰ Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: I - a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis; (...).

Optou-se por incluir neste trabalho a análise das leis de licitações e contratos administrativos quanto ao tema aqui estudado em razão de serem instrumentos frequentemente utilizados para viabilizar políticas urbanas.

Em outra oportunidade,²⁴¹ pudemos abordar a temática da participação popular quanto ao tema das contratações públicas. Longe de se ter o intuito de reproduzir todos os meandros ali expostos, rememoram-se aqui alguns de seus apontamentos principais.

No que diz respeito à Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu normas gerais para licitações e contratos, há diversas previsões a respeito de divulgação de inúmeros documentos, sendo concebidos como as condições favoráveis à ocorrência da participação popular. Especificamente, esta lei lista que deverá ser dada publicidade aos preços registrados, às compras realizadas, aos resumos dos editais, aos registros cadastrais, ao chamamento para atualização de registros cadastrais, ao instrumento do contrato resumido, aos termos do contrato e respectivo processo licitatório, e às normas procedimentais operacionais expedidas pelos órgãos da Administração Pública.²⁴²

Como a lei em comento é de 1993, comentou-se, na oportunidade,²⁴³ que a internet ainda não era amplamente utilizada, passando a ser observada fora dos nichos acadêmicos apenas em 1994. Por esta razão, possivelmente, é que o meio de divulgação das informações e documentos listados no parágrafo anterior era o diário oficial ou a imprensa local, em sua maioria, de acordo com a própria Lei nº 8.666/1993. De todo modo, diferentemente do Estatuto da Cidade, a Lei Geral de Licitações e Contratos estabelecia o que deveria ser divulgado e onde.

Esta questão foi alterada pela nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021. Em seu teor, o local de divulgação indicado, majoritariamente, é em sítios eletrônicos ou no Portal Nacional de Contratações Públicas, atualmente também acessado via internet.²⁴⁴ A publicação em diário oficial – que atualmente se dá, majoritariamente, via internet – foi mantida

²⁴¹ RIOS, C. B. *A evolução do controle social nas contratações públicas*. 119 f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

²⁴² Respectivamente: art. 15, §2º; art. 16, *caput*; art. 21, I, II e III; art. 34, §1º; art. 61, parágrafo único; art. 63, *caput*; e art. 115, parágrafo único.

²⁴³ RIOS, C. B. *A evolução do controle social nas contratações públicas*. 119 f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018, p. 38.

²⁴⁴ BRASIL. *Portal Nacional de Contratações Públicas*. Disponível em: <<https://pncp.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

apenas de modo complementar, como se depreende dos arts. 54, §1º,²⁴⁵ e 176, parágrafo único.²⁴⁶

Como mecanismos de participação popular passíveis de serem aplicados ao tema da gestão democrática da cidade, a Lei nº 8.666/1993 elenca os requerimentos, impugnações, fiscalizações, provocação do Ministério Público, representação no Tribunal de Contas e audiência pública.

Por conta de esta última ser o mecanismo de maior relevo, vale tecer alguns comentários a seu respeito na Lei Geral de Licitações. No art. 39, *caput*,²⁴⁷ há a obrigatoriedade de realização de audiência pública nas licitações de grande vulto, entendidas como aquelas que superarem em cem vezes o valor de um milhão e meio de reais. Como se trata de situação de realização obrigatória da audiência pública – o que, vale dizer, não corresponde à vinculação do administrador ao ali discutido²⁴⁸ - Justen Filho²⁴⁹ explica que, nos casos em que incidir o art. 39, *caput*, e a audiência não for realizada, poderá haver nulidade de todo o procedimento licitatório.

Interessante pontuar que, ainda que prevista em um único artigo, a Lei Geral de Licitações foi capaz de especificar algumas regras procedimentais a serem observadas quando da aplicação da audiência pública, diversamente ao que ocorre no Estatuto da Cidade. Na incidência da Lei nº 8.666/1993, a audiência pública deverá ser realizada com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital e divulgada com a antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização.

²⁴⁵ Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

²⁴⁶ Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento: (...) Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o *caput* deste artigo deverão: I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato; (...).

²⁴⁷ Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

²⁴⁸ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática*: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 168.

²⁴⁹ JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 532.

Na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), a obrigatoriedade de audiência pública para licitações de grande vulto não se mantém.²⁵⁰ A nova lei não traz nenhuma hipótese de observância obrigatória de audiência pública, passando a facultá-la ao administrador. Apesar disso, passou a prever expressamente a possibilidade de prévia submissão de licitação à consulta pública, instituto este que não era abordado pela Lei nº 8.666/1993.

Ao buscar analisar o tema das contratações sob o viés da gestão democrática da cidade, também é necessário tecer alguns comentários a respeito das concessões, sejam elas as comuns ou as em regime especial. Isto, pois algumas das políticas urbanas setoriais são viabilizadas, geralmente, por meio da concessão de serviço público. É o caso das políticas de saneamento básico, de acordo com a própria Lei nº 14.026/2020, e de mobilidade urbana, também em consonância ao disposto na Lei nº 12.587/2021.

Sobre as concessões comuns, a Lei nº 8.987/1995 não elenca tantos mecanismos e condições²⁵¹ de participação como faz a Lei nº 8.666/1993. Em seus arts. 3º, 30 e 31, V, encontram-se previsões a respeito da possibilidade de fiscalização do serviço pelo usuário, o que foi posteriormente aprofundado pelo Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos. Soma-se a isso a possibilidade de reclamação por parte do usuário, prevista no art. 29, VII, fator que também foi melhor aprofundado com a edição da Lei nº 13.460/2017.

A despeito de não prever a realização de audiência ou consulta pública, os autores Carlos Motta,²⁵² Justen Filho²⁵³ e Perez²⁵⁴ indicam ser possível a aplicação da audiência pública prevista no art. 39 da Lei nº 8.666/1993 às situações abarcadas pela Lei nº 8.987/1995. Tal entendimento é reforçado pelo fato de que o art. 124²⁵⁵ da Lei nº 8.666/1993 estabelece a possibilidade de aplicação dos dispositivos desta lei às concessões de serviço público.

O mesmo entendimento merece permanecer em relação às consultas e às audiências públicas previstas pela Lei nº 14.133/2021, pois esta elenca dispositivos semelhantes quanto à

²⁵⁰ Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados. Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

²⁵¹ A Lei nº 8.987/1995 prevê poucos detalhes a respeito da divulgação de informações e, quando o faz, não indica o local de divulgação. A única menção de canal de informações é também a imprensa oficial (art. 42, §3º, III), à semelhança da Lei nº 8.666/1993, sua quase contemporânea.

²⁵² MOTTA, C. P. C. *Eficiência nas licitações e contratos*: doutrina, jurisprudência e legislação. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, pp. 670-671.

²⁵³ JUSTEN FILHO, M. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, pp. 210-211.

²⁵⁴ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática*: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 168.

²⁵⁵ Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.

sua subsidiariedade aos demais tipos de ajustes e quanto às concessões comuns e especiais (respectivamente, em seus arts. 184 e 186).

Já a Lei nº 11.079/2004, trata das concessões em regime especial. Sendo mais recente que as demais, cita como condição de participação popular a divulgação de atos por meio eletrônico. Ainda assim, não abre mão das impressas oficiais e jornais de grande circulação.

A principal matéria a ser divulgada, a que se faz menção nesta lei, é o mecanismo da consulta pública. Seu art. 10, VI,²⁵⁶ estabelece que a abertura do processo licitatório da parceria público-privada está condicionada à realização deste instrumento de consulta, estabelecendo prazos mínimos para o recebimento de sugestões. Mais uma vez, diferentemente do Estatuto da Cidade, há menção a determinadas regras procedimentais, a exemplo dos prazos mínimos a serem observados quando da aplicação da lei.

4.5 Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)

A Lei de Acesso à Informação é responsável por regular, principalmente, o acesso à informação previsto constitucionalmente no art. 5º, XXXIII. Aplicável a todos os entes federativos,²⁵⁷ bem como a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, a Lei nº 12.527/2011 prevê que estes devem observar as seguintes diretrizes gerais, conforme seu art. 3º: i) publicidade enquanto preceito geral e sigilo como exceção; ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; iii) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; iv) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; v) desenvolvimento do controle social da administração pública.

O fato de se prever a divulgação de informações mesmo que não haja qualquer solicitação direta e específica por parte da sociedade corresponde ao que o Decreto nº

²⁵⁶ Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto. (...) VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; (...).

²⁵⁷ No que diz respeito à aplicação da lei, apesar de o art. 1º estabelecer a sua observância por todos os entes federativos, Salgado explica entender que são nacionalmente aplicáveis apenas as disposições gerais. Já quanto ao que diz respeito a procedimentos de acesso, recursos, responsabilidade de agentes e instituição de órgãos, a autora defende a aplicação da lei federal apenas enquanto não houver lei local sobre o tema. Cf: SALGADO, E. D. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012. In: MORAES FILHO, M. A. P.; NOHARA, I. P. (Coords.). *Coleção direito administrativo positivo*. São Paulo: Atlas, 2015, v. 33, p. 46.

7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, veio a caracterizar como transparência ativa. O emprego do termo foi reforçado pela Lei nº 14.219/2021, que fortalece, ao mesmo tempo, a transparência ativa e o emprego de tecnologias da informação nesta temática.

Mesmo que a Lei de Acesso à Informação tenha como preceito geral a transparência ativa, a transparência passiva – entendida como aquela na qual há divulgação mediante requerimento – não deixa de ser citada por este diploma legal como um direito a qualquer interessado em obter informações da Administração Pública. Isto é o que prevê o art. 10 e seguintes desta lei. Neste caso, Salgado²⁵⁸ explica que o termo “interessado” deve ser entendido em sentido amplo, equivalente a “qualquer pessoa”. Aqui não se aplicaria, portanto, a interpretação do termo “interessados” oriunda do art. 9º, da Lei nº 9.784/1999.

Também é válido observar o disposto no art. 5º, sobre ser dever do Estado garantir o direito de acesso à informação por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Trata-se de importante dispositivo em favor das condições à participação popular, visto que a melhor compreensão das informações torna a questão da linguagem um entrave a menos à participação popular. Tal dispositivo coaduna-se com a necessidade de serem observadas formas simples, de acordo com o formalismo moderado²⁵⁹ previsto no art. 2º, da Lei nº 9.784/1999.

4.6 Código de Defesa dos usuários de serviços públicos (Lei nº 13.460/2017)

O Código de Defesa dos usuários de serviços públicos foi instituído pela Lei nº 13.460/2017, dispondo sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Observando o previsto no art. 1º, §2º, I, a aplicação desta lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão. Isso faz com que, apesar de alguns setores já possuírem disposições neste sentido, a exemplo do de saneamento básico, como visto anteriormente, a Lei nº 13.460/2017 deverá ser aplicada às políticas urbanas setoriais estudadas acima, desde que configuradas como serviços públicos.

De acordo com o próprio preâmbulo da Lei nº 13.460/2017, este diploma normativo dispõe, especialmente, a respeito da participação dos usuários nos serviços públicos, de modo

²⁵⁸ SALGADO, E. D. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012. In: MORAES FILHO, M. A. P.; NOHARA, I. P. (Coords.). *Coleção direito administrativo positivo*. São Paulo: Atlas, 2015, v. 33, p. 112.

²⁵⁹ CARVALHO FILHO, J. S. *Processo administrativo federal: comentários à Lei n. 9.784 de 29/1/1999*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 77.

a ser relevante, eventualmente, para a gestão democrática da cidade. Já no art. 3º há uma importante condição à participação, qual seja a publicidade do quadro geral de serviços públicos prestados anualmente, com a especificação dos órgãos ou entidades responsáveis por sua realização, bem como a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados.

Dentre os direitos básicos do usuário de serviço público estabelecidos pelo art. 6º, também encontram-se alguns comandos de relevo para este trabalho, a exemplo da participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, bem como da obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço e da sua disponibilização na internet sobre horário de funcionamento das unidades; serviços prestados pelo órgão ou entidade, com sua localização exata e indicação do responsável pelo atendimento ao público; acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações; situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e o valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado. Ressalta-se que as informações listadas pela lei a serem disponibilizadas na internet não configuram um rol taxativo, sendo meramente exemplificativo de acordo com o que indica o próprio texto legal.²⁶⁰

O art. 7º destina-se a estabelecer importantes condições à participação dos usuários, centrada na figura da Carta de Serviços ao Usuário. Além de ter o objetivo de informar os usuários essencialmente sobre os serviços prestados, formas de acesso a eles, seus compromissos e padrões de qualidade, deverá conter, no mínimo, de acordo com o §2º: i) serviços oferecidos; ii) requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; iii) principais etapas para o processamento do serviço; iv) previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; v) forma de prestação do serviço; e vi) locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

Na recente Lei nº 14.129/2021, que dispõe a respeito da utilização de inovação e tecnologias digitais pela Administração Pública, dispõe-se²⁶¹ que o Poder Executivo federal poderá estabelecer Base Nacional de Serviços Públicos, que reúne informações sobre a oferta de serviços, e disponibilizar o previsto nas Cartas de Serviços ao Usuário em formato aberto e

²⁶⁰ No art. 6º, VI, utiliza-se a expressão “especialmente sobre”. Veja-se: Art. 6º São direitos básicos do usuário: (...) VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre: (...).

²⁶¹ Art. 19. Poderá o Poder Executivo federal estabelecer Base Nacional de Serviços Públicos, que reunirá informações necessárias sobre a oferta de serviços públicos em cada ente federado. Parágrafo único. Cada ente federado poderá disponibilizar as informações sobre a prestação de serviços públicos, conforme disposto nas suas Cartas de Serviços ao Usuário, na Base Nacional de Serviços Públicos, em formato aberto e interoperável e em padrão comum a todos os entes.

interoperável e em padrão comum a todos os entes. De acordo com o texto legal, trata-se de faculdade e não obrigação. Todavia, é desejável, antes mesmo da edição desta lei, que o Poder Executivo assim proceda. Além de poder proporcionar maior respaldo para a participação popular, fornecendo subsídios para a aplicação do art. 1º, da Constituição Federal, a disponibilização de informações como dados abertos e em formato capaz de operar com diversos outros sistemas dos demais entes federados poderá auxiliar o próprio trabalho da Administração, em favor do princípio constitucional (art. 37, *caput*) da eficiência, que é um dos intuitos desta lei.

Retomando a análise do Código de Defesa dos usuários dos serviços públicos, seu Capítulo III é inteiramente destinado às manifestações por parte dos usuários. A esse respeito, vale citar que não são exigidos os motivos determinantes²⁶² da manifestação, o que corresponde a importante superação de possível óbice ao aceite do que for relatado pelos usuários.²⁶³ Ademais, o texto legal estabelece que a manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, correspondência convencional ou, ainda, verbalmente, situação em que será reduzida a termo. Com o intuito de favorecer o entendimento dos usuários e de acordo com o que estabelece a Lei de Acesso à Informação, o §6º do art. 10 dispõe que os órgãos e entidades públicos abrangidos pelo Código em comento deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação da manifestação, facultada ao usuário sua utilização.

Ainda a respeito da manifestação de usuários, o art. 12 indica que estas deverão ser efetivamente resolvidas. Em relevante excerto para conter qualquer a ampla discricionariedade possivelmente observada quanto a este termo, o próprio parágrafo único esclarece que, por efetiva resolução, correspondem: i) a recepção da manifestação no canal de atendimento adequado; ii) a emissão de comprovante de recebimento da manifestação; iii) a análise e obtenção de informações, quando necessário; iv) decisão administrativa final; e v) ciência ao usuário.

Nota-se que, a respeito da Carta de Serviços ao Usuário e da manifestação de usuários, a Lei nº 13.460/2017 especifica ainda mais as possibilidades anteriormente previstas pelo art. 7º, II e IV, da Lei nº 8.987/1995. Estes últimos preveem como direitos e obrigações dos usuários

²⁶² Sobre a teoria dos motivos determinantes: “(...) relacionada com o motivo, há a teoria dos motivos determinantes, em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. Por outras palavras, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros”. Cf. DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 254.

²⁶³ O mesmo entendimento já era aplicável por força do art. 10, §3º, da Lei de Acesso à Informação: “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.

“receber do poder concedente a da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos” e “levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento referentes ao serviço prestado”, respectivamente. Porém, o diploma normativo de 1995 não ia além, o que acabou sendo feito pelo ora analisado Código de Defesa dos usuários de serviços públicos.

A Lei nº 13.460/2017 também destina seu texto à figura da ouvidoria. Seu art. 13 estabelece que as ouvidorias terão como atribuições a promoção da participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; o acompanhamento da prestação dos serviços; a possibilidade de propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; o auxílio na prevenção e na correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios do Código de Defesa do usuário; a possibilidade de propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário; o recebimento, a análise e o encaminhamento das manifestações às autoridades competentes; e a promoção da adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública.

Além de especificar aspectos procedimentais a respeito das ouvidorias, o capítulo próprio da lei destinado a este instituto ainda prevê que seja elaborado, anualmente, relatório de gestão contendo as análises e respostas às manifestações encaminhadas pelos usuários. O intuito é de apontar falhas e sugerir melhorias na prestação do serviço, sendo que o relatório de gestão deverá ser divulgado na internet, obrigatoriamente, por força do art. 15, parágrafo único, II.

Por fim, a Lei nº 13.460/2017 estabelece como obrigatória a participação dos usuários por meio de conselhos de usuários, na forma consultiva, e sem prejuízo de outros mecanismos de participação popular previstos no ordenamento. Além disso, a lei (art. 18) estabelece as atribuições destes conselhos, que compreenderão o acompanhamento da prestação dos serviços; a participação na avaliação dos serviços; a proposta de melhorias na prestação dos serviços; a contribuição na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e o acompanhamento e avaliação da atuação do ouvidor.

A esse respeito, vale citar iniciativa da Controladoria Geral da União²⁶⁴ na criação do Conselho de Usuários de Serviços Públicos do Governo Federal. Neste, é possível a qualquer pessoa se inscrever para ser conselheiro ou conselheira, via internet, apenas com a criação de um “login” e senha. Mesmo que corresponda a interessante iniciativa, não são apresentadas possibilidades de se garantir o disposto no art. 19 da Lei nº 13.460/2017, segundo o qual “a

²⁶⁴ BRASIL, Controladoria Geral da União. *Conselho de Usuários*. Disponível em: <<https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>>. Acesso em: 20 mai 2021.

composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação” e “a escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado”.

Também, como instituído por lei, não há qualquer controvérsia quanto à sua extinção pelo Decreto federal nº 9.759/2019, anteriormente abordada neste trabalho. Não se enquadrando nas hipóteses de extinção ali previstas, que não abordam extinção de órgãos colegiados instituídos por lei, o Conselho de Usuários da Lei nº 13.460/2017 permanece inalterado.

5 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Feitas as considerações teóricas a respeito da gestão democrática da cidade, seja em âmbito doutrinário, seja no meio legislativo, foram construídos os subsídios para que o objetivo principal desta pesquisa pudesse ser satisfeito, qual seja a análise de como os Tribunais decidem a respeito da gestão democrática da cidade e de como interpretam os comandos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2011) a respeito.

Conforme já abordado na metodologia explicada logo na introdução deste trabalho, foi necessário partir do estabelecimento de palavras-chave para que fosse possível iniciar as buscas pelos julgados de interesse para esta pesquisa.

Como a temática da gestão democrática da cidade é, por vezes, abordada de outros modos, a exemplo da participação popular e do controle social, buscou-se englobar também estes conceitos no estabelecimento das palavras-chave da pesquisa. E, como a participação popular e o controle social – diferentemente da gestão democrática da cidade – enquadram-se em diversos outros assuntos envolvendo a Administração Pública, entendeu-se por delimitar as palavras-chave de modo a se obter resultados voltados especificamente à temática urbana.

Desse modo, as palavras-chave estabelecidas foram seis ao todo: i) “gestão democrática da cidade”; ii) “gestão democrática” “política urbana”; iii) “participação popular” “cidade”; iv) “participação popular” “política urbana”; v) “controle social”; e vi) “controle social” “política urbana”. E, neste capítulo, serão abordados os resultados encontrados a partir destas seis palavras-chave nos Tribunais Superiores brasileiros,²⁶⁵ quais sejam o Supremo Tribunal Federal – STF e o Superior Tribunal de Justiça – STJ.

5.1 Gestão democrática da cidade no Supremo Tribunal Federal

A respeito das buscas de julgados de interesse no Supremo Tribunal Federal, tem-se que foram realizadas diretamente no sítio eletrônico oficial do Tribunal, qual seja o “<http://portal.stf.jus.br/>”.

O período temporal utilizado para a busca foi de 2001, ano de promulgação do Estatuto da Cidade e positivação da gestão democrática da cidade, até julho de 2021, período até o qual toda a análise de julgados já deveria estar finalizada para que fosse possível concluir esta

²⁶⁵ Foram excluídos da análise deste trabalho o Superior Tribunal Militar (STM), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em razão da ausência de competência, destes três, em analisar temáticas envolvendo a gestão democrática da cidade.

pesquisa no prazo estipulado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Foram encontrados, de acordo com as palavras-chave, quatro decisões monocráticas (“gestão democrática da cidade”); cinco decisões monocráticas (“gestão democrática” “política urbana”); um acórdão e cinquenta e seis decisões monocráticas (“participação popular” “cidade”); onze decisões monocráticas (“participação popular” “política urbana”); onze decisões monocráticas (“controle social” “cidade”); e uma decisão monocrática (“controle social” “política urbana”).

Apesar de totalizarem oitenta e nove decisões, sendo um acórdão e oitenta e oito decisões monocráticas, foram analisadas sessenta e nove decisões (um acórdão e sessenta e oito decisões monocráticas).²⁶⁶ Esta diferença se deve à intersecção dos resultados obtidos com as palavras-chave, ou seja, houve a situação em que uma mesma decisão apareceu como resultado de mais de uma palavra-chave.

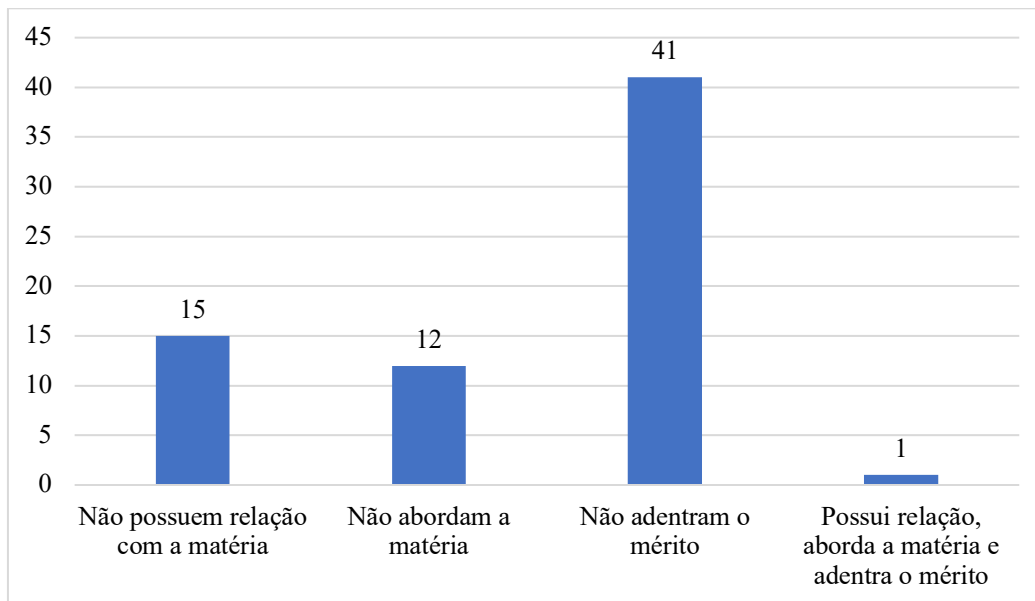
Dos sessenta e nove julgados analisados, apenas um foi considerado relevante para a pesquisa, pois foi o único que efetivamente abordou a matéria da gestão democrática da cidade. Os demais não serão estudados no presente trabalho por várias razões, dentre elas: i) o fato de

²⁶⁶ As sessenta e nove decisões analisadas foram: o acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 244 e as decisões monocráticas proferidas no Recurso Extraordinário nº 1325763-SP; na Suspensão de Liminar nº 795-BA; no Recurso Extraordinário nº 718326-SP; na Reclamação nº 35699-RJ; no Recurso Extraordinário nº 1313446; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 865453; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1248807; na Reclamação nº 30409-SC; na Reclamação nº 15887-MG; na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1411-RJ; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 949035-RS; no Recurso Extraordinário nº 1192034-SP; no Recurso Extraordinário nº 1210242-SP; no Agravo de Instrumento nº 732901-SP; no Recurso Extraordinário nº 1058204-SP; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 793615-SP; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1133673-PR; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 978302-MG; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 934430-RJ; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1086209-RJ; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 804694-MG; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 745832-SP; no Agravo de Instrumento nº 788488-SP; no Recurso Extraordinário nº 1224312-SP; na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 481-PE; no Recurso Extraordinário nº 1025040-SP; no Recurso Extraordinário nº 1259290-RN; na Medida Cautelar na Reclamação nº 40561-RS; na Tutela Provisória na Suspensão de Tutela Provisória nº 335-SE; no Recurso Extraordinário nº 1064603-SP; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 712353-DF; na Ação Cível Originária nº 2.868-DF; no Recurso Extraordinário nº 632500-DF; no Recurso Extraordinário nº 955639-SP; no Recurso Extraordinário nº 846088-SP; no Agravo de Instrumento nº 222351-RS; no Recurso Extraordinário nº 1049661-SP; na Reclamação nº 42855-DF; na Suspensão de Tutela Provisória nº 682-SP; na Reclamação nº 40561-RS; na Medida Cautelar na Reclamação nº 42855-DF; no Recurso Extraordinário nº 1003464-SP; na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1318-BA; na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35250-DF; na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35232-DF; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 782375-MG; na Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 922-SP; na Ação Cível Originária nº 876; na Ação Cível Originária nº 870; na Ação Cível Originária nº 820; na Ação Cível Originária nº 1052; na Ação Cível Originária nº 873; na Ação Cível Originária nº 872; no Recurso Extraordinário nº 730721-SP; na Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 876-BA; na Ação Cautelar nº 981-BA; no Recurso Extraordinário nº 1301031-RS; no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1298672-SP; na Suspensão de Liminar nº 1256-SP; no Agravo Regimental nos Embargos Divergentes no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 814215-SP; na Reclamação nº 24954-MG; na Suspensão de Segurança nº 3902-SP; na Reclamação nº 21311-RJ; na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492-DF; na Reclamação nº 43110-PE; na Medida Cautelar na Reclamação nº 19706-BA; na Ação Cível Originária nº 1463-SP; e na Reclamação nº 25596-PR.

o julgado não se relacionar com a matéria da pesquisa; ii) não abordagem do tema deste estudo (nos casos em que a gestão democrática da cidade era apenas citada ou estava contida em um precedente citado por outras razões); ou, iii) quando a gestão democrática da cidade correspondia, de fato, ao mérito da causa e este não era apreciado.

De acordo com o gráfico abaixo, é possível visualizar melhor os resultados apresentados a partir das palavras-chave utilizados e o panorama ora apresentado:

Gráfico 01: Resultados dos julgados do Supremo Tribunal Federal.



Fonte: elaboração da autora.

Nota-se ser expressiva (aproximadamente sessenta por cento) a quantidade de julgados analisados que, apesar de corresponderem à matéria da gestão democrática da cidade, não a abordarem em razão de não enfrentamento do mérito. Nesse sentido, é válido tecer alguns comentários a respeito, na tentativa de ilustrar os motivos deste resultado.

A competência do Supremo Tribunal Federal é elencada no art. 102²⁶⁷ da Constituição Federal, destinando-se a, principalmente, “compor lide constitucional, mediante o exercício de

²⁶⁷ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o

jurisdição constitucional”,²⁶⁸ conforme indica José Afonso da Silva. E, da leitura do citado art. 102, percebe-se que, de fato, muitas das atribuições do Supremo Tribunal Federal (à exceção da competência atraída em razão do cargo ou dos interesses específicos envolvidos, como se vê no art. 102, I, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, “n”, “o”, que não são aplicáveis a este estudo) demandam a análise de questão puramente constitucional.

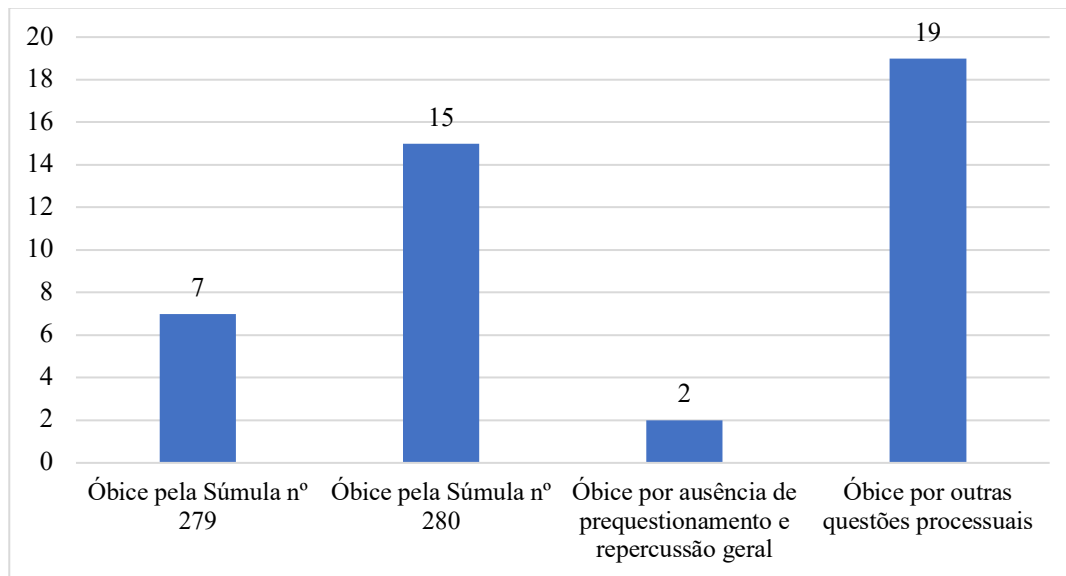
E, como apontado nos capítulos anteriores, a gestão democrática da cidade não é prevista de modo expresso na Constituição Federal. Isso tem influência direta na apreciação deste tema por parte do Supremo Tribunal Federal, sendo o gráfico anterior um indicativo deste entendimento.

Para melhor delinear esta questão, cabe citar os motivos pelos quais estes quarenta e um julgados, apesar de abordarem a gestão democrática da cidade, não serem apreciados pelo Supremo Tribunal Federal.

Distrito Federal ou o Território; f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro; i) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados; l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais; n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal; p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade; q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal; r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; II - julgar, em recurso ordinário: a) o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão; b) o crime político; III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

²⁶⁸ SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 566.

Gráfico 02: Julgados do Supremo Tribunal Federal que não enfrentam o mérito da causa.



Fonte: elaboração da autora.

Apesar de, somados, os números acima resultarem em quarenta e três e não quarenta e um, explica-se que isto se deve ao fato de alguns julgados terem se reportado à Súmula nº 279 e à Súmula nº 280 concomitantemente para não enfrentar o mérito do julgado respectivo.

Em suma, é possível visualizar do gráfico acima que os julgados que abordam a gestão democrática da cidade, mas que não tiveram seu mérito apreciado, foram assim decididos em razão de óbice pela Súmula nº 279 do Supremo Tribunal Federal, pela Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal, por ausência de prequestionamento ou repercussão geral, ou de óbice por outras questões processuais.²⁶⁹

Quanto à Súmula nº 279, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que não seria apreciado o recurso extraordinário que comportar reexame de prova. Como as demandas envolvendo a gestão democrática da cidade, por muitas vezes, envolvem a apreciação de questões como a verificação de aplicação ou não de instrumentos de participação popular, o pleito acabava por não ter seu mérito analisado.

No que diz respeito à Súmula nº 280, o Supremo Tribunal Federal entendeu não ser cabível recurso extraordinário por ofensa a direito local. Isso implica a não apreciação do mérito, por este Tribunal, em vários casos em que, apesar de a matéria possuir certo resguardo constitucional, ela ser melhor regulamentada por matéria infraconstitucional. É o que foi

²⁶⁹ Foram inseridos como “outras questões processuais” a impossibilidade de análise do mérito em razão de questões processuais que não guardaram relação com a competência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo de ilegitimidade ativa ou passiva, bem como ausência de requisitos de ação.

observado por quinze vezes de acordo com os resultados deste trabalho, quando o Supremo Tribunal Federal entendeu que a gestão democrática da cidade estaria regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Por duas vezes, os julgados encontrados não tiveram seu mérito apreciado em razão de ausência de repercussão geral ou de prequestionamento. A respeito da repercussão geral, trata-se de tema que contenha “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”, de acordo com a redação do art. 1.035, §1º, do Código de Processo Civil. Apesar de a gestão democrática da cidade poder ser considerada questão relevante social e juridicamente, a comprovação a cada caso de que se trata de interesse que supera os subjetivos do processo torna-se bastante difícil, sendo vedada a apreciação da matéria por este quesito. Sobre prequestionamento, tem-se, em suma, que corresponde ao fato de se suscitar a discussão da matéria nas instâncias inferiores.

Considerando, portanto, a competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem como demais regras processuais a respeito de suas atribuições, observou-se que a apreciação da matéria da gestão democrática da cidade pela Corte Constitucional resta, por muitas vezes, prejudicada, em razão: i) da ausência de previsão expressa a respeito da gestão democrática da cidade; ii) necessidade, em grande parte, de se recorrer à análise fático-probatória para tratar do tema; iii) regulação do tema por matéria infraconstitucional, a exemplo do Estatuto da Cidade e diversas leis municipais; e iv) dificuldade de se comprovar a superação do interesse subjetivo na demanda.

Passa-se, assim, à análise do único julgado encontrado que, além de abordar o tema da gestão democrática da cidade, adentrou o mérito da causa. A decisão ora analisada corresponde à decisão monocrática proferida em 03 de agosto de 2016 na Ação Originária Cível nº 2.868 (Distrito Federal), com relatoria do Ministro Edson Fachin.²⁷⁰ Transcrevem-se, aqui, alguns excertos do relatório da decisão, a fim de que melhor se compreenda a demanda:

Trata-se, na origem, de mandado de segurança em caráter preventivo, impetrado em 24.01.2005 pela Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA e Instituto Guaicuy – SOS Rio das Velhas, perante a 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, em face do Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, com vistas à declaração de nulidade do Edital de convocação de audiências públicas para discutir o “Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”. Nas razões da inicial, os Autores alegam que o processo de licenciamento ambiental para a obra iniciou-se com desrespeito à democracia, ao direito à informação e à participação popular, garantida no art. 1º, II; e 225, § 1º, IV, da Constituição da

²⁷⁰ Os pormenores desta decisão foram abordados em razão de esta ser a única que foi possível utilizar neste trabalho. O intuito é recolher apenas os dados, sendo que, nas próximas análises, serão priorizados apenas os dados fornecidos de interesse para este trabalho e não os mínimos detalhes de cada decisão.

República e no art. 10 da Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992. Apontam a existência de vício material no Edital impugnado, em razão da previsão de realização de apenas uma audiência pública no Estado de Minas Gerais para discutir o Projeto de Integração do Rio São Francisco, a despeito das sérias consequências que a diminuição do volume de água do rio principal e a restrição do uso de água dos rios afluentes trazem ao desenvolvimento socioeconômico da porção mineira da bacia, o que justificaria a necessidade da realização de audiências públicas em locais e em datas acessíveis aos interessados, principalmente àqueles que possuem dificuldade financeira para se locomover para a capital do Estado, nos termos do art. 2º, § 4º, da Resolução 09/87 do CONAMA. Defendem, ademais, que a sociedade deve ter o mais amplo conhecimento do projeto pela submissão do EIA juntamente com o RIMA para debate, nos termos do art. 225 da Constituição Federal. No que se refere aos vícios formais do Edital, os Autores alegam que o ato não foi devidamente divulgado, uma vez que publicado apenas no Diário Oficial da União e no Jornal “Estado de Minas”, com redação incompreensível à maioria da população, mais familiarizada com a expressão “transposição” do que “integração”. Requerem, liminarmente, a declaração de nulidade do Edital publicado pelo IBAMA no D.O.U 6, de 10 de janeiro de 2005, Seção 3, pág. 85, para que se garanta à sociedade o direito à efetiva participação na construção do juízo de viabilidade do empreendimento ora discutido, pela (i) obtenção de informações sobre o EIA e o acesso ao conteúdo do RIMA; (ii) divulgação das audiências públicas em jornal oficial do Estado e em periódicos regionais ou locais de grande circulação; (iii) agendamento das audiências para se realizarem em locais e em datas que permitam o acesso de toda a população compreendida na bacia hidrográfica do Rio São Francisco. No mérito, pugnam pela confirmação da medida liminar pleiteada.

(...)

A autoridade coatora, ao se manifestar nos autos, defendeu que o edital ora impugnado é válido e atendeu a todos os ditames legais quanto à divulgação e à acessibilidade à população interessada. Mencionou que a legislação não impõe a realização de audiências públicas em todos os municípios da bacia hidrográfica do Rio São Francisco, no Estado de Minas Gerais, uma vez que tal exigência inviabilizaria a análise e implementação do projeto. Pontuou, ademais, que as comunidades ribeirinhas são representadas por associações, que foram devidamente convidadas a participar do evento marcado para se realizar em Belo Horizonte, na data de 25.01.2005 (fls. 103-120). O Juízo da 17ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal indeferiu o pedido liminar (fls. 208-213). A Procuradoria da República no Distrito Federal emitiu parecer pela parcial procedência do pedido (fls. 220-226). A ação mandamental foi julgada parcialmente procedente para determinar a realização de audiências públicas nas cidades de Paracatu, Paraopeba, Januária e Montes Claros, com ampla divulgação (fls. 228-231). Contra essa decisão, o IBAMA opôs embargos de declaração (fls. 235-242). O processo foi suspenso em razão da medida liminar concedida pelo Ministro Sepúlveda Pertence, nos autos da Reclamação 4.409, Dje 04.08.2006 (fls. 251-252). Ao apreciar o mérito da Reclamação, proferi decisão de procedência do pedido, em 31.03.2016, e os autos do mandado de segurança foram remetidos a esta Corte e autuados como a presente ACO 2868 (fls. 297-299).

E, para orientar a análise do presente julgado, são feitas algumas perguntas,²⁷¹ quais sejam: 1) O julgado faz menção às normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade? Se sim, quais? E como estes dispositivos citados são interpretados frente ao caso concreto?; 2) O julgado utiliza outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?; 3) Qual é o valor jurídico

²⁷¹ As mesmas a serem feitas também quando da análise de julgados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

conferido à gestão democrática da cidade?; 4) Quais as atividades englobadas como gestão democrática da cidade no caso concreto? 5) O julgado discute aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?; 6) O julgado traz regras procedimentais não previstas expressamente no Estatuto da Cidade? Se sim, quais?; 7) Qual é a decisão do julgado?; 8) Qual a consequência jurídica que o julgado atribui ao desrespeito à gestão democrática da cidade no caso concreto?; 9) Qual a política urbana presente no caso? Há a consideração de alguma especificidade em relação à gestão democrática em razão do tipo de política urbana presente?; 10) Há abordagem dos mecanismos da gestão democrática da cidade? E de suas condições?; 11) Quem está pleiteando em favor da gestão democrática da cidade?

No caso da ACO nº 2.868-DF, a primeira pergunta resta prejudicada, pois o julgado não cita nenhum dispositivo do Estatuto da Cidade. Assim, as três perguntas que foram englobadas como sendo a primeira não se aplicam ao caso em tela.

Já quanto à segunda pergunta, a decisão ora analisada utiliza, sim, outras normas para fazer menção ao tema da gestão democrática da cidade. São abordados os arts. 1º, II, e 225, §1º, IV, ambos da Constituição Federal, e o art. 10²⁷² da Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (conhecida como Conferência Rio-92). Estes artigos foram utilizados para embasar o pedido envolvendo a necessidade de ser observada a participação popular durante o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, bem como a publicidade a ser conferida ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Além disso, é citado o art. 2º, §4º, da Resolução nº 09/1987 do CONAMA, que dispõe que as audiências públicas envolvendo matéria ambiental deverão ocorrer em local acessível aos interessados. Este foi o fundamento utilizado para o argumento dos autores de que seria necessária a realização de várias audiências públicas no Estado de Minas Gerais, em diferentes locais, pelo fato de a obra em comento afetar diversos municípios, além do obstáculo financeiro existente na locomoção de toda a população afetada até a capital, Belo Horizonte.

Nota-se que, apesar de o Estatuto da Cidade não ter sido citado, as normas elencadas para embasar os pedidos da parte autora adequaram-se melhor à questão fática suscitada. Isto, pois a Lei nº 10.257/2001, a respeito do Estudo de Prévio Impacto Ambiental, apenas dispõe a

²⁷² Estabelecidos na forma de princípios, o de número 10 estabelece: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos”.

respeito da possibilidade de sua aplicação (art. 4º, VI e art. 38). Já o art. 225, §1º, IV, dispõe a respeito da necessidade se dar publicidade ao EIA, fornecendo maiores parâmetros a respeito.

Quanto à terceira e à quarta perguntas, também restam prejudicadas na análise da ACO nº 2.868-DF. Como o julgado não faz referência ao termo da gestão democrática em si, mas apenas a assuntos afetos a ela, não é possível averiguar o valor jurídico do termo e nem o que teria sido considerado como atividades a ela pertinentes.

No que diz respeito às perguntas quinta e sexta, merecem ser analisadas em conjunto. No caso ora analisado, o julgado elenca, sim, aspectos procedimentais a respeito da gestão democrática da cidade, mas que não são previstos pelo Estatuto da Cidade.

Inicialmente, vale citar que o Relator considerou ausente a demonstração de prejuízo à população mineira que justificasse a realização de mais audiências públicas do que as que efetivamente foram realizadas – não cita quantas. A necessidade de que algum prejuízo seja demonstrado para que sejam feitas um número X ou Y de audiências públicas é regra procedimental não prevista no Estatuto da Cidade, nem mesmo pelas normas citadas pelo julgado. Todavia, também o Estatuto da Cidade e as normas elencadas no caso não especificam um número mínimo de audiências suficiente para que se garanta a participação popular.

Passando à resposta da sétima pergunta, o Relator considerou, além da inexistência de prejuízo quanto à não realização de um maior número de audiências públicas, não restarem incontroversos os fatos alegados e, por se tratar de mandado de segurança, extinguiu a demanda sem resolução de mérito.²⁷³ Assim sendo, também resta prejudicada a análise da oitava pergunta, visto que o julgado não considerou ter havido desrespeito à gestão democrática da cidade.

Como foi possível perceber, a política presente no caso em tela corresponde àquela relacionada ao meio ambiente. Em resposta à nona pergunta, foi possível notar, sim, alguns apontamentos relativos à gestão democrática da cidade considerando se tratar especificamente do meio ambiente. É o caso de os autores terem utilizado como alguns dos fundamentos de sua demanda normas relacionadas especificamente a esta política, como o art. 225 da Constituição Federal e a Resolução nº 09/87 do CONAMA.

Ademais, os autores pleitearam a realização de audiências públicas em outros locais que não a capital mineira, a fim de privilegiar as comunidades ribeirinhas. Apesar de se tratar de

²⁷³ Ainda que o Relator tenha, formalmente, extinto a demanda sem resolução de mérito, entendeu-se que ele emitiu um juízo de mérito ao estabelecer que não teria havido prejuízo que justificasse a realização de um maior número de audiências públicas. Por esta razão optou-se pela apreciação do julgado em tela.

especificidade ligada, em sua maior parte, à extensão do empreendimento (transposição do Rio São Francisco) e não tanto ao tipo de política, é detalhe que merece destaque.

A parte autora, por sua vez, também indica ter dado cumprimento às especificidades que o caso requer, tendo alegado que, mediante ofícios, convidaram para participar das audiências realizadas diversos representantes de entidades que atuam na defesa do meio ambiente, de recursos hídricos, de populações indígenas e quilombolas. Apesar disso, de se salientar que os autores da demanda foram entidades ligadas à defesa do meio ambiente, quais sejam a Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente e o Instituto Guaicuy – SOS Rio das Velhas (já adiantando a resposta à décima primeira pergunta). De todo modo, ainda que não tenha havido resolução de mérito a respeito, as alegações de ambas as partes contemplaram especificidades de relevo.

E, conforme abordado desde os primeiros capítulos deste trabalho, de se salientar que estão presentes neste julgado tanto mecanismos quanto condições à gestão democrática da cidade. A fim de satisfazer a décima pergunta, favorecendo a plena satisfação do mecanismo da audiência pública, foram elencadas as condições de: ser divulgada a sua realização, seja por diário oficial, seja por meio de convite a possíveis interessados na demanda; e ser realizada em locais diversos, a fim de contemplar maior número de participantes.

5.2 Gestão democrática da cidade no Superior Tribunal de Justiça

No Superior Tribunal de Justiça, as buscas pelos julgados a serem utilizados na pesquisa também foram feitas pelo sítio eletrônico oficial do Tribunal, qual seja o “<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>”. Do mesmo modo que o realizado quando da análise perante o Supremo Tribunal Federal, o período temporal utilizado para a busca de julgados de interesse no Superior Tribunal de Justiça foi de 2001 até julho de 2021.

Como a ferramenta de busca de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça permite, as possibilidades “pesquisar plurais” e “pesquisar sinônimos” foram inclusas nas pesquisas de cada palavra-chave, que foram exatamente as mesmas das utilizadas quando da busca no Supremo Tribunal Federal.

De acordo com as palavras-chave, foram encontrados três decisões monocráticas (“gestão democrática da cidade”); um acórdão e trinta e oito decisões monocráticas (“participação popular” “cidade”); quatro decisões monocráticas (“participação popular” “política urbana”); cinquenta e seis decisões monocráticas (“controle social” “cidade”); uma

decisão monocrática (“controle social” “política urbana”); e três decisões monocráticas (“gestão democrática” “política urbana”).

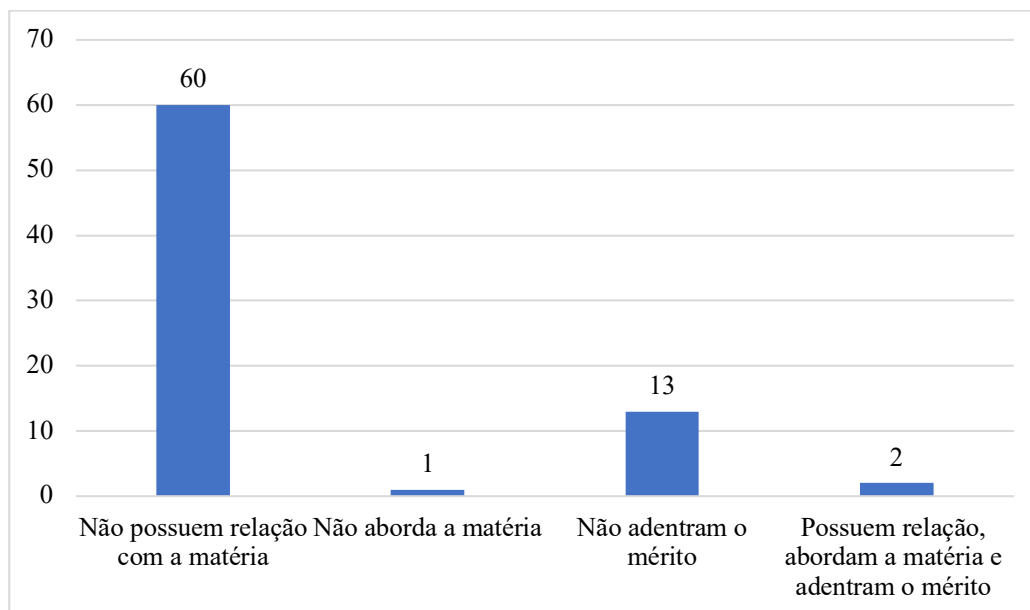
Apesar de somarem cento e seis decisões, foram analisadas setenta e seis decisões (um acórdão e setenta e cinco decisões monocráticas).²⁷⁴ Esta diferença se deve à intersecção dos resultados obtidos com as palavras-chave, ou seja, houve a situação em que uma mesma decisão apareceu como resultado de mais de uma palavra-chave.

Das setenta e seis decisões analisadas, apenas duas foram considerados para objeto de aprofundamento neste trabalho. As demais decisões, assim como o que ocorreu quando da análise em relação do Supremo Tribunal Federal, não serão abordadas em razão: i) de o julgado não se relacionar com a matéria da pesquisa; ii) da não abordagem do tema deste estudo (nos casos em que a gestão democrática da cidade era apenas citada ou estava contida em um precedente citado por outras razões); ou, iii) de quando a gestão democrática da cidade correspondia, de fato, ao mérito da causa, este não era apreciado.

De acordo com o gráfico abaixo, é possível melhor visualizar os resultados apresentados a partir das palavras-chave utilizadas.

Gráfico 03: Resultados dos julgados do Superior Tribunal de Justiça.

²⁷⁴ As setenta e seis decisões analisadas foram: o acórdão proferido no Recurso Especial nº 1687821 e as decisões monocráticas proferidas na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1865; no Agravo de Instrumento nº 1401393; no Agravo de Instrumento nº 685931; na Suspensão Liminar e de Sentença nº 2741; no Recurso Especial nº 1687821; no Pedido de Tutela Provisória nº 1700189; no Recurso Especial nº 1644729; no Recurso Especial nº 1700189; no Agravo em Recurso Especial nº 1227056; no Agravo em Recurso Especial nº 1070199; no Agravo em Recurso Especial nº 820893; no Agravo em Recurso Especial nº 366654; na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1797; na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1635; na Medida Cautelar nº 18704; no Agravo de Instrumento nº 1382616; no Recurso Especial nº 1905113; na Suspensão de Segurança nº 2698; no Habeas Corpus nº 645167; no Habeas Corpus nº 678413; no Habeas Corpus nº 667240; no Agravo em Recurso Especial nº 1742907; no Recurso em Habeas Corpus nº 49838; no Recurso em Habeas Corpus nº 138226; no Recurso em Habeas Corpus nº 138108; no Habeas Corpus nº 621201; no Recurso Especial nº 1859701; no Habeas Corpus nº 562208; no Recurso em Habeas Corpus nº 121611; no Recurso Especial nº 1819573; no Recurso Especial nº 1780618; no Recurso Especial nº 1780327; no Recurso Especial nº 1629758; no Habeas Corpus nº 434767; no Recurso Especial nº 1747143; no Agravo em Recurso Especial nº 1204350; no Recurso Especial nº 1599786; no Recurso Especial nº 1547462; no Recurso Especial nº 1404542; no Habeas Corpus nº 395705; no Habeas Corpus nº 3822065; no Habeas Corpus nº 3822643; no Pedido de Reconsideração em Habeas Corpus nº 380882; no Habeas Corpus nº 380882; no Habeas Corpus nº 374125; no Recurso Especial nº 1621330; no Habeas Corpus nº 353976; no Mandado de Segurança nº 22647; no Habeas Corpus nº 340109; no Habeas Corpus nº 315949; no Habeas Corpus nº 317965; no Habeas Corpus nº 322532; no Habeas Corpus nº 302458; no Habeas Corpus nº 302739; no Habeas Corpus nº 298307; no Recurso Especial nº 1340938; no Habeas Corpus nº 284753; no Habeas Corpus nº 281057; no Habeas Corpus nº 269120; no Habeas Corpus nº 259282; no Habeas Corpus nº 271504; no Habeas Corpus nº 227782; no Habeas Corpus nº 237426; no Habeas Corpus nº 206557; no Habeas Corpus nº 280531; no Habeas Corpus nº 221918; no Habeas Corpus nº 224945; no Recurso Especial nº 1079125; no Recurso Especial nº 892618; no Recurso Especial nº 1000505; no Recurso Especial nº 442542; no Habeas Corpus nº 150829; no Agravo de Instrumento nº 607408; no Conflito de Atribuição nº 164; e no Habeas Corpus nº 26130.



Fonte: elaboração da autora.

Foi bastante relevante o número de julgados encontrados que não possuíam qualquer relação com a matéria. Tal situação ocorreu em razão dos resultados obtidos com a palavra-chave “controle social” “cidade”, nos quais o termo controle social foi empregado com significado inverso ao utilizado nesta pesquisa. Ou seja, em vez de a controladora ser a sociedade, nestes julgados ela era a controlada. Assim, foram inúmeros os habeas corpus encontrados como resultados desta palavra-chave que envolviam matéria penal, sem qualquer relação com o tema ora estudado.

O único caso encontrado que, apesar de ter relação com o tema estudado neste trabalho, não a abordava, foi situação em que a gestão democrática da cidade foi empregada de forma equivocada pelos autores da demanda, ocasionando a impossibilidade de sua análise.

Diferentemente do ocorrido com o Supremo Tribunal Federal, com relação ao Superior Tribunal de Justiça não foram tantos os casos proporcionalmente encontrados que, mesmo tendo relação com a matéria de estudo e abordando-a, não adentraram o mérito. Apesar de o Superior Tribunal de Justiça ter competência restrita, de acordo com o art. 105,²⁷⁵ da Constituição

²⁷⁵ Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais; b) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; c) os *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto

Federal, os casos que não adentraram o mérito foram assim decididos não em razão de sua competência, mas de outras questões processuais, a exemplo: i) ausência de legitimidade ativa; ii) perda do objeto; iii) ausência de requisitos de tutela de urgência ou suspensão de liminar.

Assim sendo, analisam-se neste momento os dois julgados passíveis de serem utilizados, quais sejam as decisões monocráticas proferidas na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.797-SP e na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.865-BA. Relembra-se que as perguntas realizadas para orientação da análise dos julgados são as mesmas observadas quando em voga julgados do Supremo Tribunal Federal, quais sejam: 1) O julgado faz menção às normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade? Se sim, quais? E como estes dispositivos citados são interpretados frente ao caso concreto?; 2) O julgado utiliza outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?; 3) Qual é o valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade?; 4) Quais as atividades englobadas como gestão democrática da cidade no caso concreto? 5) O julgado discute aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?; 6) O julgado traz regras procedimentais não previstas expressamente no Estatuto da Cidade? Se sim, quais?; 7) Qual é a decisão do julgado?; 8) Qual a consequência jurídica que o julgado atribui ao desrespeito à gestão democrática da cidade no caso concreto?; 9) Qual a política urbana presente no caso? Há a consideração de alguma especificidade em relação à gestão democrática em razão do tipo de política urbana presente?; 10) Há abordagem dos mecanismos da gestão democrática da cidade? E de suas condições?; 11) Quem está pleiteando em favor da gestão democrática da cidade?

A Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.797-SP envolve demanda instaurada entre o Estado de São Paulo e o julgador que proferiu a decisão liminar “a quo” a que se visava

no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos; e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados; f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União; h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal; i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias; II - julgar, em recurso ordinário: a) os *habeas corpus* decididos em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão for denegatória; b) os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão; c) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País; III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

suspender. Foi o Ministro Felix Fischer quem relatou a decisão no STJ, proferida em 02 de outubro de 2013. Transcreve-se aqui o relatório para que melhor se compreendam os detalhes da demanda:

Cuida-se de pedido do ESTADO DE SÃO PAULO para que se suspenda a decisão que antecipou a tutela deferida pelo em. Desembargador relator do Agravo de Instrumento nº 0156850-34.2013.8.26.0000, que tramita no eg. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Primeira Câmara de Direito Público. O recurso de agravo de instrumento originou-se do indeferimento da liminar requerida em primeiro grau de jurisdição, nos autos de ação civil pública apresentada pelo ora interessado, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, na 14ª Vara de Fazenda Pública do TJSP. A matéria de fundo apresentada na ação civil pública diz respeito à implementação do chamado PPP Habitacional - que visa ofertar unidades habitacionais de interesse social para o Município de São Paulo. O Ministério Público do Estado de São Paulo se insurgiu, ao propor a ação, contra a sustentada "ausência de efetivação 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 relacionado à Parceria Público Privada para concessão administrativa na área central da cidade de São Paulo para fins de plano habitacional" (fl. 98). Requereu liminarmente - obtendo êxito em segundo grau de jurisdição, através da decisão que se busca suspender - a suspensão de "toda e qualquer tramitação administrativa ou legislativa que seja pertinente àquele mesmo plano, projeto e/ou programa" (fl. 98). Com isso, vem o ESTADO DE SÃO PAULO com o presente requerimento de suspensão, em que sustenta a ocorrência de grave lesão à ordem pública, "compreendendo nesse conceito o regular exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas legalmente e eleitas pelo povo" (fl. 7). Sustenta, ainda, grave lesão à segurança e saúde públicas, considerando "o risco à própria incolumidade física da população mais carente, que não raras vezes mora em locais inapropriados" (fl. 7). Busca demonstrar, ademais, lesão à economia pública, consistente na necessidade de "realização de novas audiências públicas para tratar assunto amplamente discutido e já debatido pela sociedade civil, e o risco de não obtenção de vultosos recursos junto a parceiro privado para viabilizar importante política pública" (fl. 7). Ao fim, argumenta quanto ao risco do periculum in mora reverso, "consistente no dano que sofrerá toda a população, notadamente as milhares de pessoas que serão diretamente beneficiadas com oferta de moradias na área central de São Paulo, caso se entenda por deferir a liminar requerida" (fl. 23).

No que toca à primeira pergunta norteadora da análise, tem-se que não foram mencionadas normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade, restando prejudicadas as indagações a respeito de quais seriam e de como teriam sido interpretadas. Também não são citadas quaisquer outras normas, já em resposta ao segundo questionamento.

A respeito do valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade, nada diz o julgado, pois o termo "gestão democrática da cidade" propriamente dito não é citado. Todavia, refere-se à participação popular como diretriz geral a ser observada nos projetos habitacionais em tela. Ainda que reconheça que "participação popular" e "gestão democrática da cidade" não

sejam sinônimos, dado todo o exposto a respeito disso nos capítulos iniciais deste trabalho, esta foi a única atribuição de valor jurídico a termos semelhantes observada no julgado em comento. Em resposta à quarta pergunta, esta decisão não aborda o termo gestão democrática da cidade em si, o que impede a verificação de quais seriam as atividades nela englobadas. Todavia, também não há qualquer menção a respeito do que seriam as atividades consistentes na participação popular.

Dando sequência às perguntas, o julgado também não cita qualquer aspecto procedimental da gestão democrática da cidade, restando prejudicadas eventuais respostas às perguntas quinta e sexta.

Quanto à decisão do julgado, o Ministro Relator considerou que a decisão liminar concedida ainda em âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, a fim de suspender qualquer tramitação administrativa ou legislativa do projeto PPP Habitacional sem que fosse observada a participação popular, não configurava qualquer lesão à ordem, à segurança, à saúde ou à economia públicas – ao contrário, entendeu que a liminar “a quo” apenas deu cumprimento à legislação que rege o tema. Assim, em consequência, manteve a suspensão liminar de projeto que não estava observando a gestão democrática da cidade.

No presente caso, apesar de estar sendo discutida política urbana relacionada à habitação, não foram elencadas quaisquer especificidades quanto à gestão democrática da cidade pertinentes a este tipo de política. Ademais, o único mecanismo de gestão democrática da cidade citado foi a audiência pública, mas apenas em alegações das partes, não sendo considerado para a decisão do julgado em si. Também não foram elencadas quaisquer condições à ocorrência de mecanismos.

Por fim, quem pleiteia em favor da gestão democrática da cidade restou não intimado previamente ao momento da decisão, dada a sua natureza liminar. Todavia, no presente caso, foi a Defensoria Pública do Estado de São Paulo que ingressou com a demanda em favor da gestão democrática.

Passando à análise da Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.865-BA, tem-se que o Relator da decisão foi também o Ministro Felix Fischer, em 13 de março de 2014. Inicialmente, transcreve-se seu relatório para melhor compreender a demanda:

Trata-se de pedido de suspensão de r. decisão monocrática proferida por em. Desembargadora do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em sede de agravo de instrumento interposto pelo Município de Salvador, ora interessado, contra r. decisão interlocutória proferida em autos de ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, ora requerente. Preliminarmente, a requerente assevera ter a Defensoria Pública Estadual legitimidade ativa para propor o presente

incidente suspensivo já que, além de se tratar de pessoa jurídica de direito público interessada, pretende o sobrestamento dos efeitos de decisão liminar potencialmente lesiva ao interesse público primário e aos bens jurídicos tutelados pela legislação que rege a presente via processual. Assim, sustenta a existência de nexo de causalidade entre o bem afetado pela decisão judicial e as funções institucionais da pessoa jurídica de direito público, in casu, a defesa dos necessitados pela garantia do efetivo e integral acesso à justiça. Na origem, a Defensoria Pública do Estado da Bahia ajuizou ação civil pública com pedido de antecipação de tutela no sentido de que a audiência pública realizada no dia 16 de Setembro de 2013, para a apresentação e discussão do Projeto de via rodoviária urbana denominado "Linha Viva", fosse anulada em razão do cerceamento de participação popular, bem como "que o Município de Salvador se abstinhasse de iniciar o procedimento licitatório antes da execução de nova audiência pública amplamente divulgada nos meios de imprensa, assegurando-se a efetiva participação de todos os interessados, sem qualquer restrição" (fl. 8/9). Assevera que o que se discute nos autos principais é o direito à gestão democrática da cidade por meio da efetiva participação popular em audiência pública sobre obra que compreende a implantação, operação e exploração econômica de via expressa pedagiada e "que causará grande impacto social e urbanístico, vez que atravessará áreas ocupadas por comunidades de baixa renda, como a de Saramandaia e de Pernambués, que ali vivem há cerca de 30 (trinta) anos, o que implica na remoção de centenas de pessoas de suas moradias já consolidadas, vale dizer, com escolas, creches, quadras de lazer e outros instrumentos que dignificam seus cotidianos, sob o argumento de solucionar a mobilidade urbana privatizada e pelo equivocado modelo rodoviário" (fl. 7). Afirma que na mencionada audiência pública a participação popular foi cerceada já que: a) "o convite para a audiência pública foi veiculado no Diário Oficial do Município, do dia 02 de setembro de 2013, que por óbvio, não alcançou os interessados das comunidades carente (sic), que não tem acesso a esse meio de informação"; b) o local escolhido para a realização da audiência pública, além de difícil acesso e distante do centro da cidade de Salvador, somente comportava 60 a 100 pessoas, conforme relato dos moradores que tentaram, sem êxito, adentrar no recinto; c) "o corpo policial, formado por uma conjugação de guardas municipais militares, estava presente unicamente com o propósito de impedir o acesso da população ao lugar onde era realizada a audiência, conforme demonstra relatos jornalísticos mencionados na exordial" (fl. 8). Apesar de em primeira instância ter sido determinado o sobrestamento dos efeitos da mencionada audiência pública realizada com a finalidade de dar início ao processo licitatório para a construção da obra viária em questão, foi deferido, por em. Desembargadora relatora, o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo interposto pela Municipalidade, ora interessada. Diante disso, a ora requerente alega que "a discussão deficiente sobre o projeto de concessão comum para a implantação, operação e exploração econômica da via expressa denominada 'Linha Viva', materializada no arremedo da audiência pública realizada, causará, inexoravelmente, violação ao direito fundamental à moradia" (fl. 22). Sustenta a existência de grave lesão à ordem administrativa, pois atingido o "regular andamento das obras públicas"(fl. 23), bem como pelo fato se tratar, a r. decisão ora impugnada, de decisum flagrantemente ilegítimo "ante a negativa de participação dos interessados na audiência pública, violando, destarte, um dos mais mezinhos princípios constitucionais, o da publicidade, expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal" (fl. 23/24). Alega, também, que a "manutenção da decisão que concedeu liminar em sede de agravo configura nítida lesão à economia pública, haja vista que, na improvável hipótese de manutenção da

segurança, a construção da via expressa, chamada de 'Linha Viva', demandará um custo estimado em aproximadamente 1,5 bilhão de reais em projeto que não atende aos anseios da população soteropolitana" (fl. 24). Assevera, além, a presença dos requisitos legais necessários à concessão de liminar, quais sejam, a plausibilidade do direito alegado, tendo em vista a violação de diversos princípios, entre eles o da Participação Popular, e o perigo na demora ante "a continuidade do processo licitatório do referido projeto que implica no perecimento do direito da população em ser ouvida de forma a influenciar o Poder Público (...)" (fl. 24/25). Requer, portanto, a suspensão do r. decisum ora impugnado. É o relatório.

Neste caso, não são citadas normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade, restando prejudicadas as demais perguntas com relação às quais seriam estas normas e como elas teriam sido interpretadas. No julgado, está presente a menção ao art. 39 da Lei nº 8.666/1993. Todavia, maiores meandros a respeito não são abordados, sendo dito apenas que a obrigatoriedade de audiência pública foi respeitada no caso concreto, a despeito de ter atingido seu desiderato ou não. Não há, também qualquer menção ao valor jurídico da gestão democrática da cidade.

Quanto aos aspectos procedimentais abordados na demanda, nenhum deles era previsto pelo Estatuto da Cidade. A demanda considerou que a ocorrência de audiência pública foi divulgada por vários órgãos de comunicação, além de dela terem participado vários representantes das comunidades atingidas pela obra.

A necessidade de divulgação da audiência pública não é prevista pelos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, mas apenas pelo art. 40, §4º, nos casos envolvendo planos diretores. Como o caso em tela não corresponde a plano diretor e sim a projeto de via rodoviária urbana, esta questão procedimental não encontrava respaldo pelo Estatuto da Cidade. Ademais, já em resposta à nona pergunta, o fato de ser pontuado que representantes das comunidades afetadas, especificamente, pela obra, participaram da audiência pública demonstra particularidade em relação à política urbana envolvida.

Diante do acima exposto, o relator considerou que não seria o caso de avaliar o acerto ou desacerto da questão de acordo com seus contornos fáticos, mantendo o prosseguimento do Projeto "Linha Viva" com a audiência pública tendo sido realizado nos moldes acima citados.

Ademais, tem-se que o mecanismo abordado foi a audiência pública, sendo que a condição a ela favorável foi justamente a divulgação de sua realização por diversos canais de comunicação (especificamente, Correio, Política Livre, Opinião Bahia, Metro 1, Varjão, Rádio online, Tribunal da Bahia e Bahia Toda Hora).

Por último, tem-se que, assim como no caso anteriormente analisado, o órgão que pleiteava em favor da gestão democrática da cidade era a Defensoria Pública. Mas, neste caso, do Estado da Bahia.

6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do mesmo modo que a pesquisa em relação aos Tribunais Superiores, as buscas pelos julgados a serem utilizados também foram feitas pelo sítio eletrônico oficial do Tribunal, qual seja o “<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?gateway=true>”. O período temporal utilizado para a busca de julgados de interesse neste Tribunal, igualmente quando dos Tribunais Superiores, foi de 2001 até julho de 2021.

Como a ferramenta de busca de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo permite, a possibilidade “pesquisar sinônimos” foi incluída nas pesquisas de cada palavra-chave, que foram exatamente as mesmas das utilizadas nas buscas dos Tribunais Superiores.

De acordo com as palavras-chave, foram encontrados noventa e cinco acórdãos e seis decisões monocráticas (“gestão democrática da cidade”); quinhentos e oitenta acórdãos e dezessete decisões monocráticas (“participação popular” “cidade”); duzentos e oito acórdãos e uma decisão monocrática (“participação popular” “política urbana”); quatrocentos e cinquenta e quatro acórdãos e oito decisões monocráticas (“controle social” “cidade”); quarenta e sete acórdãos e duas decisões monocráticas (“controle social” “política urbana”); e cento e vinte e dois acórdãos e duas decisões monocráticas (“gestão democrática” “política urbana”).

Apesar de somarem mil quinhentos e quarenta e duas, foram obtidas mil e quarenta e nove decisões.²⁷⁶ Esta diferença se deve à intersecção dos resultados obtidos com as palavras-

²⁷⁶ As decisões analisadas foram as proferidas nos seguintes processos: 1006919-78.2019.8.26.0565; 1017844-97.2019.8.26.0577; 2052429-12.2020.8.26.0000; 2277875-67.2019.8.26.0000; 2177511-87.2019.8.26.0000; 1000644-73.2017.8.26.0116; 2072081-49.2019.8.26.0000/50001; 2072081-49.2019.8.26.0000/50000; 0036711-43.2019.8.26.0000; 2110150-53.2019.8.26.0000; 1001257-30.2019.8.26.0664; 2072081-49.2019.8.26.0000; 2196546-67.2018.8.26.0000; 2071376-51.2019.8.26.0000; 1001903-54.2018.8.26.0606; 2256271-84.2018.8.26.0000; 2004051-59.2019.8.26.0000; 1000596-66.2018.8.26.0638; 2156811-27.2018.8.26.0000; 2120876-52.2020.8.26.0000; 2067520-45.2020.8.26.0000; 1002691-44.2019.8.26.0053; 2049181-38.2020.8.26.0000; 2132682-84.2020.8.26.0000; 2184298-06.2017.8.26.0000; 2128755-81.2018.8.26.0000; 2201873-27.2017.8.26.0000; 1014014-59.2016.8.26.0309; 1014216-28.2016.8.26.0053; 2001729-03.2018.8.26.0000; 2101571-53.2018.8.26.0000; 2143455-96.2017.8.26.0000; 2143455-96.2017.8.26.0000; 0003235-88.2015.8.26.0441; 2064283-08.2017.8.26.0000; 2010965-13.2017.8.26.0000; 0008419-82.2012.8.26.0650; 2228924-81.2015.8.26.0000; 2189607-76.2015.8.26.0000; 0001208-67.2015.8.26.0495; 2112295-24.2015.8.26.0000; 2032961-38.2015.8.26.0000; 2232569-17.2015.8.26.0000; 0044479-98.2011.8.26.0000; 0000553-54.2010.8.26.0242; 2098553-29.2015.8.26.0000; 2154607-15.2015.8.26.0000; 0013790-72.3012.8.26.0053; 2161028-55.2014.8.26.0000; 0019326-64.2012.8.26.0053; 0000762-50.2012.8.26.0081; 2228709-42.2014.8.26.0000; 2220484-33.2014.8.26.0000; 0022953-65.2012.8.26.0477; 2032995-13.2015.8.26.0000; 0016614-56.2012.8.26.0068; 3007314-82.2013.8.26.0650; 0003784-24.2012.8.26.0047; 4000515-13.2013.8.26.0292; 2006907-35.2015.8.26.0000; 2220443-66.2014.8.26.0000; 2220447-06.2014.8.26.0000; 2083726-47.2014.8.26.0000; 0032073-63.2011.8.26.0576/50000; 0034342-57.2011.8.26.0000; 0005254-66.2014.8.26.0000; 2122139-32.2014.8.26.0000; 0032073-63.2011.8.26.0576; 2018544-17.2014.8.26.0000; 0003784-24.2012.8.26.0047; 0035627-29.2010.8.26.0224; 0026613-

29.2010.8.26.0577; 0025287-88.2009.8.26.0053; 0005173-26.2012.8.26.0053; 0013558-78.2012.8.26.0047; 0003784-24.2012.8.26.0047; 0017849-27.2011.8.26.0510; 0040302-23.2013.8.26.0000; 0280248-86.2011.8.26.0000; 0012531-59.2011.8.26.0576; 0306342-71.2011.8.26.0000; 0042567-34.2008.8.26.0562; 0180585-09.2007.8.26.0000; 0009105-88.2000.8.26.0361; 9040857-33.2003.8.26.0000; 0178287-78.2006.8.26.0000; 0178287-78.2006.8.26.0000; 0833186-69.2009.8.26.0000; 9029202-54.2009.8.26.0000; 0011509-76.2009.8.26.0659; 0055307-90.2010.8.26.0000; 9031081-96.2009.8.26.0000; 0207644-30.2011.8.26.0000; 0041454-43.2012.8.26.0000; 1010493-39.2020.8.26.0577; 2121448-42.2019.8.26.0000; 2177378-45.2019.8.26.0000; 2012255-29.2018.8.26.0000; 2246709-85.2017.8.26.0000; 9040220-72.2009.8.26.0000; 2237617-78.2020.8.26.0000; 2267559-58.2020.8.26.0000; 2071427-28.2020.8.26.0000; 2015573-15.2021.8.26.0000; 0021030-15.2012.8.26.0053; 2060485-34.2020.8.26.0000; 1000382-50.2019.8.26.0247; 2259396-89.2020.8.26.0000; 2070144-33.2021.8.26.0000; 1003307-32.2020.8.26.0587; 2236713-58.2020.8.26.0000; 2282090-52.2020.8.26.0000; 2049181-38.2020.8.26.0000/50000; 2129887-42.2019.8.26.0000; 1003307-91.2014.8.26.0506/50001; 2072166-64.2021.8.26.0000; 1034110-82.2019.8.26.0053/50000; 2260821-88.2019.8.26.0000; 2024071-37.2020.8.26.0000; 1007436-54.2019.8.26.0510; 1001410-50.2020.8.26.0075; 2260642-23.2020.8.26.0000; 2246102-09.2016.8.26.0000; 2137161-23.2020.8.26.0000; 1001852-41.2020.8.26.0196; 2024621-32.2020.8.26.0000; 2072492-58.2020.8.26.0000; 2173209-78.2020.8.26.0000; 2081231-20.2020.8.26.0000; 0002143-09.2015.8.26.0075; 1034110-82.2019.8.26.0053; 1000825-66.2017.8.26.0248; 2188536-63.2020.8.26.0000; 1014182-34.2018.8.26.0554; 2011779-20.2020.8.26.0000; 2078947-39.2020.8.26.0000; 2141605-36.2019.8.26.0000; 1014814-12.2016.8.26.0625; 2071117-22.2020.8.26.0000; 2125961-19.2020.8.26.0000; 2135775-55.2020.8.26.0000; 1003307-91.2014.8.26.0506; 2081231-20.2020.8.26.0000; 1007565-47.2019.8.26.0126; 2092632-16.2020.8.26.0000; 2071831-79.2020.8.26.0000; 0051597-47.2019.8.26.0000; 2286227-14.2019.8.26.0000; 2084706-81.2020.8.26.0000/50000; 0026830-08.2020.8.26.0000; 1001185-46.2019.8.26.0372; 1004015-49.2019.8.26.0577; 1001338-37.2017.8.26.0053; 2220949-32.2020.8.26.0000; 2247989-23.2019.8.26.0000/50000; 2062542-25.2020.8.26.0000; 2050341-98.2020.8.26.0000; 2078027-65.2020.8.26.0000; 1001041-09.2019.8.26.0587; 2005351-22.2020.8.26.0000; 2000611-21.2020.8.26.0000; 1001613-38.2017.8.26.0650; 1010738-41.2018.8.26.0053; 0020774-56.2020.8.26.0000; 2011942-97.2020.8.26.0000; 1004015-49.2019.8.26.0577; 1002156-08.2017.8.26.0176; 2188461-58.2019.8.26.0000; 1017844-97.2019.8.26.0577; 2158651-38.2019.8.26.0000; 1003086-54.2018.8.26.0220; 2109357-80.2020.8.26.0000; 1043318-65.2014.8.26.0506; 2009659-04.2020.8.26.0000; 0047223-85.2019.8.26.0000; 2284627-55.2019.8.26.0000; 1009720-48.2019.8.26.0053; 2012996-98.2020.8.26.0000; 2004441-92.2020.8.26.0000; 2256030-76.2019.8.26.0000; 2268331-55.2019.8.26.0000; 2277694-66.2019.8.26.0000; 2135744-69.2019.8.26.0000; 1034160-15.2016.8.26.0506; 2272065-14.2019.8.26.0000; 2240786-10.2019.8.26.0000; 2247989-23.2019.8.26.0000; 2217759-95.2019.8.26.0000; 2257754-18.2019.8.26.0000; 1023865-18.2018.8.26.0224; 2209675-08.2019.8.26.0000; 2122624-56.2019.8.26.0000; 1007412-19.2018.8.26.0071; 1004462-09.2018.8.26.0048/50000; 2146956-87.2019.8.26.0000/50000; 0022607-80.2018.8.26.0000; 1019890-90.2019.8.26.0405; 2179031-82.2019.8.26.0000; 2196074-32.2019.8.26.0000; 2169538-81.2019.8.26.0000; 1003534-31.2018.8.26.0348; 1011345-34.2018.8.26.0577; 2183828-04.2019.8.26.0000; 2206811-94.2019.8.26.0000; 2240723-82.2019.8.26.0000; 2146956-87.2019.8.26.0000; 2125997-95.2019.8.26.0000; 2135713-49.2019.8.26.0000; 2147769-17.2019.8.26.0000; 1002949-14.2016.8.26.0068; 2072821-07.2019.8.26.0000; 2165776-57.2019.8.26.0000; 2101166-80.2019.8.26.0000; 1038859-78.2018.8.26.0506; 2141109-07.2019.8.26.0000; 1004249-17.2018.8.26.0302; 2100552-75.2019.8.26.0000; 2173348-64.2019.8.26.0000; 1004545-83.2016.8.26.0019; 2150725-06.2019.8.26.0000; 2142131-03.2019.8.26.0000; 0035042-52.2019.8.26.0000; 2143271-72.2019.8.26.0000; 1004462-09.2018.8.26.0048; 1012045-30.2018.8.26.0053; 2129887-42.2019.8.26.0000; 1003707-78.2018.8.26.0114; 2135726-48.2019.8.26.0000; 2080849-61.2019.8.26.0000; 2101558-20.2019.8.26.0000; 2236317-86.2017.8.26.0000; 2126201-42.2019.8.26.0000; 2101166-80.2019.8.26.0000; 2109365-91.2019.8.26.0000; 2103283-44.2019.8.26.0000; 2109632-63.2019.8.26.0000; 2123971-27.2019.8.26.0000; 2135811-34.2019.8.26.0000; 2110496-04.2019.8.26.0000; 2109648-17.2019.8.26.0000; 2117602-17.2019.8.26.0000; 2110480-50.2019.8.26.0000; 2111862-78.2019.8.26.0000; 2110489-12.2019.8.26.0000; 3013953-47.2013.8.26.0576; 1010842-23.2016.8.26.0079; 2044974-30.2019.8.26.0000/50001; 2132267-72.2018.8.26.0000/50001; 2129887-42.2019.8.26.0000; 2080706-72.2019.8.26.0000; 2272526-20.2018.8.26.0000; 2041732-63.2019.8.26.0000; 1007778-35.2015.8.26.0048; 2186984-34.2018.8.26.0000; 2186984-34.2018.8.26.0000; 2057535-86.2019.8.26.0000; 2071285-58.2019.8.26.0000; 2071285-58.2019.8.26.0000; 2029492-42.2019.8.26.0000; 1009731-87.2013.8.26.0053; 2258690-77.2018.8.26.0000; 2020787-55.2019.8.26.0000; 0023382-69.2017.8.26.0602; 2034752-03.2019.8.26.0000; 2182544-92.2018.8.26.0000; 2252429-96.2018.8.26.0000; 1002949-14.2016.8.26.0068; 2148007-70.2018.8.26.0000; 2132267-72.2018.8.26.0000; 2037659-48.2019.8.26.0000; 1020741-40.2015.8.26.0577; 0010733-64.2019.8.26.0000; 0006683-45.2010.8.26.0053; 1003039-92.2016.8.26.0659; 2243119-66.2018.8.26.0000;

2212315-18.2018.8.26.0000; 2272571-24.2018.8.26.0000; 2243095-38.2018.8.26.0000; 2012604-95.2019.8.26.0000; 2276121-27.2018.8.26.0000; 2276353-39.2019.8.26.0000; 2252429-96.2018.8.26.0000; 2101490-07.2018.8.26.0000; 2243101-45.2018.8.26.0000; 0001805-27.2019.8.26.0000; 2224119-80.2018.8.26.0000; 2258993-91.2018.8.26.0000; 2205067-98.2018.8.26.0000; 2146772-68.2018.8.26.0000; 2008880-83.2019.8.26.0000; 1004050-47.2017.8.26.0296; 2118968-28.2018.8.26.0000; 1001965-41.2017.8.26.0053; 2241997-18.2018.8.26.0000; 1001069-34.2016.8.26.0699; 0416851-61.1998.8.26.0053; 2242949-94.2018.8.26.0000; 1002949-14.2016.8.26.0068; 2164135-68.2018.8.26.0000; 2170849-44.2018.8.26.0000; 2208700-20.2018.8.26.0000; 2148007-70.2018.8.26.0000; 2205038-48.2018.8.26.0000; 2174315-46.2018.8.26.0000; 2182253-92.2018.8.26.0000; 1004118-75.2016.8.26.0152; 2101490-07.2018.8.26.0000; 2218242-62.2018.8.26.0000; 0042466-82.2018.8.26.0000; 2251526-95.2017.8.26.0000; 2072150-18.2018.8.26.0000; 2235211-89.2017.8.26.0000; 2018420-29.2017.8.26.0000; 2174284-26.2018.8.26.0000; 0043626-27.2011.8.26.0053; 2135835-96.2018.8.26.0000; 2115454-67.2018.8.26.0000; 1005450-76.2015.8.26.0099; 1016940-19.2017.8.26.0037; 0009077-09.2018.8.26.0000; 2145699-61.2018.8.26.0000; 2147939-23.2018.8.26.0000; 2003914-14.2018.8.26.0000; 0003488-86.2007.8.26.0302; 2101478-90.2018.8.26.0000; 2099082-43.2018.8.26.0000; 2042218-82.2018.8.26.0000; 0009077-09.2018.8.26.0000; 2046374-16.2018.8.26.0000; 2015948-21.2018.8.26.0000; 1005038-83.2017.8.26.0291; 2135866-19.2018.8.26.0000; 2095574-89.2018.8.26.0000; 0011932-58.2018.8.26.0000; 2045501-16.2018.8.26.0000; 1000027-48.2017.8.26.0073; 2094847-33.2018.8.26.0000; 2113769-25.2018.8.26.0000; 2253552-66.2017.8.26.0000; 0043626-27.2011.8.26.0053; 1023838-43.2017.8.26.0071; 1011261-32.2016.8.26.0309; 2094847-33.2018.8.26.0000; 2223516-41.2017.8.26.0000; 2027984-95.2018.8.26.0000; 2003686-39.2018.8.26.0000; 2230654-59.2017.8.26.0000; 2183993-22.2017.8.26.0000; 0009450-40.2018.8.26.0000; 2231006-17.2017.8.26.0000; 0000262-23.2018.8.26.0000; 0000262-23.2018.8.26.0000; 2203315-28.2017.8.26.0000; 2184011-43.2017.8.26.0000; 2021265-34.2017.8.26.0000; 0084890-26.2001.8.26.0004; 2049805-92.2017.8.26.0000; 2013631-84.2017.8.26.0000; 2191114-04.2017.8.26.0000; 2060580-69.2017.8.26.0000; 2103782-96.2017.8.26.0000; 0015718-70.2014.8.26.0576; 0021901-11.2013.8.26.0053; 2039527-32.2017.8.26.0000; 2010946-07.2017.8.26.0000; 0036112-52.2013.8.26.0053; 0007712-54.2004.8.26.0405; 2110068-90.2017.8.26.0000; 2119024-95.2017.8.26.0000; 2134014-91.2017.8.26.0000; 2021265-34.2017.8.26.0000; 1000165-12.2015.8.26.0420; 2117358-59.2017.8.26.0000; 0015718-70.2014.8.26.0576; 2095295-40.2017.8.26.0000; 2013631-84.2017.8.26.0000; 2039942-15.2017.8.26.0000; 1000165-12.2015.8.26.0420; 0025495-04.2011.8.26.0053; 2068207-27.2017.8.26.0000; 2257887-65.2016.8.26.0000; 1000028-39.2016.8.26.0438; 2049805-92.2017.8.26.0000; 2026739-83.2017.8.26.0000; 2047456-19.2017.8.26.0000; 2227144-72.2016.8.26.0000; 2258073-88.2016.8.26.0000; 2234052-48.2016.8.26.0000; 2046665-50.2017.8.26.0000; 2187438-82.2016.8.26.0000; 2225718-25.2016.8.26.0000; 0052680-06.2016.8.26.0000; 2243137-58.2016.8.26.0000; 2225684-50.2016.8.26.0000; 2257887-65.2016.8.26.0000; 0004092-27.2014.8.26.0294; 2258507-14.2015.8.26.0000; 1028077-95.2015.8.26.0577; 2095116-43.2016.8.26.0000; 2227144-72.2016.8.26.0000; 0009353-31.2010.8.26.0223; 2166798-92.2015.8.26.0000; 2067470-58.2016.8.26.0000; 2126475-11.2016.8.26.0000; 0003238-97.2012.8.26.0457; 1008184-88.2014.8.26.0566; 2110992-38.2016.8.26.0000; 2094958-85.2016.8.26.0000; 2114028-88.2016.8.26.0000; 2061671-34.2016.8.26.0000; 2271008-97.2015.8.26.0000; 2069063-59.2015.8.26.0000; 2075893-07.2016.8.26.0000; 2038622-61.2016.8.26.0000; 2057000-65.2016.8.26.0000; 2129010-10.2016.8.26.0000; 0005652-87.2014.8.26.0428; 0006041-23.2005.8.26.0223; 2212708-45.2015.8.26.0000; 0016971-74.2011.8.26.0099; 2007245-72.2016.8.26.0000; 2002104-72.2016.8.26.0000; 2225461-34.2015.8.26.0000; 2190703-29.2015.8.26.0000; 2056179-95.2015.8.26.0000; 0035903-83.2013.8.26.0053; 2007245-72.2016.8.26.0000; 2069063-59.2015.8.26.0000; 2249077-38.2015.8.26.0000; 1023093-88.2015.8.26.0053; 2155157-10.2015.8.26.0000; 2204161-16.2015.8.26.0000; 1001862-38.2014.8.26.0506; 2249071-31.2015.8.26.0000; 2154632-28.2015.8.26.0000; 0019326-64.2012.8.26.0053; 1028089-32.2015.8.26.0053; 1001862-38.2014.8.26.0506; 2154586-39.2015.8.26.0000; 2189805-16.2015.8.26.0000; 2114742-82.2015.8.26.0000; 2075256-90.2015.8.26.0000; 2138581-39.2015.8.26.0000; 0009353-31.2010.8.26.0223; 2030406-48.2015.8.26.0000; 2058521-79.2015.8.26.0000; 2168954-53.2015.8.26.0000; 2155157-10.2015.8.26.0000; 2138518-14.2015.8.26.0000; 1006412-26.2014.8.26.0361; 2058613-57.2015.8.26.0000; 2049518-03.2015.8.26.0000; 2069069-66.2015.8.26.0000; 2106779-23.2015.8.26.0000; 2063848-05.2015.8.26.0000; 2030406-48.2015.8.26.0000; 2068407-05.2015.8.26.0000; 2091558-97.2015.8.26.0000; 2020240-54.2015.8.26.0000; 2068407-05.2015.8.26.0000; 2204905-45.2014.8.26.0000; 2204384-03.2014.8.26.0000; 0244366-29.2012.8.26.0000; 2202528-04.2014.8.26.0000; 2056179-95.2015.8.26.0000; 2153392-38.2014.8.26.0000; 0008794-36.2009.8.26.0053; 2071833-93.2013.8.26.0000; 0035833-66.2013.8.26.0053; 3001136-80.2013.8.26.0145; 0035833-66.2013.8.26.0053; 2122158-38.2014.8.26.0000; 0029684-92.2009.8.26.0506; 0119564-67.2007.8.26.0053; 0155191-87.2013.8.26.0000; 2122167-97.2014.8.26.0000; 0201865-26.2013.8.26.0000; 0202182-24.2013.8.26.0000; 2015862-89.2014.8.26.0000; 2155554-06.2014.8.26.0000; 2155554-06.2014.8.26.0000; 2053611-

43.2014.8.26.0000; 2053611-43.2014.8.26.0000; 0055619-27.2014.8.26.0000; 2126303-40.2014.8.26.0000;
2174698-63.2014.8.26.0000; 0200207-64.2013.8.26.0000; 2155570-57.2014.8.26.0000; 2133801-
90.2014.8.26.0000; 0011819-45.2007.8.26.0597; 2114626-13.2014.8.26.0000; 2114610-59.2014.8.26.0000;
2010296-62.2014.8.26.0000; 2053611-43.2014.8.26.0000; 2098360-48.2014.8.26.0000; 2049482-
92.2014.8.26.0000; 2053612-28.2014.8.26.0000; 0005492-74.2013.8.26.0597; 2036925-73.2014.8.26.0000;
2035794-63.2014.8.26.0000; 2083164-38.2014.8.26.0000; 2065174-34.2014.8.26.0000; 2036925-
73.2014.8.26.0000; 2015003-73.2014.8.26.0000; 2035750-44.2014.8.26.0000; 0199917-49.2013.8.26.0000;
0005130-35.2004.8.26.0000; 2006089-20.2014.8.26.0000; 2039650-69.2013.8.26.0000; 9256581-
20.2008.8.26.0000; 0125155-62.2013.8.26.0000; 0203805-26.2013.8.26.0000; 0199481-90.2013.8.26.0000;
0189319-36.2013.8.26.0000; 0199747-77.2013.8.26.0000; 0005130-35.2004.8.26.0000; 2005156-
47.2014.8.26.0000; 0000877-22.2008.8.26.0272; 0189321-06.2013.8.26.0000; 0273191-80.2012.8.26.0000;
0014788-04.2009.8.26.0099; 0021904-34.2011.8.26.0053; 0047111-29.2013.8.26.0000; 9085156-
85.2009.8.26.0000; 0140970-36.2012.8.26.0000; 0117868-82.2012.8.26.0000; 0028056-29.2012.8.26.0000;
0005635-50.2009.8.26.0000; 0010429-56.2011.8.26.0126; 0026556-11.2010.8.26.0577; 0045804-
50.2007.8.26.0000; 9187325-58.2006.8.26.0000; 9144486-91.2001.8.26.0000; 0101018-60.2006.8.26.0000;
0353617-50.2010.8.26.0000; 9023953-25.2009.8.26.0000; 0248939-81.2010.8.26.0000; 9029223-
69.2005.8.26.0000; 0001355-41.2006.8.26.0000; 9129708-24.1998.8.26.0000; 9042626-42.2004.8.26.0000;
0000567-27.2006.8.26.0000; 9042812-60.2007.8.26.0000; 9060331-92.2000.8.26.0000; 9031324-
50.2003.8.26.0000; 9030903-60.2003.8.26.0000; 0172175-59.2007.8.26.0000; 0176211-47.2007.8.26.0000;
0168473-08.2007.8.26.0000; 9169640-04.2007.8.26.0000; 9177030-88.2008.8.26.0000; 9037982-
51.2007.8.26.0000; 9188547-95.2005.8.26.0000; 0054818-10.1997.8.26.0000; 0054075-24.2002.8.26.0000;
9174537-22.2000.8.26.0000; 9135807-10.1998.8.26.0000; 9121888-12.2002.8.26.0000; 9193023-
84.2002.8.26.0000; 0158068-10.2007.8.26.0000; 1051389008; 0156694-56.2007.8.26.0000; 9034428-
11.2007.8.26.0000; 9032049-97.2007.8.26.0000; 9163276-50.2006.8.26.0000; 9169640-04.2007.8.26.0000;
9051715-50.2008.8.26.0000; 0011112-25.2007.8.26.0000; 0012047-31.2008.8.26.0000; 0184006-
70.2008.8.26.0000; 0006626-60.2008.8.26.0000; 9056813-16.2008.8.26.0000; 9024136-93.2009.8.26.0000;
0387324-43.2009.8.26.0000; 0390358-26.2009.8.26.0000; 0141972-80.2008.8.26.0000; 0193933-
94.2007.8.26.0000; 0177948-80.2010.8.26.0000; 0303193-67.2011.8.26.0000; 0117398-51.2012.8.26.0000;
0022646-87.2012.8.26.0000; 0197311-19.2011.8.26.0000; 0534697-44.2010.8.26.0000; 0408539-
41.2010.8.26.0000; 0115314-19.2008.8.26.0000; 0256058-59.2011.8.26.0000; 0194034-92.2011.8.26.0000;
0069502-46.2011.8.26.0000; 0494816-60.2010.8.26.0000; 0099686-82.2011.8.26.0000; 9031477-
73.2009.8.26.0000; 0494837-36.2010.8.26.0000; 0198857-75.2012.8.26.0000; 0104554-69.2012.8.26.0000;
0137555-45.2012.8.26.0000; 0304570-73.2011.8.26.0000; 0052634-90.2011.8.26.0000; 0108499-
30.2013.8.26.0000; 0001252-24.2012.8.26.0000; 0270904-81.2011.8.26.0000; 0275892-14.2012.8.26.0000;
0276286-21.2012.8.26.0000; 0041262-76.2013.8.26.0000; 2123559-28.2021.8.26.0000; 2294248-
42.2020.8.26.0000; 2292083-22.2020.8.26.0000; 2214884-21.2020.8.26.0000; 2235211-89.2017.8.26.0000;
2017917-08.2017.8.26.0000; 2172724-54.2015.8.26.0000; 2168954-53.2015.8.26.0000; 0015799-
33.2008.8.26.0510; 0003041-88.2009.8.26.0024; 0244366-29.2012.8.26.0000; 1000156-57.2015.8.26.0159;
2060943-51.2020.8.26.0000; 2217443-48.2020.8.26.0000; 2265029-52.2018.8.26.0000; 2115531-
76.2018.8.26.0000; 2028561-73.2018.8.26.0000; 0003675-37.2009.8.26.0363; 2048339-68.2014.8.26.0000;
0094353-18.2012.8.26.0000; 0083103-85.2012.8.26.0000; 0142820-28.2012.8.26.0000; 2047923-
56.2021.8.26.0000; 1003930-87.2018.8.26.0451; 1507262-23.2020.8.26.0196; 1025471-03.2019.8.26.0562;
2019577-95.2021.8.26.0000; 2189157-60.2020.8.26.0000; 1500203-29.2021.8.26.0396; 1501010-
58.2019.8.26.0545; 1500168-88.2021.8.26.0228; 1040462-75.2020.8.26.0100; 2085362-38.2020.8.26.0000;
0003964-36.2021.8.26.0496; 2032934-79.2020.8.26.0000; 1500073-78.2021.8.26.0189; 2196035-
98.2020.8.26.0000; 1018132-84.2020.8.26.0100; 1035737-43.2020.8.26.0100; 0009534-36.2021.8.26.0000;
1500334-68.2020.8.26.0483; 1500026-94.2021.8.26.0063; 1050491-68.2019.8.26.0053; 1025224-
43.2019.8.26.0361; 1004558-76.2020.8.26.0590; 1004658-75.2017.8.26.0286; 1507619-78.2020.8.26.0462;
2144795-70.2020.8.26.0000; 1013851-12.2017.8.26.0320; 2283177-43.2020.8.26.0000; 1500430-
40.2019.8.26.0638; 1002030-75.2017.8.26.0428; 1500372-79.2019.8.26.0333; 1001906-03.2017.8.26.0587;
0000199-10.2018.8.26.0578; 0000410-06.2017.8.26.0150; 1500080-53.2020.8.26.0594; 0061317-
87.2016.8.26.0050; 2256860-08.2020.8.26.0000; 2021995-40.2020.8.26.0000; 0003398-63.2018.8.26.0635;
2162785-74.2020.8.26.0000; 1003390-15.2019.8.26.0286; 0005328-96.2017.8.26.0168; 1032455-
31.2018.8.26.0564; 1066201-31.2019.8.26.0053; 1500288-50.2019.8.26.0213; 0000086-24.2016.8.26.0191;
1500347-85.2020.8.26.0477; 1003130-16.2017.8.26.0024; 1003221-34.2016.8.26.0318; 0002398-
23.2018.8.26.0572; 2133667-87.2019.8.26.0000; 1501477-38.2018.8.26.0653; 1500777-37.2020.8.26.0477;
1059039-36.2017.8.26.0576; 1500115-16.2018.8.26.0551; 2104772-82.2020.8.26.0000; 1002552-
92.2013.8.26.0606; 2212372-02.2019.8.26.0000; 1001350-32.2019.8.26.0457; 2286670-62.2019.8.26.0000;
0000524-20.2017.8.26.0125; 1025949-20.2018.8.26.0053; 1506143-22.2019.8.26.0015; 2204874-

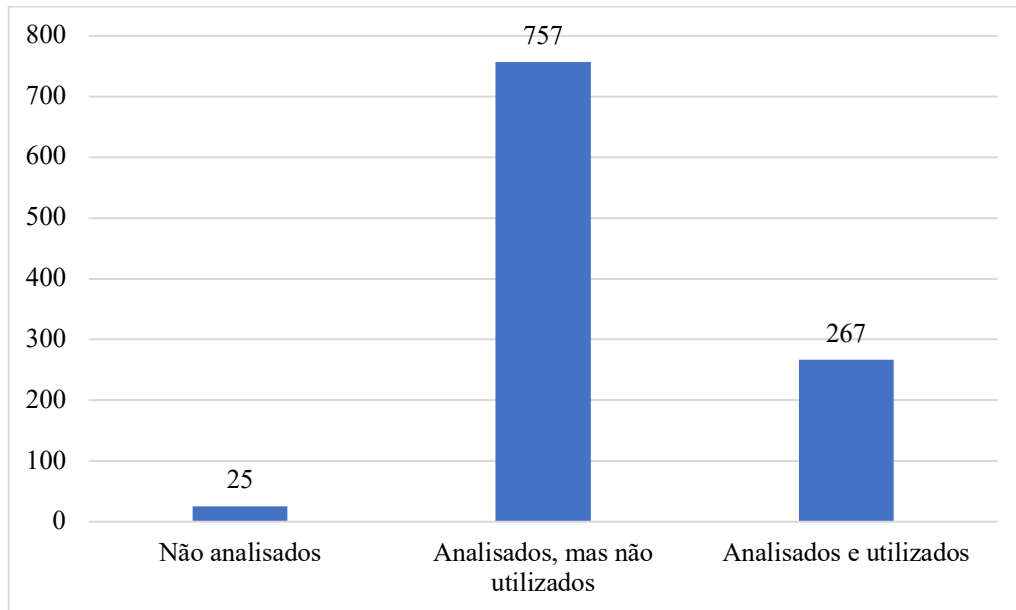
49.2019.8.26.0000; 1513576-49.2019.8.26.0477; 2149806-17.2019.8.26.0000; 0000118-26.2018.8.26.0622;
0003356-85.2015.8.26.0322; 1002835-22.2018.8.26.0451; 1500309-25.2018.8.26.0548; 1010699-
74.2017.8.26.0604; 0001240-14.2017.8.26.0136; 1003678-84.2013.8.26.0152; 0004555-79.2015.8.26.0634;
0012465-80.2019.8.26.0000; 1000585-71.2016.8.26.0326; 0006524-04.2012.8.26.0063/50000; 1103409-
39.2018.8.26.0100; 1500473-61.2018.8.26.0589; 1501644-60.2018.8.26.0619; 1047591-20.2016.8.26.0053;
1006050-77.2014.8.26.0020; 4004530-22.2013.8.26.0099; 1004091-02.2018.8.26.0224; 1002731-
33.2016.8.26.0505; 1004827-93.2017.8.26.0114; 1015445-35.2017.8.26.0361; 0008886-23.2017.8.26.0024;
1008230-05.2017.8.26.0071; 1000165-51.2017.8.26.0449; 0003888-95.2014.8.26.0160; 1000101-
83.2017.8.26.0047; 1004441-65.2017.8.26.0566; 2166058-32.2018.8.26.0000; 0003166-17.2013.8.26.0606;
0038485-65.2013.8.26.0050; 0026213-53.2012.8.26.0477; 0081276-15.2014.8.26.0050; 1019533-
19.2017.8.26.0361; 1002660-07.2018.8.26.0361; 1015948-44.2016.8.26.0053; 0003447-30.2015.8.26.0629;
1002475-66.2018.8.26.0361; 0031748-26.2018.8.26.0000; 1003701-09.2018.8.26.0361; 0031717-
06.2018.8.26.0000; 2149718-13.2018.8.26.0000; 2121080-67.2018.8.26.0000; 1015454-72.2014.8.26.0564;
1002649-75.2018.8.26.0361; 1002572-66.2018.8.26.0361; 0002284-62.2016.8.26.0408; 0103454-
31.2009.8.26.0050; 0046400-39.2013.8.26.0577; 2113734-65.2018.8.26.0000; 2075005-67.2018.8.26.0000;
2136590-23.2018.8.26.0000; 2046412-28.2018.8.26.0000; 0000744-72.2016.8.26.0571; 0001588-
54.2010.8.26.0596; 0065055-20.2015.8.26.0050; 0003437-80.2014.8.26.0415; 0003426-33.2011.8.26.0358;
3000713-70.2013.8.26.0097; 0000131-60.2012.8.26.0452; 3000537-07.2013.8.26.0319; 0010539-
43.2015.8.26.0602; 0001271-59.2017.8.26.0548; 1001641-81.2015.8.26.0001; 1002564-89.2018.8.26.0361;
1000493-76.2017.8.26.0094; 0015003-68.2018.8.26.0000/50000; 1001786-14.2017.8.26.0666; 2022926-
82.2016.8.26.0000; 2117355-07.2017.8.26.0000; 1005006-13.2017.8.26.0248; 1013181-30.2016.8.26.0248;
2040284-89.2018.8.26.0000; 0003603-43.2009.8.26.0624; 0002948-19.2015.8.26.0541; 0007105-
69.2014.8.26.0541; 0042098-25.2015.8.26.0050; 1015772-77.2017.8.26.0361; 2192945-87.2017.8.26.0000;
0008652-44.2016.8.26.0099; 0031784-25.2014.8.26.0577; 1019458-33.2017.8.26.0602; 0004705-
75.2014.8.26.0220; 0001492-57.2012.8.26.0341; 1024293-40.2016.8.26.0007; 1002882-80.2014.8.26.0533;
1005800-48.2017.8.26.0114; 0000917-81.2015.8.26.0361; 0058010-04.2011.8.26.0050; 0000827-
27.2015.8.26.0635; 0022708-66.2014.8.26.0224; 0003537-06.2004.8.26.0538; 0003726-34.2014.8.26.0408;
1003456-45.2014.8.26.0132; 0004209-98.2016.8.26.0568; 0003598-08.2011.8.26.0347; 0002363-
62.2013.8.26.0047; 1004359-32.2017.8.26.0114; 0018744-18.2015.8.26.0196; 0103641-63.2014.8.26.0050;
2236218-53.2016.8.26.0000; 0017814-47.2014.8.26.0224; 0000131-37.2015.8.26.0361; 4001225-
54.2012.8.26.0361; 1053544-73.2016.8.26.0114; 1050681-47.2016.8.26.0114; 1005213-82.2015.8.26.0506;
0003281-26.2013.8.26.0028; 0004223-58.2012.8.26.0589; 0000796-37.2015.8.26.0625; 0056266-
66.2014.8.26.0050; 0012099-52.2013.8.26.0032; 0000031-50.2014.8.26.0480; 0014840-70.2011.8.26.0344;
2065551-34.2016.8.26.0000; 2000182-59.2017.8.26.0000; 0000111-28.2015.8.26.0561; 0000165-
87.2016.8.26.0066; 0010595-49.2016.8.26.0050; 1005133-38.2015.8.26.0565; 2253755-62.2016.8.26.0000;
0017896-83.2015.8.26.0405; 0001087-73.2013.8.26.0474; 0006189-85.2010.8.26.0408; 0004202-
36.2015.8.26.0635; 2160557-68.2016.8.26.0000; 0004294-77.2016.8.26.0635; 0003562-66.2016.8.26.0451;
2118083-82.2016.8.26.0000; 1002865-08.2015.8.26.0566; 2150170-91.2016.8.26.0000; 0099516-
52.2014.8.26.0050; 0002842-86.2012.8.26.0145; 3001551-66.2013.8.26.0629; 0004628-53.2014.8.26.0483;
0002479-20.2009.8.26.0464; 0012313-32.2014.8.26.0477; 0044442-73.2014.8.26.0224; 0002439-
74.2014.8.26.0363; 0004813-65.2013.8.26.0115; 0004961-47.2014.8.26.0663; 2079311-50.2016.8.26.0000;
0002750-72.2014.8.26.0102; 2079310-65.2016.8.26.0000; 0000379-33.2012.8.26.0482; 0079304-
25.2012.8.26.0100; 0023035-60.2004.8.26.0224; 3037146-22.2013.8.26.0114; 0005205-22.2013.8.26.0072;
2240898-18.2015.8.26.0000; 0001878-20.2012.8.26.0040; 0003208-23.2009.8.26.0407; 0000098-
51.2012.8.26.0038; 0006127-14.2014.8.26.0082; 9000214-33.2010.8.26.0050; 0001051-70.2011.8.26.0322;
3001161-89.2013.8.26.0114; 0001843-19.2014.8.26.0128; 0065705-74.2008.8.26.0224; 3008069-
94.2013.8.26.0266; 3000514-44.2013.8.26.0648; 3006237-94.2013.8.26.0114; 0003662-65.2013.8.26.0244;
0033042-41.2010.8.26.0050; 0005610-64.2012.8.26.0539; 0007193-62.2010.8.26.0278; 0027634-
98.2012.8.26.0050; 0022973-67.2012.8.26.0344; 0003173-09.2012.8.26.0294; 0002396-46.2010.8.26.0083;
0008403-95.2014.8.26.0024; 0000062-95.2012.8.26.0268; 0007075-73.2012.8.26.0292; 0086460-
83.2013.8.26.0050; 0052231-03.2012.8.26.0222; 0108329-05.2013.8.26.0050; 9000001-20.2013.8.26.0568;
0005079-78.2014.8.26.0483; 0106906-10.2013.8.26.0050; 3006908-05.2013.8.26.0022; 0004347-
81.2012.8.26.0220; 0002727-80.2009.8.26.0271; 2154938-94.2015.8.26.0000; 0042267-80.2013.8.26.0050;
3001507-74.2013.8.26.0620; 0014135-13.2013.8.26.0050; 0053290-23.2013.8.26.0050; 0029066-
46.2012.8.26.0053; 0007685-15.2014.8.26.0084; 0007438-76.2012.8.26.0319; 0003555-81.2012.8.26.0106;
0085387-76.2013.8.26.0050; 1016415-05.2014.8.26.0114; 0009611-54.2012.8.26.0099; 2189771-
75.2014.8.26.0000; 0925605-40.2012.8.26.0506; 0001657-48.2012.8.26.0198; 0033548-71.2011.8.26.0053;
0048970-86.2011.8.26.0053; 0009554-18.2014.8.26.0050; 0076429-09.2010.8.26.0050; 0085734-
31.2014.8.26.0000; 0008966-79.2013.8.26.0071; 2120773-55.2014.8.26.0000/50000; 2054333-

chave, ou seja, houve a situação em que uma mesma decisão apareceu como resultado de mais de uma palavra-chave.

Das mil e quarenta e nove decisões obtidas a partir das palavras-chave indicadas acima, afigura-se a seguinte situação:

Gráfico 04: Resultados dos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo.

14.2013.8.26.0000; 0002024-03.2013.8.26.0048; 0348743-56.2009.8.26.0000; 0007937-56.2011.8.26.0073; 0019647-30.2013.8.26.0000; 0023463-83.2014.8.26.0000; 2056278-02.2014.8.26.0000; 2068201-59.2013.8.26.0000; 0202793-74.2013.8.26.0000; 0007311-69.2004.8.26.0368; 2020544-24.2013.8.26.0000; 2040829-38.2013.8.26.0000; 0008616-37.2008.8.26.0081; 0054325-04.2008.8.26.0564; 0004977-10.2007.8.26.0319; 0300888-81.2009.8.26.0000/50000; 0159182-71.2013.8.26.0000; 0119448-80.2008.8.26.0100; 0300888-81.2009.8.26.0000; 0319417-51.2009.8.26.0000; 0030275-92.2010.8.26.0482; 9224716-76.2008.8.26.0000; 0325905-22.2009.8.26.0000; 9058350-13.2009.8.26.0000; 0060067-53.2008.8.26.0000; 0127953-93.2013.8.26.0000; 0010203-13.2010.8.26.0053; 0190781-62.2012.8.26.0000; 0003558-43.2010.8.26.0191; 0000643-53.2012.8.26.0481; 0007488-02.2011.8.26.0590; 0009751-96.2011.8.26.0625; 0267845-51.2012.8.26.0000; 0009312-55.2008.8.26.0572; 0004167-33.2009.8.26.0491; 0187686-24.2012.8.26.0000; 0004640-38.2010.8.26.0053; 0002913-53.2010.8.26.0050; 0063266-44.2012.8.26.0000; 0029948-50.2010.8.26.0482; 0001976-42.2007.8.26.0246; 0060812-91.2012.8.26.0000; 0010636-66.2009.8.26.0048; 0007691-21.2005.8.26.0445; 0008495-27.2003.8.26.0358; 0010214-42.2010.8.26.0053; 0007711-48.2010.8.26.0053; 0023571-83.2012.8.26.0000; 0071899-59.2010.8.26.0050; 0128104-98.2009.8.26.0000; 0007166-34.2010.8.26.0099; 0008350-96.2009.8.26.0022; 9207639-30.2003.8.26.0000; 0120919-38.2011.8.26.0000; 0013447-66.2004.8.26.0438; 9091606-78.2008.8.26.0000; 0418060-10.2010.8.26.0000; 14047913000; 14142259000; 13646711000; 9204975-89.2004.8.26.0000; 9134234-92.2002.8.26.0000; 0062626-03.1996.8.26.0000; 9083851-08.2005.8.26.0000; 0090713-61.1999.8.26.0000; 0002600-48.2010.8.26.0000; 0007412-05.2005.8.26.0358; 0116695-91.2010.8.26.0000; 0192392-21.2010.8.26.0000; 9113106-69.2009.8.26.0000; 0283554-34.2009.8.26.0000; 9145966-12.1998.8.26.0000; 9046576-30.2002.8.26.0000; 9027657-56.2003.8.26.0000; 0044558-05.1996.8.26.0000; 0034615-61.2003.8.26.0050; 9027031-81.1996.8.26.0000; 0029246-76.2002.8.26.0000; 9011349-47.2000.8.26.0000; 0172309-86.2007.8.26.0000; 0017686-64.2007.8.26.0000; 9238320-12.2005.8.26.0000; 9201659-39.2002.8.26.0000; 0026868-65.2000.8.26.0050; 9144754-14.2002.8.26.0000; 9027701-02.2008.8.26.0000; 9118976-66.2007.8.26.0000; 9169552-97.2006.8.26.0000; 9057108-92.2004.8.26.0000; 0002177-24.2005.8.26.0272; 0010487-91.2006.8.26.0269; 9010227-52.2007.8.26.0000; 0028246-31.2008.8.26.0000; 9179395-86.2006.8.26.0000; 9033832-90.2008.8.26.0000; 9030452-25.2009.8.26.0000; 9030452-25.2009.8.26.0000; 0230426-02.2009.8.26.0000; 9253351-67.2008.8.26.0000; 9033451-82.2008.8.26.0000; 0000119-48.2007.8.26.0120; 0007828-48.2008.8.26.0590; 0083371-47.2009.8.26.0000; 0007313-61.2008.8.26.0477; 0015824-48.2008.8.26.0477; 0002714-79.2008.8.26.0477; 0000255-41.2011.8.26.0076; 0012911-12.2011.8.26.0664; 0004402-03.2007.8.26.0157; 9140468-56.2003.8.26.0000; 0001505-39.2010.8.26.0531; 0018061-95.2010.8.26.0053; 0055127-21.2010.8.26.0050; 0000029-44.2008.8.26.0075; 0001335-51.2010.8.26.0698; 0117061-96.2011.8.26.0000; 0026665-20.2011.8.26.0050; 0002724-32.2011.8.26.0053; 0001981-03.2010.8.26.0588; 0001856-91.2011.8.26.0655; 0094365-66.2011.8.26.0000; 0002217-64.2010.8.26.0099; 0008435-52.2010.8.26.0053; 0047554-20.2010.8.26.0053; 0008608-37.2008.8.26.0606; 0184838-64.2012.8.26.0000; 0015181-48.2010.8.26.0048; 0125727-52.2012.8.26.0000; 0270082-58.2012.8.26.0000; 2291408-59.2020.8.26.0000; 2106946-98.2019.8.26.0000; 2058482-43.2019.8.26.0000; 2081510-40.2019.8.26.0000; 2085033-65.2016.8.26.0000; 0264152-59.2012.8.26.0000; 2031861-38.2021.8.26.0000; 4014163-12.2013.8.26.0114; 2087513-79.2017.8.26.0000; 0106403-87.2007.8.26.0053; 2165685-69.2016.8.26.0000; 0051315-60.2012.8.26.0515; 1000676-93.2014.8.26.0048; 2161081-36.2014.8.26.0000; 2021408-91.2015.8.26.0000; 0189644-11.2013.8.26.0000; 0008545-52.2012.8.26.0224; 0250059-28.2011.8.26.0000; 9135535-64.2008.8.26.0000; 9055901-19.2008.8.26.0000; 0231284-96.2010.8.26.0000; 0231284-96.2010.8.26.0000; 0142253-70.2007.8.26.0000; 0018099-34.2009.8.26.0606; 0189301-20.2010.8.26.0000; e 0153367-93.2013.8.26.0000.

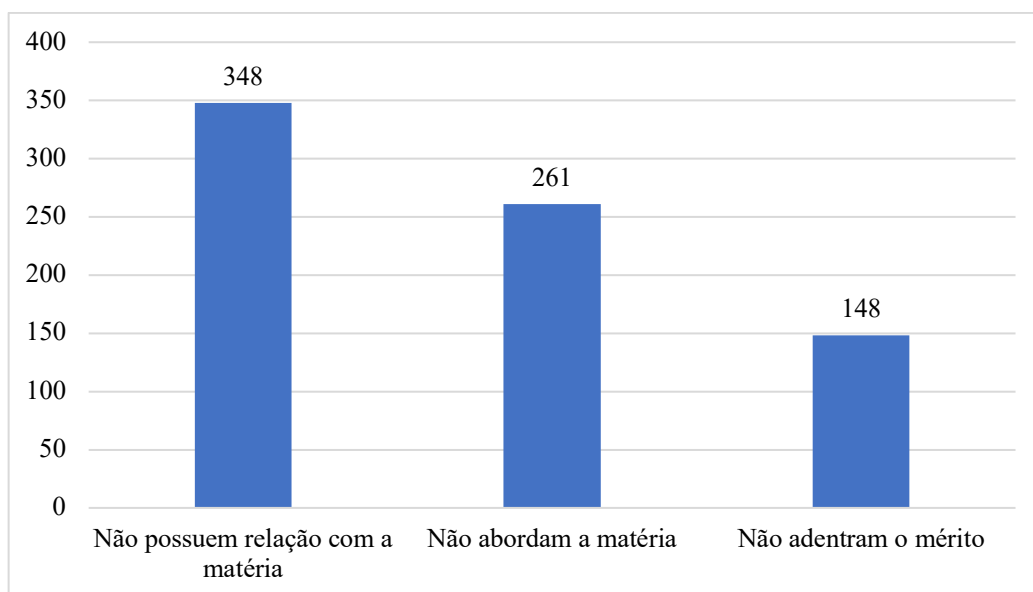


Fonte: elaboração da autora.

Os vinte e cinco julgados não analisados encontravam-se sob sigilo de justiça, sendo esta a razão de não terem sido considerados como analisados nesta pesquisa. De todo modo, permitido o acesso às suas ementas, foi possível verificar que nenhum deles teria correspondido à matéria em estudo neste trabalho.

A respeito dos setecentos e cinquenta e sete julgados analisados, mas não utilizados, tem-se que não o foram por diversas razões, ora elencadas.

Gráfico 05: Julgados analisados e não utilizados do Tribunal de Justiça de São Paulo.



Fonte: elaboração da autora.

Nota-se ser alta a quantidade de julgados que, analisados, não possuíam relação com a matéria da pesquisa. Isto se deve, em grande parte, aos resultados obtidos com a palavra-chave “controle social” “cidade”.²⁷⁷ Muitos destes julgados utilizaram o termo “controle social” no sentido inverso ao empregado neste trabalho, correspondendo à situação em que a Administração Pública é a controladora e a população é a controlada.²⁷⁸ Em decorrência disso, julgados que envolviam a ocorrência de crimes comuns foram bastante frequentes como resultado desta palavra-chave, não guardando qualquer relação com o tema ora estudado.

Outra situação que esteve frequentemente presente como resultado da palavra-chave “controle social” “cidade” foi àquela ligada ao controle social exercido pela imprensa ao Poder Público. Em razão disso, diversas demandas envolvendo debates acerca da liberdade de expressão em contraposição a direitos individuais apareceram como resultados, em nada relacionadas ao tema desta pesquisa.

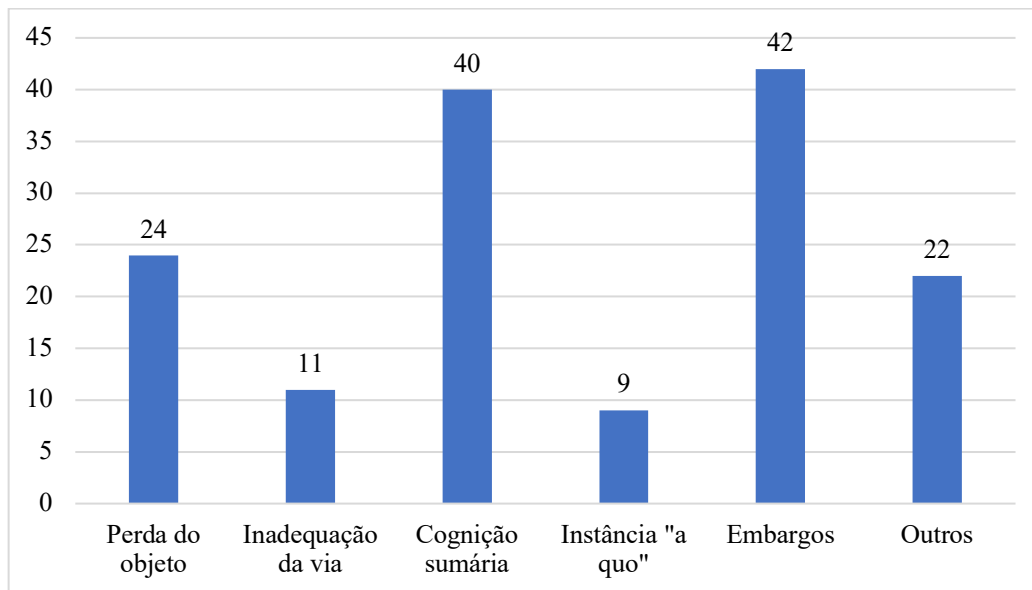
A quantidade de julgados que, tendo relação com a matéria da pesquisa, não a abordaram, também possui certo relevo. Nestes, foram enquadrados os julgados que: i) apesar de abordarem matéria de política urbana, não adentravam o tema da participação popular; ii) apesar de considerarem questões atinentes à participação popular, não o fizeram dentro da temática urbanística; iii) mesmo que guardassem relação com ambos os temas, seja participação popular, seja política urbana, a decisão não considerava nenhum dos dois para a resolução do tema; iv) por fim, aqueles que, ainda que relacionados ao tema do trabalho, o abordaram apenas como algo paralelo ou como consequência da citação de algum precedente, não sendo considerado na decisão.

Também apareceram como resultados cento e quarenta e oito julgados que, mesmo tendo relação com o tema do trabalho e abordando-o, não adentraram o mérito. Foram encontradas as mais diversas razões para tanto.

Gráfico 06: Julgados que não adentram o mérito da causa no Tribunal de Justiça de São Paulo.

²⁷⁷ Que, como evidenciado anteriormente, resultaram em 454 acórdãos e 8 decisões monocráticas.

²⁷⁸ A respeito do sentido inverso de controle social ao empregado neste trabalho: CAMPOS, G. A.; SILVA, F. M. S. P. Polícia e Segurança: o controle social brasileiro. *Revista Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 38, n. esp. 2, 2018, p. 208. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1414-989320180006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jun. 2020.



Fonte: elaboração da autora.

Uma das causas de não apreciação do mérito foi a perda do objeto da ação ou do recurso. Frequentemente, isso ocorreu nos casos em que a matéria ainda se encontrava pendente de julgamento em recurso de Agravo de Instrumento quando a instância inferior sentenciou a demanda. Como consequência, o agravo de instrumento respectivo era extinto sem apreciação do mérito, dada a perda superveniente do objeto.

Outro fator observado para que o mérito não fosse apreciado foi a extinção do processo em razão da inadequação da via eleita. Situações como esta foram observadas quando o pedido pretendido não era passível de apreciação pelo instrumento processual utilizado. A exemplo, foram encontrados casos em que fora impetrado mandado de segurança, mas o caso demandava instrução probatória,²⁷⁹ acarretando sua extinção em razão de inadequação da via escolhida pelo autor a pleitear seu direito. Mais um exemplo a ser citado são os processos nos quais o pedido principal consistia no reconhecimento da inconstitucionalidade de lei, todavia, sem corresponderem a ações relativas ao controle concentrado de constitucionalidade. Por tal razão, também eram extintos em razão de eleição de via inadequada.

Por muitas vezes, a não apreciação do mérito se deu em razão de se tratar de análise do tema em cognição sumária. Na maior parte dos resultados aqui obtidos, verificou-se que o

²⁷⁹ Como observado no art. 1º, *caput*, da Lei nº 12.016/2009, o mandado de segurança será utilizado para amparar direito líquido e certo, ou seja, em relação aos direitos que não comportem dilação probatória para seu reconhecimento. Cf: Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

pedido em tutela provisória coincidia com a análise do mérito, razão pela qual não adentrava-se o tema da gestão democrática da cidade.

Houve demandas que, apesar de adentrarem o mérito da causa, a controvérsia envolvendo o tema da gestão democrática da cidade já havia sido solucionada na instância inferior. No gráfico, estão representadas como “instância ‘a quo’”.

Mais um obstáculo à apreciação do mérito foi o verificado quanto aos embargos de declaração.²⁸⁰ Em muitos desses recursos, o tema da gestão democrática da cidade era apreciado apenas pela decisão embargada, sendo que a discussão a respeito da controvérsia do tema não era retomada – somente citada – pela decisão dos embargos em si. Assim, não havia alteração do mérito em relação ao tema deste trabalho.

Alguns outros motivos pelos quais os julgados não foram apreciados no mérito concentram-se em questões meramente processuais, a exemplo de ilegitimidade ativa ou passiva; falta de interesse de agir; ausência de requisitos da ação; apreciação de mero conflito de competência entre Câmaras; dentre outros.

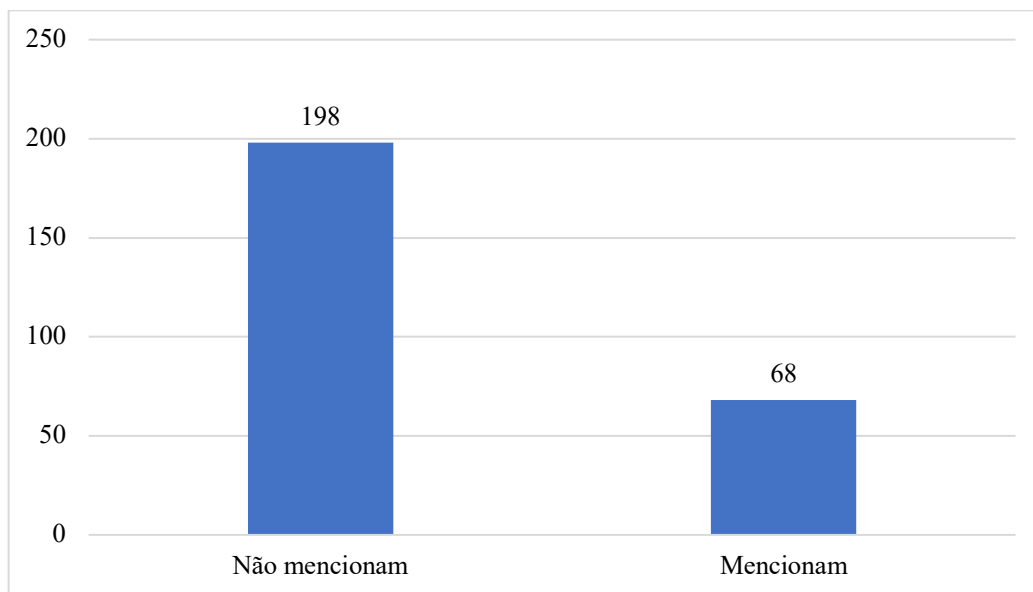
Pontuadas todas estas questões, passa-se à análise dos duzentos e sessenta e sete julgados considerados como utilizados, propriamente ditos, para responder aos questionamentos desta pesquisa. Para orientar o estudo dos julgados, serão utilizadas as mesmas perguntas quando da abordagem do tema nos Tribunais Superiores, quais sejam: 1) O julgado faz menção às normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade? Se sim, quais? E como estes dispositivos citados são interpretados frente ao caso concreto?; 2) O julgado utiliza outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?; 3) Qual é o valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade?; 4) Quais as atividades englobadas como gestão democrática da cidade no caso concreto? 5) O julgado discute aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?; 6) O julgado traz regras procedimentais não previstas expressamente no Estatuto da Cidade? Se sim, quais?; 7) Qual é a decisão do julgado?; 8) Qual a consequência jurídica que o julgado atribui ao desrespeito à gestão democrática da cidade no caso concreto?; 9) Qual a política urbana presente no caso? Há a consideração de alguma especificidade em relação à gestão democrática em razão do tipo de política urbana presente?; 10) Há abordagem dos mecanismos da gestão democrática da cidade? E de suas condições?; 11) Quem está pleiteando em favor da gestão democrática da cidade?

²⁸⁰ Não foram todos os embargos de declaração enquadrados nestes casos, mas a situação ora narrada foi frequentemente observada.

A fim de expor os resultados, serão expostos gráficos e sua explicação escrita correspondente a cada pergunta.

Como o primeiro questionamento é “o julgado faz menção às normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade? Se sim, quais? E como estes dispositivos são interpretados frente ao caso concreto?”, observa-se, inicialmente, o gráfico abaixo apontando os julgados que mencionaram ou não as normas da Lei nº 10.257/2001.

Gráfico 07: Menções ao Estatuto da Cidade por julgado.

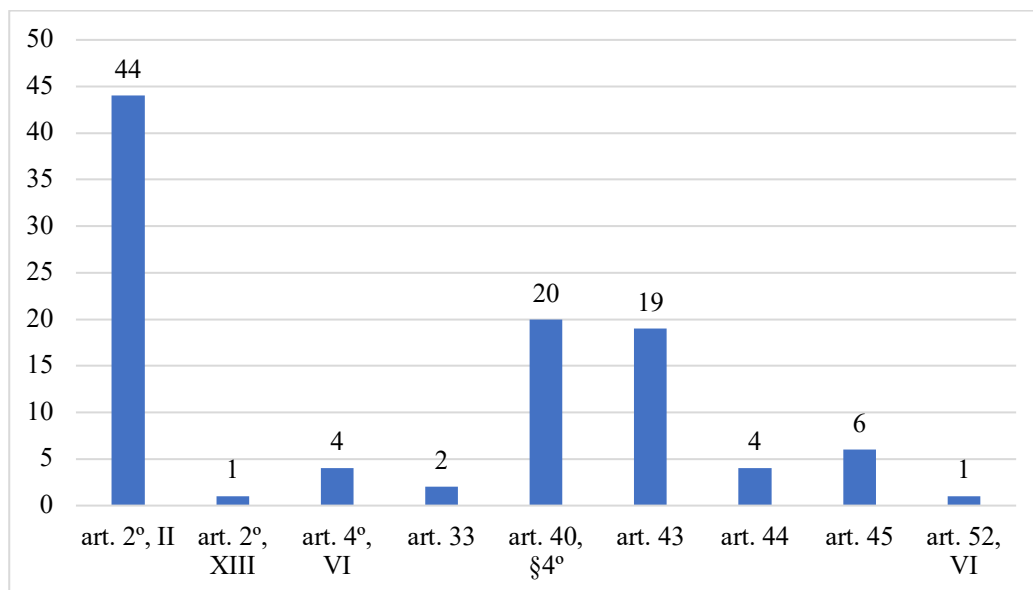


Fonte: elaboração da autora.

Dos sessenta e oito julgados que mencionaram as normas de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade, buscou-se verificar quais seriam elas e como elas foram interpretadas.

Gráfico 08: Quantidade de menções ao Estatuto da Cidade delimitado por artigo, em geral.²⁸¹

²⁸¹ Apesar de a soma dos julgados que mencionam o Estatuto da Cidade resultar em 68, a quantidade total de menções por artigo, se somadas, ultrapassarão este valor. Isto se deve ao fato de que, em um único julgado, ocorreu de serem citados mais de um artigo.



Fonte: elaboração da autora.

Nota-se que o dispositivo mais citado foi aquele que prevê a gestão democrática da cidade como diretriz geral das políticas urbanas, o art. 2º, II. Ainda em relação aos mais citados, tem-se o art. 40, §4º, a respeito da gestão democrática da cidade quando da elaboração de Planos Diretores, e o art. 43, que elenca mecanismos da gestão democrática da cidade.

Em geral, os artigos citados julgados não foram explorados de forma aprofundada pelos julgados, sendo mencionados apenas de forma sucinta, para fundamentar juridicamente a necessidade de ser observada a gestão democrática da cidade no caso concreto, envolvendo matéria urbanística ou geradora de algum impacto urbano.

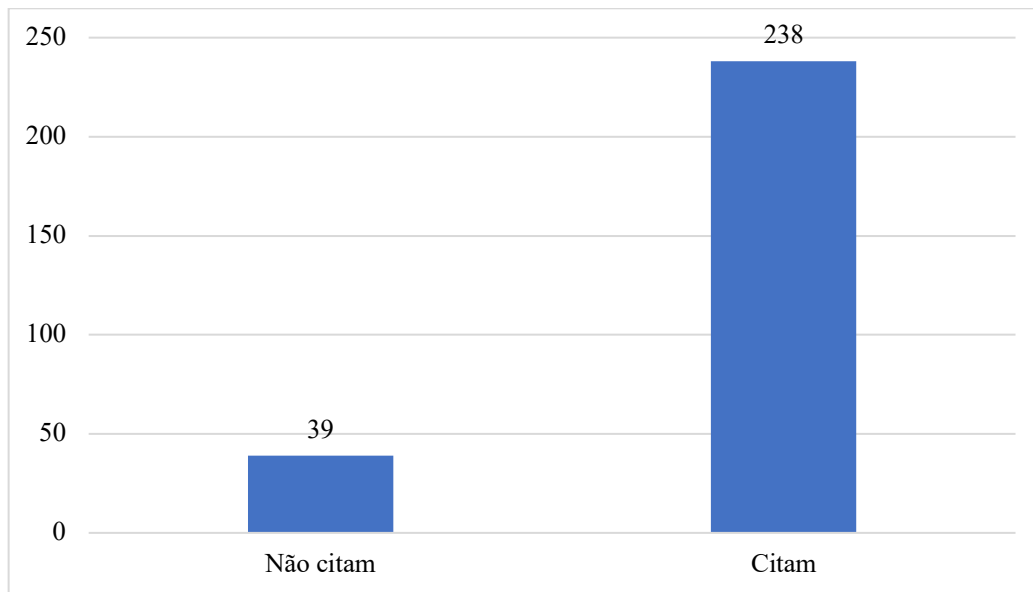
Especificamente quanto ao art. 40, §4º, foi possível observar a sua utilização para fundamentar a necessidade de participação popular e o disposto nos incisos do §4º também quanto às alterações dos Planos Diretores. No texto legal, cita-se a garantia à gestão democrática da cidade na elaboração do plano diretor e na sua fiscalização, sendo omissa quanto às suas alterações. Conforme abordado no capítulo correspondente, a interpretação esperada e que considerasse as finalidades do legislador era mesmo aquela em que as garantias previstas no art. 40, §4º fossem, de fato, observadas também quando das alterações destes planos. É o que se confirma a partir dos resultados ora encontrados.

No que diz respeito aos arts. 43 a 45, os julgados que os mencionaram, em sua maioria, o fizeram de forma genérica, utilizando-os como referência para a necessidade de ser pautada a gestão democrática da cidade em matéria urbana. Quanto ao art. 43, por duas vezes foi especificado que os instrumentos nele citados são elencados de forma geral, não sendo obrigatória a aplicação concomitante de todos os mecanismos ali previstos. Todavia, não foram

abordados os pormenores do tema em relação ao orçamento municipal (art. 44), nem às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas (art. 45).

Passando à pergunta “o julgado utiliza outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?”, tem-se os resultados evidenciados abaixo.

Gráfico 09: Julgados que citam ou não outras normas que não as estabelecidas no Estatuto da Cidade para abordar o tema da gestão democrática da cidade.

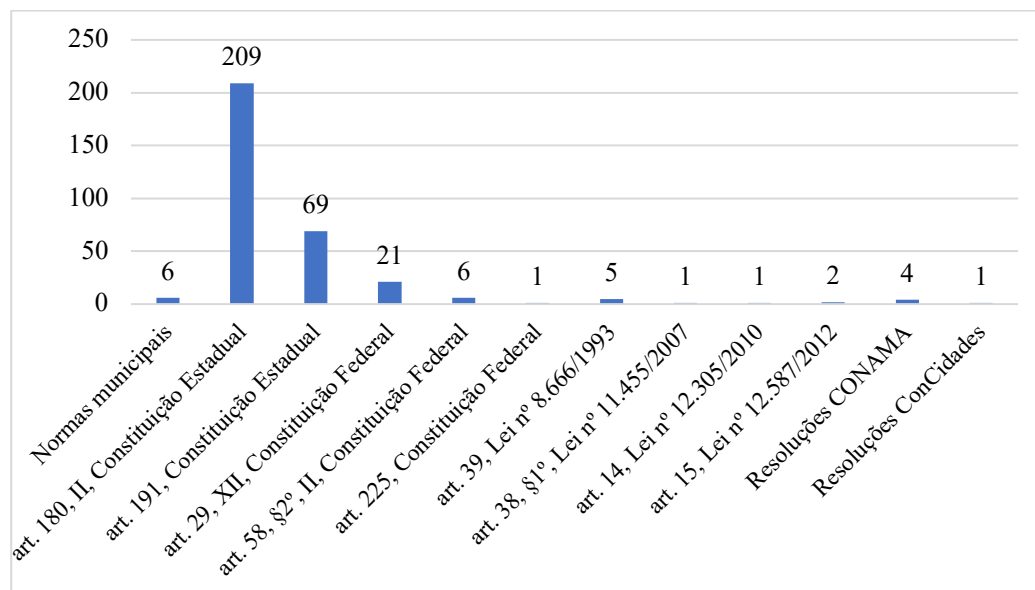


Fonte: elaboração da autora.

Sendo relevante o número de julgados que citam normas diversas ao Estatuto da Cidade para abordar o tema deste trabalho, são estas abordadas no gráfico abaixo.

Gráfico 10: Normas diversas ao Estatuto da Cidade citadas como fundamentação pelos julgados e quantidade de vezes mencionadas.²⁸²

²⁸² Apesar de a soma dos julgados que mencionam outras normas resultar em 238, a quantidade total de menções de outras normas, se somadas, ultrapassarão este valor. Isto se deve ao fato de que, em um único julgado, ocorreu de serem citadas mais de uma norma.



Fonte: elaboração da autora.

Naturalmente, inúmeros julgados citaram normas municipais quando da apreciação da demanda, visto serem, também por diversas vezes, o próprio objeto da demanda. Todavia, foram apenas seis os casos em que normas municipais, sejam leis ou decretos, foram utilizadas como fundamentação da decisão.

O dispositivo mais citado (por 209 vezes), foi o art. 180, II,²⁸³ da Constituição do Estado de São Paulo. Nele, diferentemente do que ocorre com a Constituição Federal, está prevista expressamente a possibilidade de participação popular em matéria urbanística. Aliás, frisa-se que, mais que mera possibilidade, o texto constitucional dá a entender que a participação popular é um dever a ser observado pelos Estados e Municípios no que toca a matéria urbana.

Considerando a expressa previsão do tema pelo texto normativo, bem como a grande quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas perante o Tribunal de Justiça de São Paulo,²⁸⁴ justifica-se a reiterada aparição do art. 180, II, da Constituição Paulista.

²⁸³ Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: (...) II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (...).

²⁸⁴ Neste caso, o parâmetro constitucional adotado é a Constituição Estadual. É o que estabelece o art. 74, VI e XI, da Constituição do Estado de São Paulo: Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: (...) VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição; (...) XI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face da Constituição.

Seguindo o mesmo entendimento é o verificado quanto ao art. 191,²⁸⁵ também da Constituição Bandeirante. Neste, o fato de a participação da coletividade estar expressamente prevista na preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural e artificial – no qual se inclui o meio ambiente urbano –, somado à alta quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, explica a segunda posição como artigo mais utilizado pelos julgados em suas fundamentações.

Também foram utilizados como fundamentação algumas previsões da Constituição Federal. O julgado que utilizou o art. 225, da Constituição Federal, assim o fez para fundamentar a necessidade de ser realizado estudo prévio de impacto ambiental, respeitada a sua publicidade, em caso que envolvia questões ambientais na realização de operação urbana consorciada. A título de curiosidade, este mesmo julgado²⁸⁶ fez uso do art. 225, CF, conjuntamente aos arts. 9º, da Resolução CONAMA nº 01/86 e 1º e 2º, da Resolução CONAMA nº 09/87.

Um outro preceito constitucional observado nos julgados acima foi o art. 29, XII. Neste, estabelece-se que os Municípios deverão dar cumprimento à cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Nos casos em que foi citado, foi utilizado apenas como reforço à necessidade de ser observada a participação popular no que toca a matéria urbana.

Ainda quanto à Constituição Federal, foi utilizado como fundamentação o art. 58, §2º, II.²⁸⁷ Interessante observar que, nos casos em que foi citado, a realização de audiências públicas foi entendida como obrigatória durante o processo legislativo pertinente à matéria urbana. Ou seja, em tramitação de projeto de lei, de acordo com os julgados nos quais foi utilizado o art. 58, §2º, II, da Constituição Federal, a audiência pública seria obrigatória especificamente durante este processo, adentrando questões procedimentais deixadas em aberto pelo Estatuto da Cidade.

Conforme aventado em momento anterior deste trabalho, o Tribunal de Justiça Paulista considerou o art. 39, da Lei nº 8.666/1993, para entender pela obrigatoriedade de realização de audiência pública nos casos de licitação de grande vulto envolvendo temas urbanísticos. Frisa-

²⁸⁵ O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

²⁸⁶ Apenas a título de curiosidade, o caso é a apelação em ação civil pública de nº 0043626-27.2011.8.26.0053.

²⁸⁷ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...) II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

se que, em nenhum dos julgados nos quais foi utilizado, houve espécie de interpretação extensiva, ou seja, aplicando a audiência pública do art. 39 da citada lei fora de situações nas quais ocorreria licitação de grande vulto nos moldes ali estabelecidos.

No que diz respeito às políticas urbanas setoriais, foram citadas previsões relacionadas à gestão democrática da cidade quanto ao saneamento básico (Lei nº 11.455/2007); aos resíduos sólidos (12.305/2010); e à mobilidade urbana (12.587/2012). Nestes casos, foram citadas como reforço à necessidade de observância à gestão democrática da cidade.

Resoluções do CONAMA também tiveram lugar na fundamentação dos julgados analisados. Tiveram destaque o art. 9º, da Resolução nº 01/86,²⁸⁸ o art. 2º, da Resolução nº 09/87,²⁸⁹ e o art. 3º, da Resolução nº 237/97.²⁹⁰ Ainda que estas resoluções tragam previsões relativas a alguns aspectos procedimentais, como a possibilidade de audiência pública a ser realizada a partir da solicitação de um número mínimo de cidadãos, prazos a serem respeitados, consideração da geografia e particularidades do local quando da realização de audiências públicas, nada disso foi levado em consideração nos casos em que foram citadas. Os julgados apenas fizeram referência a elas de modo a sustentar a necessidade de observância da participação popular no caso concreto respectivo.

Por fim, o único caso em que as resoluções do Conselho das Cidades foram mencionadas, o foram apenas de modo bastante genérico, sem nem mesmo ser especificado a qual resolução do Conselho das Cidades se pretendia fazer referência. Assim, todas as instruções com relação ao procedimento a ser observado quando da aplicação dos instrumentos de gestão democrática da cidade, elencados nas Resoluções nº 15/2004 e nº 25/2005 e

²⁸⁸ Art. 9º O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: (...) Parágrafo único. O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

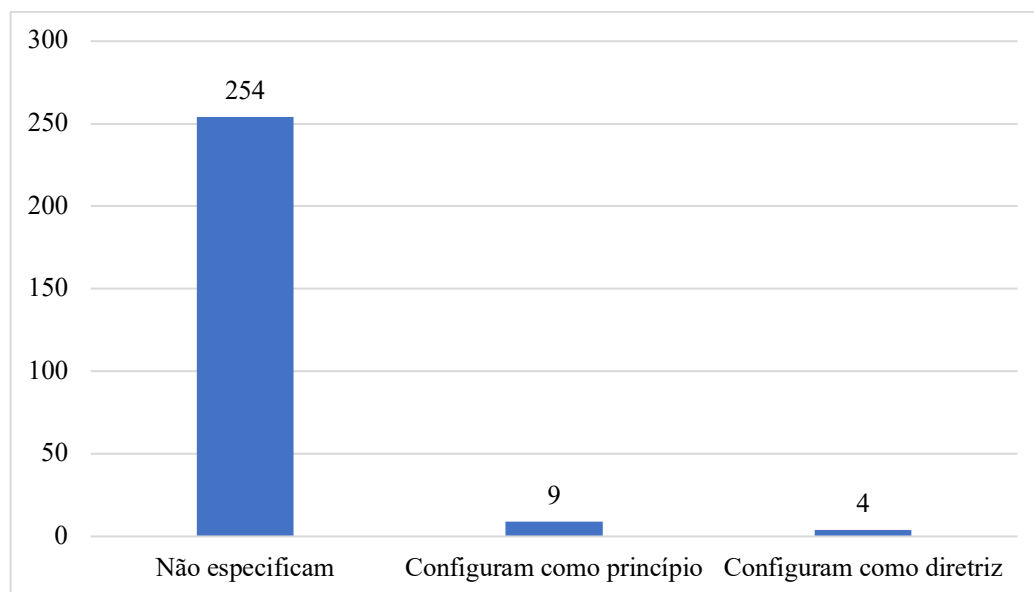
²⁸⁹ Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública. § 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública. § 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade. § 3º Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local. § 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados. § 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

²⁹⁰ Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

abordados nos capítulos anteriores deste trabalho, não foram consideradas pelo Tribunal de Justiça Paulista.

Passa-se, portanto, a avaliar a terceira questão, qual seja “qual é o valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade?”.

Gráfico 11: Valor jurídico conferido à gestão democrática da cidade.



Fonte: elaboração da autora.

Os números do gráfico acima demonstram a possibilidade de que, para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a determinação do valor jurídico da gestão democrática da cidade não é questão das mais relevantes. Além dos muitos julgados que nem mencionaram o tema, os treze que o fizeram utilizaram os termos “princípio” ou “diretriz” apenas para se referir de modo genérico à gestão democrática da cidade, sem adentrar as razões em classificá-la como um ou como outro.

Isto demonstra que, em geral, o entendimento do Tribunal de Justiça Paulista está em consonância ao exposto por Bucci,²⁹¹ abordado no início deste trabalho, para quem a gestão democrática da cidade pode ser, ao mesmo tempo, um princípio ou uma diretriz, sem que isso importe na sua equivalência de significados.

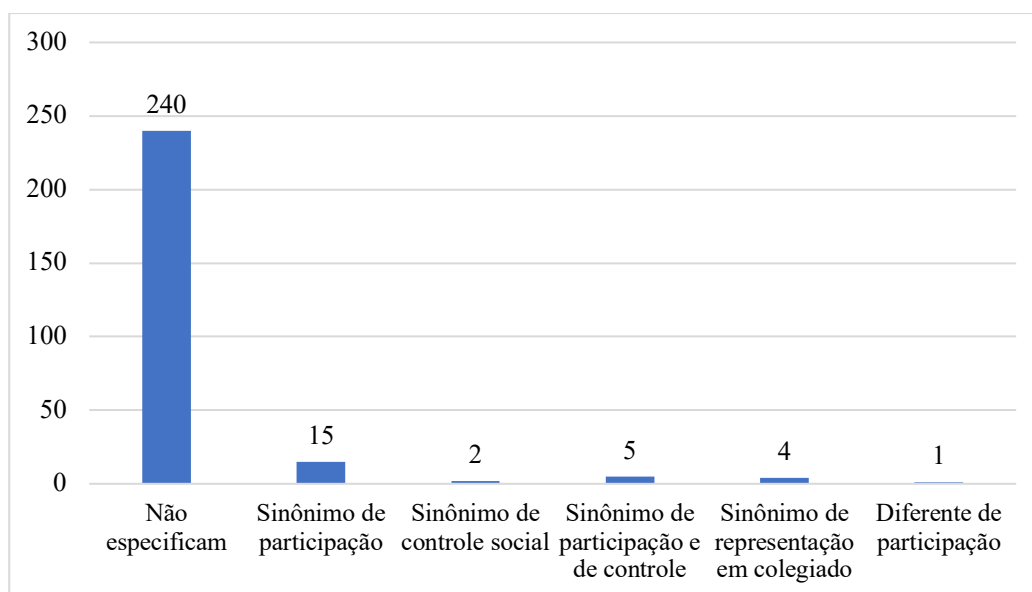
Por último, atendendo à questão sobre “quem está pleiteando em favor da gestão democrática da cidade?”, foram encontrados os resultados abaixo. Frisa-se que, nem sempre, os autores das demandas foram aqueles considerados como os que pleitearam em favor da

²⁹¹ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 336.

gestão democrática da cidade. Houve situações em que isto foi verificado por parte do polo passivo.

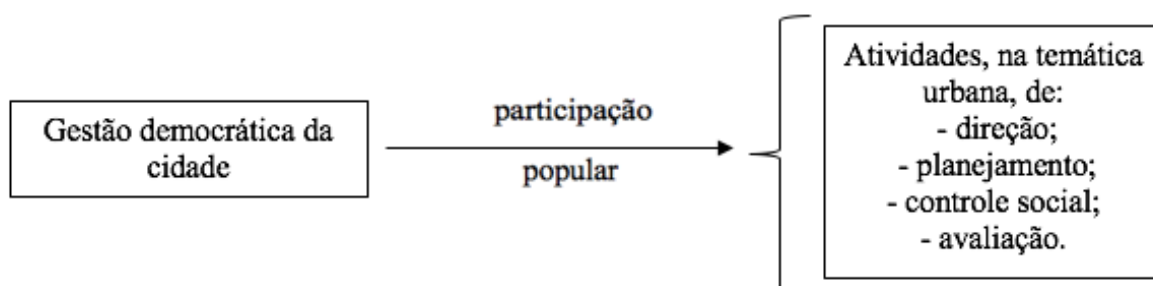
Partindo para a análise da quarta pergunta, sobre “quais as atividades englobadas como gestão democrática da cidade no caso concreto?”, tem-se o resultado abaixo evidenciado e comentado.

Gráfico 12: Atividades englobadas como gestão democrática da cidade.



Fonte: elaboração da autora.

Rememorando o capítulo inicial desta pesquisa, foi elaborado um esquema ilustrativo no intuito de abordar a definição de gestão democrática da cidade com base na sua intersecção entre os conceitos de participação popular e de controle social, bem como no que consistiriam as suas atividades:



Fonte: elaboração da autora.

Observado isto, a gestão democrática da cidade seria instrumentalizada por meio da participação popular, consistindo nas atividades de direção, planejamento, controle (social) e avaliação, sendo todos relacionados à temática urbana.

Todavia, o Tribunal de Justiça de São Paulo deu pouco relevo à questão, visto que 240 dos julgados analisados sequer abordaram esta situação. Dentre os que abordaram, o fizeram sem adotar muito rigor a respeito das definições diferentes entre conceitos. Pelo gráfico acima, nota-se que houve situações em que gestão democrática foi tida como sinônimo de participação popular, outras nas quais foi entendida como sinônimo de controle social. Ainda, em cinco casos, gestão democrática da cidade, controle social e participação popular foram tidas como sinônimos, contrariando todo o exposto no capítulo inicial desta pesquisa.

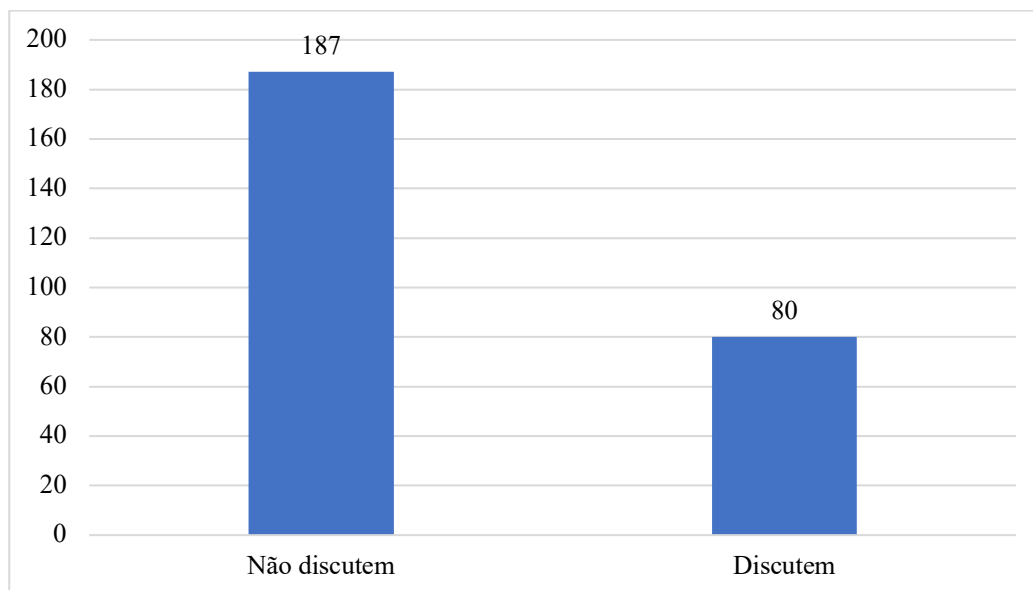
Em alguns dos resultados, a gestão democrática da cidade foi compreendida como representação em órgãos colegiados. A esse respeito, discorda-se do entendimento do Tribunal de Justiça Paulista. Isto, pois a representação em órgão colegiado pode viabilizar a ocorrência da gestão democrática da cidade, não correspondendo esta ao mecanismo em si.

Por fim, em um único caso,²⁹² o Tribunal de Justiça Paulista elencou que a “gestão democrática da cidade e a participação popular são diferentes, mas complementares”. Apesar de não terem sido realizadas maiores explicações a respeito, parece ser o entendimento que mais se coaduna com o anteriormente exposto neste trabalho. De fato, consideram-se diferentes os conceitos de gestão democrática da cidade e de participação popular nesta pesquisa, sendo possível dizer que um complementa o outro na medida em que a participação popular viabiliza a ocorrência da gestão democrática da cidade.

No caso das questões cinco e seis, tem-se que estas serão analisadas em conjunto, quais sejam “O julgado discute aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade? Se sim, quais?” e “O julgado traz regras procedimentais não previstas expressamente no Estatuto da Cidade? Se sim, quais?”.

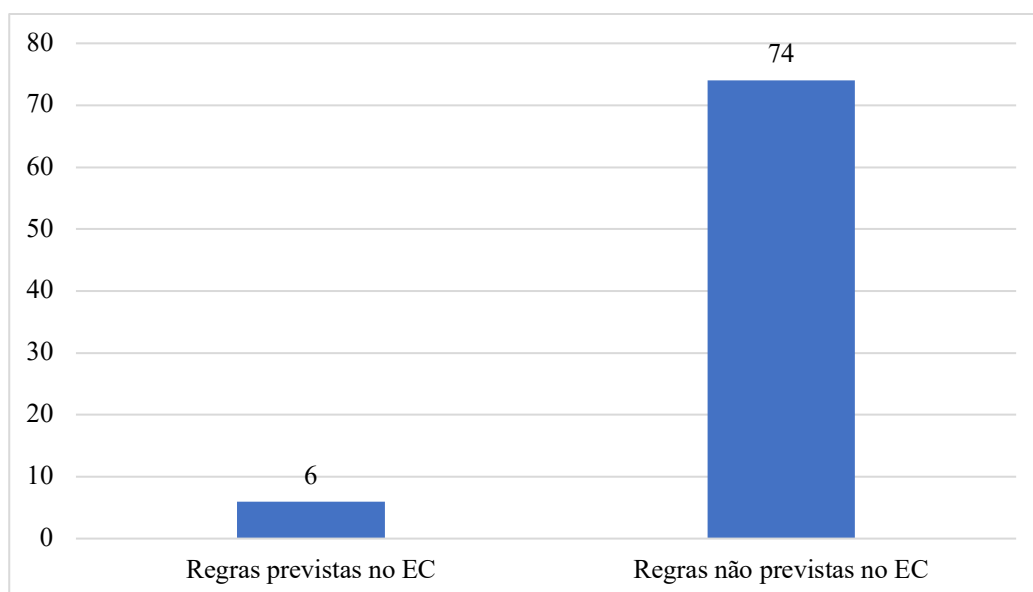
Gráfico 13: Julgados que discutem ou não aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade.

²⁹² A título de curiosidade, no Agravo de Instrumento em Ação Civil Pública nº 0306342-71.2011.8.26.0000.



Fonte: elaboração da autora.

Gráfico 14: Julgados que discutem regras procedimentais.



Fonte: elaboração da autora.

Dos resultados obtidos e acima demonstrados, nota-se que o Tribunal de Justiça de São Paulo não avalia as regras procedimentais da gestão democrática da cidade tão frequentemente, visto que a quantidade de julgados sem análise acerca dos procedimentos foi maior que o dobro daquela obtida quanto aos que contiveram análise a respeito. Ademais, especificamente quanto aos julgados que abordam regras procedimentais quanto à gestão democrática da cidade, é sintomático que apenas seis deles tenham sido embasados em procedimentos previstos no Estatuto da Cidade, enquanto setenta e quatro não. Isto pode ser um indicativo do que tem sido

abordado ao longo do trabalho, de que as previsões do Estatuto da Cidade são, de fato, bastante abertas, sem estabelecer muitas regras a respeito de procedimentos.

Iniciando pelos julgados que abordaram regras procedimentais previstas pelo Estatuto da Cidade, foram encontradas, basicamente, três situações fáticas (verificadas por seis vezes, no total). Na primeira delas, a decisão do julgado estabeleceu que a gestão democrática da cidade deve ocorrer também na formulação da política urbana. Isto de fato está previsto no Estatuto da Cidade, logo em seu art. 2º, II. O texto deste dispositivo legal estabelece que a gestão democrática deve ser observada na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Ao longo do trabalho, foi exposto que este entendimento está de acordo com o que aqui se entende por gestão democrática da cidade e também com as lições de Maffini e Heinen.²⁹³

A segunda situação fática foi verificada quando os julgados consideraram desnecessária a observância de 45 dias entre a convocação para a audiência pública e a sua realização. De fato, o Estatuto da Cidade não prevê este prazo. Aliás, é de se reiterar que a Lei nº 10.257/2012 nada diz a respeito de observância de prazos, restando em aberto esta questão.

Por fim, a terceira situação fática observada foi quanto à decisão de que não seria necessária audiência pública antes de licitação. No caso, como o valor envolvido não atingiu aquele do art. 23, I, “c” da Lei nº 8.666/1993, considerou-se desnecessária a realização de audiência pública pelo art. 39 da mesma lei. Isto foi suficiente para que, na decisão,²⁹⁴ tenha sido reconhecida a não obrigatoriedade de audiências públicas. De fato o Estatuto da Cidade não indica a obrigatoriedade de audiência pública especificamente antes da realização de licitações. Todavia, apesar de não indicar seus aspectos procedimentais, o art. 43, I, a estabelece como dever durante a política urbana. Neste caso em particular, tratava-se de tema correlato à mobilidade urbana, o que ensejaria também a aplicação do art. 15 da Lei nº 12.587/2012. Mas não foram estes os entendimentos proferidos no julgado citado.

Passando à análise dos aspectos procedimentais observados que não eram previstos pelo Estatuto da Cidade, os temas encontrados foram dos mais variados: i) necessidade de fornecimento de material de estudo previamente à realização de audiência pública; ii) necessidade de divulgação de audiência pública previamente à sua realização; iii) observância

²⁹³ MAFFINI, R.; HEINEN, J. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13/655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018, pp. 263-264. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

²⁹⁴ A título de curiosidade, trata-se da Remessa Necessária em Ação Popular nº 0003235-88.2015.8.26.0441.

de intervalo razoável entre a realização de mais de uma audiência pública; iv) necessidade de participarem da audiência pública pessoas com diversas qualificações; v) a mera apreciação por órgãos colegiados nos quais a representação popular é mínima não seria suficiente para garantir a gestão democrática da cidade; vi) observância de diversos canais de divulgação de realização de audiência pública.

Muito também foi abordado com relação aos prazos das questões procedimentais abordadas acima. Houve casos nos quais o período de 10 dias foi considerado suficiente para a divulgação de material de estudo e realização da audiência; ao mesmo tempo, houve situação na qual o período de 15 dias foi entendido como insuficiente à garantia da gestão democrática da cidade.

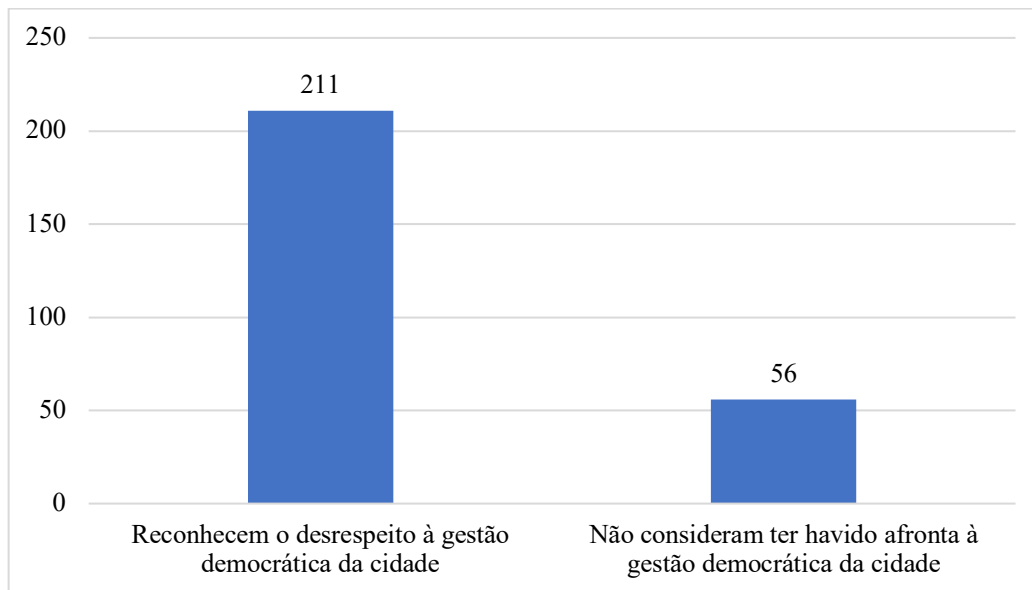
Situação procedimental controversa foi aquela observada nos casos em que, mesmo já tendo sido realizadas audiências públicas durante processo legislativo envolvendo matéria urbana, emendas parlamentares eram apresentadas, culminando em aprovação de lei diversa àquilo debatido em audiência. Houve situação em que a realização de novas audiências foi considerada desnecessária em razão de se tratar de mecanismo não vinculante ou, também, nos casos em que as emendas parlamentares visaram dar concretude àquilo decidido em audiências públicas. Todavia, também esteve presente situação em que a realização de audiências públicas após as emendas parlamentares foi considerada devida, em entendimento favorável à característica vinculante do instrumento e em contrariedade ao consenso doutrinário anteriormente exposto a respeito do tema.²⁹⁵

Ademais, houve mais de um caso no qual a realização de uma única audiência pública foi considerada insuficiente para o cumprimento da gestão democrática da cidade, sendo decidido pela sua inobservância.

Por ora, passa-se a analisar a sétima e a oitava questões em conjunto, quais sejam “Qual é a decisão do julgado?” e “Qual a consequência jurídica que o julgado atribui ao desrespeito à gestão democrática da cidade no caso concreto?”.

Gráfico 15: Decisões dos julgados.

²⁹⁵ PEREZ, M. A. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 180.



Fonte: elaboração da autora.

Dos resultados obtidos, percebe-se que o Tribunal de Justiça de São Paulo não teve dificuldade em reconhecer o desrespeito à gestão democrática da cidade, sendo estes a maioria dos casos por ele apreciados. A respeito do conteúdo das decisões, a grande maioria (113) diz respeito a situações em que lei local fora declarada inconstitucional por inobservância à participação popular, seja de modo geral,²⁹⁶ seja por não observar nenhum de seus instrumentos.

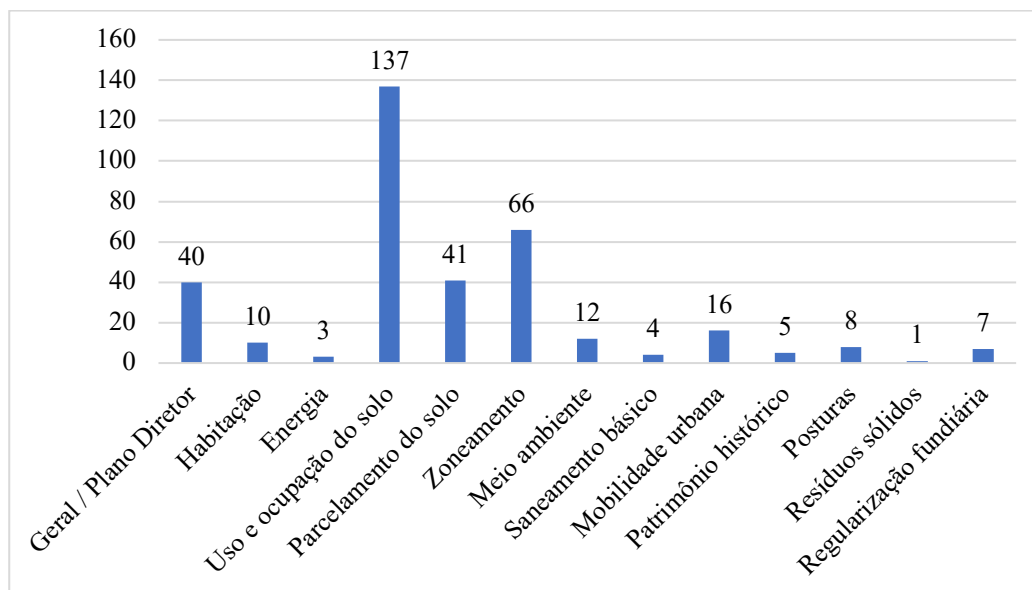
Outras decisões nas quais foi reconhecido o desrespeito à gestão democrática da cidade, consistiram em, basicamente, suspender a tramitação de procedimento administrativo ou legislativo, ou a declaração de sua inconstitucionalidade, em razão da inobservância dos parâmetros procedimentais abordados nas respostas às questões anteriores.

Neste momento, inicia-se a análise no que diz respeito a nona questão, qual seja “Qual a política urbana presente no caso? Há consideração de alguma especificidade em relação à gestão democrática em razão do tipo de política urbana presente?”.

Gráfico 16: Tipos de política urbana observadas nos resultados.²⁹⁷

²⁹⁶ Não foi citada qualquer referência a cumprimento de mecanismos ou condições de gestão democrática da cidade, apenas citou-se que a participação popular não fora cumprida, sem nem menos adentrar nas razões para tanto. Em geral, estes casos corresponderam a decisões bastante curtas, de aproximadamente cinco páginas, incluindo ementa e relatório.

²⁹⁷ Nestes casos, a soma será maior que os 267 julgados utilizados em razão de, por vezes, o julgado englobar mais de um tipo de política urbana.



Fonte: elaboração da autora.

Apesar de terem sido encontrados os mais diversos tipos de política urbana, foi apenas em um único julgado que alguma especificidade relativa à gestão democrática da cidade foi suscitada em razão do tipo de política presente. Trata-se da situação observada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123971-27.2019.8.26.0000, que abordou a ausência de participação popular durante processo legislativo envolvendo políticas de uso e ocupação do solo e zoneamento. No caso, a decisão levou em consideração que a população da área particularmente afetada pela alteração na política em questão não teria sido ouvida, razão pela qual a lei questionada foi declarada inconstitucional por vício formal (art. 180, II, da Constituição Estadual).

Nem mesmo os (poucos) julgados que citaram dispositivos pertinentes às leis setoriais correspondentes, como visto na segunda pergunta desta análise, suscitaram alguma especificidade a ser observada em razão da política setorial envolvida. Na abordagem relativa à segunda pergunta, já foi possível ter uma pista deste resultado, visto que na oportunidade comentou-se que as leis setoriais foram utilizadas apenas como reforço argumentativo da necessidade de observância da gestão democrática da cidade.

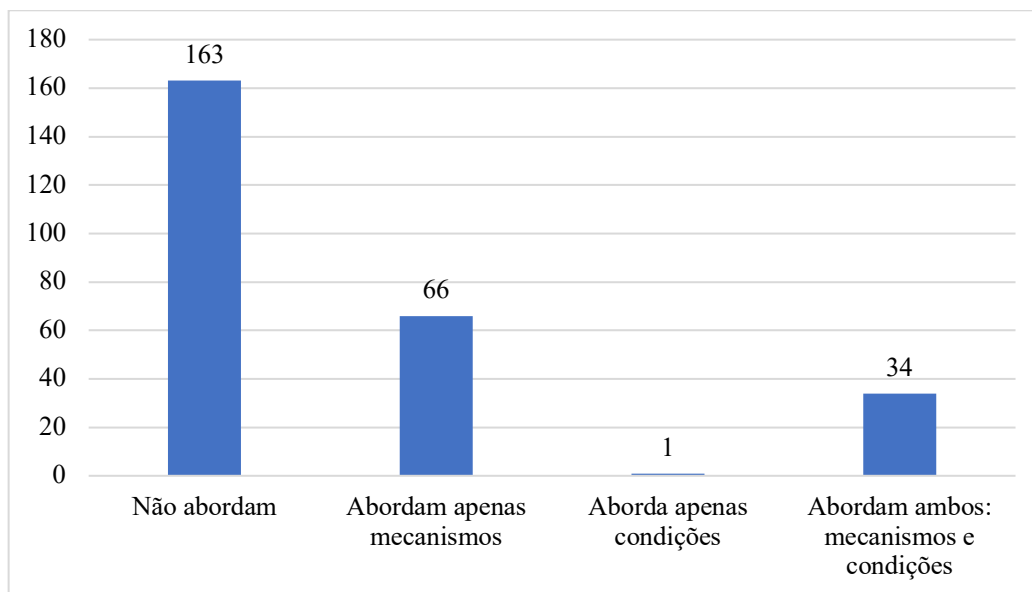
Quanto a este tema, vale citar que, em dois casos²⁹⁸ envolvendo o sistema cicloviário urbano, reconheceu-se que não havia qualquer determinação legal que impusesse a obrigatoriedade de participação popular na implementação desta política. Nesses casos, o Tribunal de Justiça Paulista ignorou totalmente o fato de que o sistema cicloviário é parte

²⁹⁸ Nos processos nº 2063848-05.2015.8.26.0000 e nº 2068407-05.2015.8.26.0000, ambos Agravos de Instrumento em Ações Cíveis Públicas.

integrante das políticas setoriais de mobilidade urbana, o que provocaria a incidência da Lei nº 12.587/2012 e, naturalmente, do Estatuto da Cidade.

Adentrando a análise da décima e penúltima pergunta, que é “Há abordagem dos mecanismos da gestão democrática da cidade? E de suas condições?”, são observados os resultados ora indicados.

Gráfico 17: Abordagem dos mecanismos e condições da gestão democrática da cidade pelos julgados.



Fonte: elaboração da autora.

É grande o número de julgados que não abordam nem os mecanismos, nem as condições da gestão democrática da cidade. Acredita-se que tal resultado se deve, em grande parte, à elevada quantidade de julgados que decidiu pela inexistência de participação popular em matéria urbana de modo genérico, sem sequer fornecer maiores informações que esta sucinta frase.

Ademais, também é relevante a quantidade de julgados que abordaram apenas os mecanismos nas suas decisões. Conforme insistiu-se no início deste trabalho, as condições da gestão democrática da cidade são de essencial relevância para que seus mecanismos atinjam a sua finalidade. Todavia, nestes casos, não foi possível encontrar a gestão democrática da cidade nos moldes defendidos neste trabalho, qual seja aquela na qual os mecanismos e condições são concomitantemente aplicados – o que se verificou em 34 dos 267 julgados estudados.

No que diz respeito aos mecanismos encontrados, além de serem observados aqueles já previstos no Estatuto da Cidade e nas demais leis analisadas neste trabalho (audiências públicas,

órgãos colegiados, debates e consultas públicas), também estiveram presentes mecanismos denominados como reuniões, grupos especiais, oficinas participativas, fóruns temáticos e conselhos gestores.

Apesar de, no teor dos julgados, não ficar claro no que consistiriam exatamente os mecanismos encontrados de reuniões, grupos especiais, oficinas participativas e fóruns temáticos, nota-se que o administrador público, nestes casos, ainda que não intencionalmente, reuniu alguns dos apontamentos realizados neste trabalho. A respeito dos fóruns temáticos, especificamente, o art. 6º, da Resolução nº 25/2005 do ConCidades prevê a sua possibilidade. Bucci²⁹⁹ também o elencou como alternativa à conferência prevista no art. 43, III, do Estatuto da Cidade. Quanto aos demais, consistentes nas reuniões, grupos e oficinas, pode-se entender que Carvalho Filho³⁰⁰ também os considerou como congêneres às conferências do art. 43, III.

No que toca às condições, foram observadas questões como: i) a quantidade de participantes em audiências ou consultas; ii) os meios de divulgação da ocorrência dos mecanismos; iii) a divulgação prévia de material de estudo, antes da realização das audiências, das consultas ou dos demais mecanismos utilizados; e iv) a antecedência de divulgação dos mecanismos. Sobre estes temas, nota-se corresponderem a aspectos procedimentais da gestão democrática da cidade, já comentados na quinta e sexta perguntas.³⁰¹

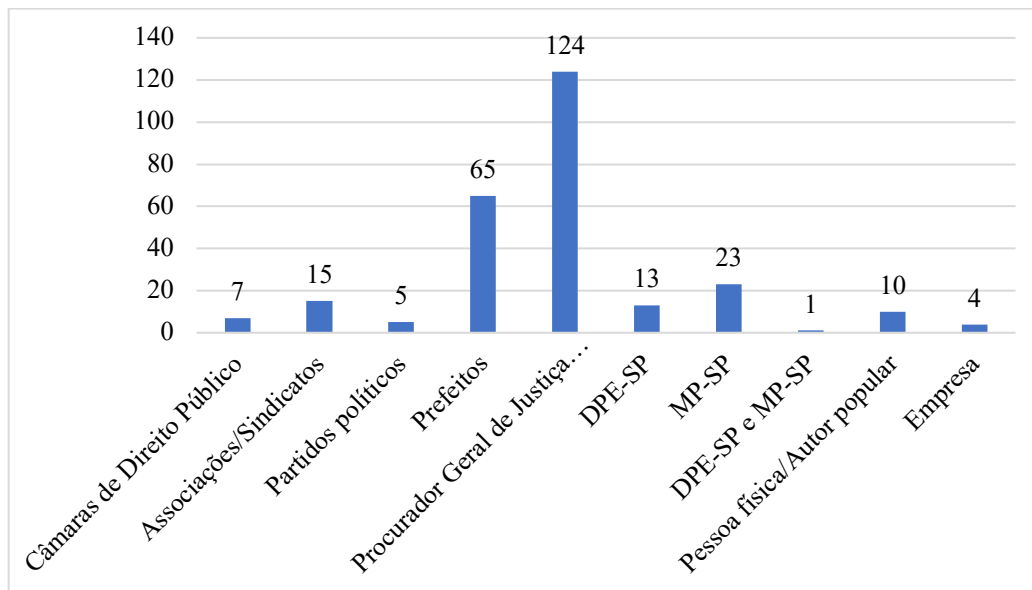
Por fim, quanto à última pergunta “Quem está pleiteando em favor da gestão democrática da cidade?”, elencam-se os resultados abaixo.

Gráfico 18: Quem pleiteia em favor da gestão democrática da cidade.

²⁹⁹ BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 349.

³⁰⁰ CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 303.

³⁰¹ Os comentários feitos na oportunidade não serão reproduzidos aqui novamente, por economia.



Fonte: elaboração da autora.

Houve casos em que as próprias Câmaras de Direito Público pleitearam em favor da gestão democrática da cidade, ainda que indiretamente. Isto se deu nos casos envolvendo demanda comum, nos quais questão constitucional foi incidentalmente suscitada.³⁰² De acordo com o art. 90, §6º,³⁰³ da Constituição Estadual, e com os arts. 193 e 194³⁰⁴ do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo, a matéria constitucional suscitada de forma incidental deverá ser remetida, pelas Câmaras, à apreciação do Órgão Especial para a decisão a respeito da constitucionalidade. Como resultados das buscas deste trabalho, foram então sete Câmaras de Direito Público que suscitaram a apreciação ao Órgão Especial sobre matéria envolvendo o art. 180, II, da Constituição Paulista, por meio de incidentes de arguição de constitucionalidade.

Também foram observadas demandas nas quais algumas associações, sindicatos, movimentos e instituições atinentes à matéria urbanística – ou por ela afetados por suas alterações – atuaram em favor da gestão democrática da cidade. O instrumento utilizado por elas foi, em sua maioria, mandado de segurança ou ação ordinária.

³⁰² Neste trabalho, a questão constitucional apresentada envolvia o art. 180, II, da Constituição Estadual.

³⁰³ “Nas declarações incidentais, a decisão dos Tribunais dar-se-á pelo órgão jurisdicional colegiado competente para exame da matéria.

³⁰⁴ Art. 193. O incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público será suscitado pelo órgão julgador fracionário do Tribunal, de ofício ou a requerimento do interessado, para apreciação do Órgão Especial, nos termos da Constituição Federal e da lei processual civil. Art. 194. Proclamada a constitucionalidade do texto legal ou ato normativo, ou não alcançada a maioria prevista na Constituição Federal (artigo 97), a arguição será julgada improcedente. § 1º Publicada a conclusão do acórdão, os autos serão devolvidos ao órgão julgante que suscitou o incidente, para prosseguir no julgamento, de acordo com o pronunciamento do Órgão Especial. § 2º Somente se houver motivo relevante, poderá ser renovado o incidente.

Atuaram de modo favorável à gestão democrática da cidade alguns partidos políticos,³⁰⁵ prefeitos, e o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo. A atuação destes três grupos foi observada na proposição de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça Paulista, visto que, de acordo com o art. 90, II, III e VI, da Constituição de São Paulo, possuem legitimidade para tanto. Invariavelmente, os três grupos suscitaram a matéria constitucional envolvendo ou o art. 180, II, ou o art. 191, ou ambos.

Dois órgãos que pleitearam em favor da gestão democrática da cidade foram o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, sendo observada, inclusive, uma situação em que ambos atuaram de forma conjunta. Os trinta e sete casos envolvendo esta situação foram aqueles no qual a demanda foi instrumentalizada por Ação Civil Pública, visto que, pelo art. 5º, I e II, da Lei nº 7.347/1985, estes dois órgãos são legitimados para esta ação.

Em outras vezes (dez), foi possível observar a atuação individual de pessoas físicas, seja por meio de ação ordinária, mandado de segurança ou ação popular. Por fim, algumas empresas também pleitearam em favor da gestão democrática da cidade, seja por ação ordinária ou mandado de segurança.

³⁰⁵ A título de curiosidade, os partidos políticos observados neste trabalho foram: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

7 CONCLUSÃO

Nesta dissertação de mestrado, buscou-se verificar se os Tribunais Superiores e o Tribunal de Justiça de São Paulo aplicam os dispositivos do Estatuto da Cidade a respeito da gestão democrática e como interpretam os comandos gerais desta lei.

Para tanto, observou-se um capítulo inicialmente teórico, o conceito de gestão democrática da cidade foi estudado. A partir das considerações ali tecidas, pode-se inferir que a gestão democrática da cidade pode ser instrumentalizada pela participação popular, consistindo nas atividades de controle social, avaliação, direção e planejamento. Ademais, é necessário que existam condições favoráveis à ocorrência de seus mecanismos, sendo estes últimos aqueles responsáveis por instrumentalizarem-na.

Em seguida, foi estudado o regimento da gestão democrática da cidade pelo Estatuto da Cidade. Apesar de diversas previsões a respeito terem sido encontradas, muitas consistem em dispositivos abertos, configurando alta margem de discricionariedade ao gestor público no momento da sua aplicação. Posto isso, buscou-se analisar algumas leis passíveis de serem aplicadas ao tema, de modo a suplementar os dispositivos abertos do Estatuto da Cidade, a exemplo das Resoluções do Conselho das Cidades; das leis federais relativas ao parcelamento do solo, à habitação de interesse social, ao saneamento básico, aos resíduos sólidos, à mobilidade urbana, à regularização fundiária; da Lei de Processo Administrativo Federal; de algumas das leis relacionadas a licitações e a contratos administrativos; da Lei de Acesso à Informação; e do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos.

Chegando à análise de julgados pelos tribunais propriamente dita, iniciou-se pelos Tribunais Superiores. Nas buscas de julgados, tanto quanto ao Supremo Tribunal Federal como quanto ao Superior Tribunal de Justiça, não foram encontrados muitas decisões passíveis de serem utilizados como estudo. Aqueles poucos efetivamente estudados não foram capazes de responder ao objetivo geral desta pesquisa, ou seja, não responderam de que modo estão sendo aplicados os comandos abertos do Estatuto da Cidade por estes Tribunais.

Já na análise de julgados em relação ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foram encontrados diversos julgados passíveis de utilização neste estudo, sendo que o material encontrado efetivamente forneceu respostas condizentes ao objetivo geral desta pesquisa. Todavia, como pontuado no capítulo respectivo, os comandos abertos do Estatuto da Cidade foram aplicados, algumas vezes, de acordo com parâmetros próprios do julgador, sem respaldo em normas suplementares. Isto fez com que as decisões foram proferidas de acordo com cada caso concreto, sendo dificultoso o estabelecimento de parâmetros próprios por parte deste

Tribunal. Ainda, situação em que os parâmetros adotados se contradiziam também foi constatada, a exemplo da situação envolvendo a necessidade ou não de serem realizadas audiências públicas no processo legislativo envolvendo temática urbana após a apresentação de emendas parlamentares.

Assim sendo, foi possível compreender que, apesar de o tribunal estadual utilizado neste estudo fornecer parâmetros interpretativos aos comandos abertos do Estatuto da Cidade, elencando, por diversas vezes, os aspectos procedimentais a serem observados, ainda resta certa insegurança jurídica. Isto, pelo fato de alguns dos comandos judiciais ainda não terem chegado a um consenso a respeito, sendo, em alguns casos, também contraditórios.

8 REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 7.
- ARAGÃO, Alexandre. Audiências públicas virtuais: possibilidades e limites durante a pandemia da Covid-19. *Direito do Estado*. Salvador, BA, 2020. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/alexandre-aragao/audiencias-publicas-virtuais-possibilidades-e-limites-durante-a-pandemia-da-covid-19>>. Acesso em: 09 mai. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 91, 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/214>>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Cortez: São Paulo, 2010.
- BANHOS, Sérgio Silveira; COSTA; Daniel Castro Gomes da. Controle social das PPPs contratadas e o novo marco legal do saneamento básico. In: FROTA; Leandro; AIETA, Vânia. *Marco regulatório do saneamento básico: Lei nº 14.026/2020*. Brasília: OAB Editora, 2021.
- BEÇAK, Rubens. *Reflexões sobre o evoluir democrático rumo à sua otimização: a atualidade da “democracia deliberativa” e suporte teórico. Enfoque histórico-evolutivo. Contribuição à Teoria Geral do Estado*. 110f. 2012. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BIBLIOTECA PAULO DE CARVALHO MATTOS. *Tipos de Revisão de literatura*. Botucatu: BPCB, 2015. Disponível em: <<https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-evisao-de-literatura.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 10.887/2018*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL+10887/2018>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 10.887/2018*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2030779&filename=Tramitacao-PL+10887/2018>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL, Controladoria Geral da União. *Conselho de Usuários*. Disponível em: <<https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>>. Acesso em: 20 mai 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. *Portal Nacional de Contratações Públicas*. Disponível em: <<https://pncp.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001*. Brasília, 10 de junho de 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-veto-14707-pl.html>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015*. Disponível em: <<http://anastasia.com.br/projetos/PLS349-2015.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.295*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 10 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3751870>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>>.
Acesso em: 15 mar. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CABRAL, Eugênia Rosa et al. Mobilidade urbana e desigualdade social: um estudo dos deslocamentos na cidade de Santarém-PA. *Revista Amazônia, organizações e sustentabilidade*, Belém, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://revistas.unama.br/index.php/aos>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CAMPOS, Gustavo de Aguiar.; SILVA, Flávia Maria Soares Pereira da. Polícia e Segurança: o controle social brasileiro. *Revista Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 38, n. esp. 2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1414-989320180006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal: comentários à Lei n. 9.784 de 29/1/1999*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

- CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social a mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. 248 f. 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). *Direito constitucional brasileiro: Teoria da Constituição e direitos fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, v. 1.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração. *Revista Crítica Jurídica*, Buenos Aires, n. 25, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj>>. Acesso em: 01 jul. 2018.
- COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William. (Orgs.). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 19 mai. 2019.
- EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.
- GRUPO ANIMA EDUCAÇÃO. *Manual de revisão bibliográfica sistemática integrativa: a pesquisa baseada em evidências*. Belo Horizonte: GAE, 2014.
- GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Teresa. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- HARGER, Marcelo. Aspectos inconstitucionais da lei de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 55, 2014. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/109/312>>. Acesso em: 01 set. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

LOPES, Soraya Santos. *Direito à moradia: o marco regulatório da habitação urbana de interesse social e a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*. 411 f. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13/655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

MARRARA Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos – domínio urbano – infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, Thiago. Caminhos para a regionalização do saneamento básico no Brasil. *Direito do Estado*. Salvador, BA, 2021. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/caminhos-para-a-regionalizacao-do-saneamento-basico-no-brasil->>. Acesso em: 09 mai. 2021.

MARRARA, Thiago. *Consultas públicas: o que mudou com a LINDB? No prelo*.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

- MATTA, Gustavo Corrêa. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lúcia de Moura. (Org.). *Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39223>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 203 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MENDONÇA, Maria Lírda Calou de Araújo; PEQUENA, Francisca. Lei de Acesso à Informação e ao controle social na Administração Pública federal. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/179143/174572>>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- MODESTO, Paulo. Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, v. 2, n. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/02>>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB: regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. *Democracia participativa no município*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa; administrativa; judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: doutrina, jurisprudência e legislação*. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

- NOHARA, Irene Patrícia. Controle social da Administração Pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. In: GONZÁLEZ, Jorge Agudo; MARRARA, Thiago. (Coords.). *Controles da Administração e judicialização de políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2016.
- ODAR, Reynaldo Mario Tantaleán. El alcance de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*. Ano 12, n. 41, 2015. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456857>>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; COLENCI, Pedro Luciano; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. *Democracia participativa no direito urbanístico*. São Carlos: EdUFSCar, 2016.
- OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/edicoes-anteriores>>. Acesso em: 02 jul. 2018.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- RIOS, Carolina Barbosa. *A evolução do controle social nas contratações públicas*. 119 f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: leis 6.766/79 e 9.785/99*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.
- SALGADO, Eneida Desiree. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012. In: MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes; NOHARA, Irene Patrícia. (Coords.). *Coleção direito administrativo positivo*. São Paulo: Atlas, 2015, v. 33.

SANTOS, Marcela Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno. (Orgs). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018, v. 4.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 94, de de 29 de maio de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, 30 de maio de 1974. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html>>. Acesso em: 25 out. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá outras providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, 17 de junho de 2011. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>>. Acesso em: 25 out. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá outras providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, 07 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html>>. Acesso em: 25 out. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Agravo de Instrumento nº 2052429-12.2020.8.26.0000*. Relator: Desembargador Marcelo Semer. São Paulo, 15 de junho de 2020. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>>. Acesso em: 02 set. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101490-07.2018.8.26.0000/50000*. Relator: Desembargador Alvaro Passos. São Paulo, 10 de abril de 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>>. Acesso em: 02 set. 2020.

SILVA, Elielson Carneiro da. Participação popular e política de investimento no orçamento participativo de Araraquara e Porto Alegre. *Cadernos de campo: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 13, 2010, p. 41. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/5138/4213>>. Acesso em: 20 set. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Laís Sales do Prado; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 62, 2015. Disponível em: <[http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/40/384](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/40/384)>. Acesso em: 09 mai. 2021.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha. (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O dever de motivação na edição de atos normativos pela Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 45, 2011. Disponível em: <<http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/209/200>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2019: a year of democratic setbacks and popular protest*. Disponível em: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy%20Index%202019.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiWXpobFpqZGxOMkpsT0dRMSIsInQiOiJrM0tkS0E1Mmh4M3NCWEhURDJCMzNXZ0pvdWpHRUFXSjRWXC9RRTdtRVhBRnBXYnQrWVBYR0lcLzFrcFVUbytDVGFQMUXDNytzM DVRCXZ3cFIRUnFvRm9CQURrNVpyY01BUmdPSVF5Y3pHUmXOUWFycVB0Q0NvMWxyZ0l0UktcLzQrMSJ9>. Acesso em: 28 jan 2021.