

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**MARIA ISABELA HARO MELONCINI**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR:  
O caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo  
(Lei Municipal nº 16.050/2014)**

**SÃO PAULO - SP  
2018**

**MARIA ISABELA HARO MELONCINI**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR:  
O caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo  
(Lei Municipal nº 16.050/2014)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Fernando Dias Menezes de Almeida.

SÃO PAULO - SP  
2018

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação (CIP)  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

MELONCINI, Maria Isabela Haro.

Gestão democrática na elaboração do plano diretor: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) / Maria Isabela Haro Meloncini – 2018.

185 f.

Orientador: Prof. Titular Dr. Fernando Dias Menezes de Almeida  
Tese – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1. Participação Popular. 2. Gestão Democrática. 3. Plano diretor I. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. II. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. III. Título.

Nome: MELONCINI, Maria Isabela Haro.

Título: Gestão democrática na elaboração do plano diretor: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*À minha avó Maria (i.m.)*

## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta dissertação foi um grande aprendizado para mim, pois envolveu conhecimentos não só sobre o direito público, mas também pessoais. Ao longo do processo, ficou evidente que a tarefa de produzir um trabalho acadêmico não precisa ser solitária, mas pode (e deve) ser compartilhada. Se a reflexão sobre as ideias e a redação do trabalho são de responsabilidade da autora, a discussão das questões-chave e a criação de um ambiente propício para a produção do texto depende da abertura que essa autora dá aos seus mestres, colegas, amigos e familiares para o auxiliarem.

Talvez eu tenha tido essa percepção tarde demais, mas mesmo assim tive o apoio e contribuição de muitos, aos quais eu agradeço sinceramente. Listo abaixo alguns e peço desculpas desde já àqueles que, por lapso, eu deixei de mencionar. E que fique registrado que quaisquer falhas desse trabalho são inteiramente de minha responsabilidade – e eventualmente por não ter aproveitado a oportunidade de dividir essa fase mais e mais com aqueles que estão ao meu redor!

Agradeço ao meu orientador, Professor Fernando Dias Menezes de Almeida, pelo trabalho de orientação e pelas aulas e monitorias. As suas lições e a nossa interação fomentaram as reflexões que foram as mais importantes ao longo do processo de desenvolvimento do mestrado.

Sou grata também aos Professores Maria Paula Dallari Bucci e Luís Fernando Massonetto, pelos comentários construtivos na banca de qualificação, e aos Professores Floriano de Azevedo Marques Neto, José Levi Mello do Amaral Junior, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Nina Beatriz Stocco Ranieri, Odete Medauar, Roger Stieffelman Leal e Vitor Rhein Schirato, pelos ensinamentos nas disciplinas que cursei ao longo do programa de mestrado da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

Agradeço também aos meus colegas de pós-graduação por terem dividido comigo conhecimento e os passos desta trajetória. Dentre eles, agradeço especialmente a Fernanda Esbizaro Rodrigues Rudnik e Guilherme Siqueira de Carvalho, José Virgílio Lopes Enei, José Antônio Aparecido Junior, Luisa Maffei Costa, Denise Araújo, Vivian Terng, Giovana Teodoro, Alexandre Cunha Filho, Fernando Nahas, Angela Limongi, Letícia Lins de Alencar, Anna Savioli, Fabio Gomes e Marcela Santos.

Sou grata a todos os colegas que participaram da disciplina de Temas Atuais de Direito Público Francês, pela amizade que nasceu na viagem para Lyon e pelas discussões

ricas que tivemos, as quais renderam, inclusive, publicações nesse período, das quais sou muito orgulhosa.

Sou grata também aos colegas do Sampaio Ferraz Advogados, que incentivaram o meu desenvolvimento acadêmico paralelo ao profissional. Obrigada especialmente ao Professor Juliano Maranhão e a Luísa Panico, Fernanda Schmidt e Bruna de Bem Esteves.

Aos colegas da São Paulo Parcerias também registro o meu agradecimento, por dividirem comigo o sonho que é trabalhar no poder público, pelo entusiasmo e pelo aprendizado. Só para citar alguns, obrigada a Marco Aurélio de Barcelos Silva, Renata de Andrade Leal, Eduardo Pacheco, Fernando Pieroni, Rodrigo Pirajá Wienskowski, Rodrigo Pagani, Antonio Franco Ravioli, Gustavo Figueiredo, João Mossa, João Moraes Abreu, Mie Jojima, Victor Costa, Fernanda Sue, Flávia Leite, Victor Sellin, Maíra Madrid, Patricia Levy, Andrea Peres, Aline Rodrigues, Juca Avelino, Maria Cristina Della Libera, Luci Yumi Matsukuma, Laura Angélica Moreira Silva, João Meliado e Melissa Benito.

Também sou grata aos colegas da Prefeitura de São Paulo com quem pude trocar as impressões sobre a gestão democrática na cidade, ou que me forneceram material de análise, em especial Max Bandeira, Thiago Toscano, Marcelo Ignatius e Lucas Baruzzi.

Aos colegas da SBDP, em especial Pedro Gama e Pedro Gonçalo, também agradeço a interação enriquecedora que tivemos paralelamente à tese.

Aos colegas do Vetor Brasil, em especial Joice Toyota e Izabel Campos Ferreira, por compartilharem do entusiasmo pelo trabalho desenvolvido no poder público.

Aos *flatmates*, Renan Padron, Felipe Sakiyama e Renata Praxedes, por todo o apoio e companheirismo durante esse período.

Aos colegas da Ztrack Esporte e Saúde, que garantiram a minha saúde e me ensinaram lições de resiliência. Agradeço especialmente José Carlos Fernando, Felipe Franco, Simone Correa, André Fantini, Leonora Schmidt e Alexandre Okumura.

Aos amigos Andrea Zamur, Martina Muller, Tatiane Bottan, Leonardo Gomes, Olivia Spinardi Cabral Paiva, Pedro Massola, Eduardo Sinato, Ana Carolina Spinelli, Fabiana Pires, Louise Solla, Mariana Fogaça, obrigada pelo apoio e pela compreensão durante as minhas ausências.

Obrigada a todos os membros da minha família, a quem agradeço em nome do pai Marco Antonio Meloncini, por me incentivarem nesse projeto e ao longo da vida.

Por fim, *mange tak* Jacob Husum, por ser o meu porto seguro, ainda que do outro lado do globo, na fase de escrita desta tese.





## RESUMO

MELONCINI, Maria Isabela Haro. *Gestão democrática na elaboração do plano diretor: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014)*. 2018. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O trabalho discute os contornos jurídicos da gestão democrática na elaboração do plano diretor, e, numa segunda etapa, a análise de sua aplicação no caso do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014), para identificar alguns dos desafios de sua execução. O regime jurídico da gestão democrática na elaboração do plano diretor foi detalhado a partir das regras específicas sobre esse procedimento e a partir do que se denominou teoria geral do processo participativo. Verificou-se que a gestão democrática da cidade é conceito convencionado por lei, composto por regras e princípios executados por meio de instrumentos participativos, por via de um processo. A finalidade desse processo é tanto a produção do projeto de lei ou lei do plano diretor, como a inclusão do maior número de participantes. O aprofundamento da discussão sobre o regime jurídico da gestão democrática na elaboração do plano diretor deu-se a partir da análise do caso concreto. Como já era esperado, a finalidade de inclusão foi amplamente garantida no caso analisado. Todavia, puderam-se verificar dois aspectos da garantia de gestão democrática da cidade que não foram suficientemente atendidos, quais sejam, a disponibilização de informações em linguagem acessível e a resposta motivada individualmente a cada contribuição apresentada.

Palavras-chave: Participação popular. Gestão democrática. Plano diretor.

## ABSTRACT

MELONCINI, Maria Isabela Haro. *Participatory Process for the elaboration of the master plan: The case of the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo (Municipal Law n° 16.050/14)*. 2018. 185 f. Dissertation (Master in Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo.

The paper discusses the legal framework for the participatory process for the elaboration of the master plan and, secondly, the its application in the case of the revision of the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo, in order to identify some of the challenges of its enforcement. The legal framework for the participatory process for the elaboration of the master plan was detailed from the specific rules on this procedure and from what has been named as the theory of the participatory process. It was found that the cities' participatory process is a legal concept, composed of rules and principles implemented through participatory instruments, through a process. The purpose of this process is either the production of the bill or law of the master plan, as well as the inclusion of the largest number of participants. The deepening of the discussion about the participatory process for the elaboration of the master plan was based on the analysis of the elected case. As expected, the purpose of inclusion was largely guaranteed. However, it was possible to verify two aspects of the participatory process that were not sufficiently attended, namely, the availability of information in accessible language and the individually and motivated responses to each contribution presented by participants.

Keywords: Popular participation. Participatory process. Master plan.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade.....	47
Tabela 2	Etapas do processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....	114
Tabela 3	Conteúdo da Cartilha <i>Revisão Participativa dos Instrumentos de Planejamento e Gestão da Cidade de São Paulo</i> - volume I.....	116
Tabela 4	Conteúdo da Cartilha <i>Revisão Participativa dos Instrumentos de Planejamento e Gestão da Cidade de São Paulo</i> - volume II.....	119
Tabela 5	Conteúdo da Cartilha <i>Para Conhecer o Substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo</i> .....	125
Tabela 6	Ficha de análise do caso.....	179

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
ConCidades	Conselho das Cidades
CPUMMA	Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente
Des.	desembargador
DEUSO	Departamento de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
j.	juízo
Min.	Ministro
MS	Mandado de Segurança
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
RE	Recurso Extraordinário
rel.	relator
RHC	Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
SECOVI-SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEMPLA	Secretaria Municipal do Planejamento da Prefeitura de São Paulo
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SP Urbanismo	São Paulo Urbanismo S.A.
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
s/d	sem data

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR: PREMISSAS</b> .....	18
2.1	A gestão democrática na Constituição Federal de 1988.....	18
2.2	O “democrático” da gestão democrática .....	20
2.3	A gestão democrática e a teoria geral do processo participativo .....	27
2.4	Os processos participativos e a inclusão .....	28
2.5	Competências na Constituição de 1988 em matéria de direito urbanístico.....	30
2.6	O protagonismo municipal no âmbito do direito urbanístico.....	33
2.7	O plano diretor e a Constituição Federal de 1988 .....	35
2.8	O tratamento nacional dos planos diretores no Estatuto Social da Constituição Federal de 1988 .....	40
2.9	A gestão democrática da cidade no ordenamento brasileiro .....	46
2.10	Conclusões parciais .....	53
<b>3</b>	<b>REGIME JURÍDICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR</b> .....	55
3.1	Instrumentos participativos para a gestão democrática para a elaboração do plano diretor .....	55
3.1.1	Audiências públicas e debates .....	56
3.1.2	Consultas públicas .....	59
3.1.3	Direito de petição e a iniciativa popular .....	60
3.1.4	Órgãos colegiados de política urbana .....	61
3.1.5	Conferências .....	62
3.1.6	Outros instrumentos participativos .....	64
3.2	Princípios gerais participativos e a gestão democrática para elaboração do plano diretor .....	65
3.2.1	Princípio da igualdade .....	67
3.2.2	Princípio do contraditório .....	71
3.2.3	Princípio da legalidade .....	72
3.2.4	Princípios da informação, da transparência e da publicidade.....	75
3.2.5	Princípio da motivação .....	78
3.2.6	Princípio da indisponibilidade do processo participativo.....	80
3.2.7	Princípio do impulso processual oficial.....	81
3.2.8	Instrumentalidade das formas .....	82

3.2.9	Princípio da oralidade e da documentação .....	83
3.2.10	Princípio da razoabilidade e proporcionalidade .....	84
3.3	O desenvolvimento dos processos para elaboração do plano diretor .....	86
3.3.1	Natureza jurídica dos processos para elaboração do plano diretor .....	86
3.3.2	A fase de formulação do plano diretor .....	89
3.3.3	A participação popular na fase de formulação do plano diretor .....	92
3.3.4	A fase de integração e aprovação do plano diretor .....	93
3.3.5	A participação popular na Câmara dos Vereadores .....	94
3.4	Alteração ou revisão do plano diretor .....	95
3.5	Nulidades no processo para elaboração do plano diretor.....	97
3.6	Remédios processuais contra atos praticados no processo de elaboração do plano diretor.....	100
<b>4</b>	<b>A REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....</b>	<b>102</b>
4.1	Regime jurídico da gestão democrática para revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo .....	104
4.2	Breve panorama do processo participativo para elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002).....	108
4.3	Contexto e panorama do processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 .....	111
4.4	Análise da gestão democrática no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo .....	127
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>140</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>144</b>
	<b>APÊNDICE A - Compilação das regras sobre gestão democrática na elaboração do plano diretor nas leis orgânicas e planos diretores das capitais brasileiras .....</b>	<b>154</b>
	<b>APÊNDICE B - Linha do tempo do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014).....</b>	<b>179</b>



# 1 INTRODUÇÃO

*“Les maisons font la ville, mais que les Citoyens font la Cité”*  
Jean-Jacques Rousseau

A epígrafe acima foi retirada de um excerto d'O Contrato Social em que Jean-Jacques Rousseau contrapõe a noção do espaço físico-territorial de cidade, composto pelo conjunto de casas, com a acepção político-jurídica, cuja nota característica é o conjunto de cidadãos. O próprio autor verifica que essa última concepção da urbe é o que passou a ser chamado de estado.

Em alguma medida, o presente trabalho busca compreender as duas acepções de forma conjunta, com questões que concernem ao direito brasileiro da atualidade. Partindo dessa premissa, o presente trabalho tem como objeto a discussão dos contornos jurídicos da gestão democrática na elaboração do plano diretor, lei municipal qualificada em função de sua previsão na Constituição Federal.

O plano diretor é “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, §1º, da CF/88), nele se consubstanciando o planejamento urbano, que tem por finalidade a “ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes” (art. 182, *caput*, da CF/88).

A gestão democrática na elaboração do plano diretor é uma das diretrizes da política urbana, a ser exercida nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Ampliando o dever constitucional de garantia da cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, da CF/88), referida lei estabelece, em seu art. 2º, II, “a 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”. Ademais, em seu art. 40, § 4º, I, o Estatuto da Cidade impõe aos poderes legislativo e executivo o dever de garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

Leis de diversos Municípios também dispõem a gestão democrática na elaboração e fiscalização do plano diretor, ou preveem formas de participação popular no âmbito do planejamento urbano com escopo amplo, que necessariamente abarcam a fase de formulação do plano diretor (Apêndice A). Optou-se, neste trabalho, por empregar a expressão “gestão



democrática” tal como prevista na lei federal, conforme delimitação exposta ao longo do capítulo 2.

Verifica-se que no Estatuto da Cidade e no ordenamento jurídico de diversos Municípios<sup>1</sup>, a gestão democrática é diretriz tanto para a formulação da política urbana como para o controle de sua execução. O exercício da gestão democrática ganha contornos específicos em cada um desses momentos, o que justifica o recorte do estudo dessa diretriz na fase de elaboração do plano diretor.

A fiscalização da execução urbanística envolve a criação de esferas, órgãos ou entidades participativas de controle, bem como a realização de consultas, audiências e debates prévios a uma série de atos jurídicos – desde leis de execução do plano diretor, tal como a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, até a edição de decretos e outros atos normativos –, inserindo-se no lapso temporal da vigência do plano diretor. Por sua vez, a formulação, integração e aprovação do planejamento urbano está adstrita aos processos necessários à edição, revisão ou alteração do plano diretor, sendo esse o escopo de estudo do presente trabalho.

Assim, o recorte adotado nesta dissertação é a discussão sobre a garantia da gestão democrática na elaboração do plano diretor, compreendendo o conjunto de atos que necessariamente deverão ser executados pelos poderes executivos e legislativos de todos os Municípios ao formularem e aprovarem a lei do plano diretor, além de outros atos de emprego facultativo. O tema é de relevância no campo do direito e da gestão pública, considerando que o plano diretor é de edição obrigatória para diversos Municípios<sup>2</sup>, interessando para esse trabalho os contornos jurídicos de tais processos.

A gestão democrática na elaboração no plano diretor é compreendida pela fase de **formulação** e pela fase **de integração e aprovação do plano diretor**, conforme detalhadas no item 3.3.1. Para fins desta dissertação, o conjunto dessas duas fases denominou-se elaboração do plano diretor. Compreende-se que o protagonismo nesse processo é do poder executivo, competente para apresentação do projeto de lei para aprovação do plano. Contudo, haja vista que o plano diretor finalmente promulgado também contém as emendas apresentadas pelos Vereadores, optou-se por denominar todo o processo como o de elaboração do plano diretor. Em alguns momentos, quando foi tratado do caso da cidade de

---

<sup>1</sup> Entende-se como ordenamento jurídico municipal o conjunto de normas que se aplica a determinado Município. Sobre a pluralidade de sistemas jurídicos, ver Romano (1977).

<sup>2</sup> Os casos em que a edição do plano diretor é obrigatória foram explorados no item 2.8.

São Paulo, foi empregado o termo **revisão do plano diretor**, por ser esse o adotado pelos poderes municipais à época.

A hipótese de que se parte é a de que é possível delinear os contornos jurídicos da gestão democrática na elaboração do plano diretor a partir da finalidade desse processo, e do que se chamou de **teoria de processo participativo**.

Adota-se a concepção de teoria de Tercio Sampaio Ferraz Junior (2007, p. 41), como “uma explicação sobre fenômenos, a qual se manifesta como um sistema de proposições”. No caso do direito, a teoria descreve o ordenamento jurídico, fazendo relações baseadas nas normas jurídicas, prescritivas de conduta (KELSEN, 2006, pp. 78-84).

A **teoria de processo participativo** é o conjunto de proposições teóricas construído com base nas normas jurídicas e, também, por certas propriedades comuns<sup>3</sup> aos processos participativos. Sejam tais processos de carácter judiciário, eleitoral, administrativo ou legislativo, entende-se haver um conjunto de regras, princípios e conceitos teóricos comuns pelo fato de serem participativos.

A tese que se pretende sustentar nesta dissertação é a de que a gestão democrática na elaboração do plano diretor envolve um conjunto de atos praticados no âmbito de um processo administrativo e de um processo legislativo, fases que seguem suas regras próprias, mas que estão conectadas pelas regras e princípios gerais de processo participativo e por desembocarem num ato jurídico comum. O regime jurídico da gestão democrática para elaboração do plano diretor, portanto, é composto pelo regime jurídico que lhe é atribuído pela teoria geral do processo participativo, somado às notas específicas que decorrem de a sua finalidade ser a edição do plano diretor.

Esta dissertação é dividida em cinco capítulos, contadas a Introdução e a Conclusão. No capítulo que se segue a essa Introdução, contextualiza-se a gestão democrática para elaboração do plano diretor no estado de direito brasileiro atual. Apresentam-se as competências constitucionais no âmbito do planejamento urbano e o conteúdo mínimo constitucional do plano diretor. Indicam-se, em seguida, as regras do ordenamento brasileiro sobre gestão democrática para elaboração do plano diretor.

Uma vez assentadas as premissas da discussão, o capítulo três busca analisar a gestão democrática para elaboração do plano diretor a partir das duas chaves propostas, a da teoria de

---

<sup>3</sup> Troper (2011, p. 2), ao diferenciar ciência e teoria do direito, preceitua como objeto da teoria do direito não a investigação das normas jurídicas em vigor em determinado ordenamento jurídico, mas o estudo de certas propriedades comuns a todos eles. Nas palavras de Fernando Dias Menezes de Almeida (2015, p. 64), em trabalho que se ocupou da teoria do direito administrativo, “enquanto a ciência do direito está diretamente ligada à descrição de normas válidas, a teoria do direito pode, pois, ir além, sem pôr a perder o direito como seu objeto.”

processo participativo e a das especificidades de os processos analisados serem voltados à edição de plano diretor. Nesse capítulo, são apresentados instrumentos de gestão democrática, os princípios que regem o processo para elaboração do plano diretor e as fases desse processo.

Do ponto de vista metodológico, os capítulos dois e três empregam o método dogmático<sup>4</sup>, a fim de explorar os contornos jurídicos da gestão democrática para elaboração do plano diretor no contexto brasileiro contemporâneo. Parte-se, portanto, do direito positivo brasileiro e da doutrina que sobre ele se debruça, com o intuito de discutir os deveres, faculdades e vedações aos quais os agentes estatais estão sujeitos nesses processos. Nesses capítulos, também foram citados precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>5</sup> (TJSP) e do Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup> (STF), com o propósito de ilustrar as normas de direito com exemplos de sua aplicação.

Como esta dissertação pretende ser útil à prática das administrações públicas e políticas municipais, desenvolveu-se, no capítulo quatro, a discussão dos desafios da garantia da gestão democrática na elaboração do plano diretor a partir da análise de um caso prático, com o intuito de evidenciar, a partir dessa experiência, aspectos relevantes do tema analisado. O objeto de análise não se limitou às fontes do direito, mas também incluiu as informações necessárias para contextualização do caso em si.<sup>7</sup>

Para tanto, elegeu-se o processo de formulação e aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) como caso-instrumento (STAKE, 1995; PASCHOAL, 2012). A escolha pela experiência paulistana

---

<sup>4</sup> O objetivo é, nesse caso, discutir o tema com a finalidade de "possibilitar a decisão e orientar a ação" (SAMPAIO FERRAZ, 2007, p. 41) interpretativa no que tange à gestão democrática na elaboração do plano diretor.

<sup>5</sup> A pesquisa no sítio eletrônico do órgão não se pretendeu exaustiva e envolveu a utilização das palavras-chave “plano diretor” “participação popular”, conjuntamente e com aspas, identificando casos concretos de gestão democrática da cidade. Dos 220 acórdãos identificados, todos julgados entre 2012 e 2017, foram selecionados aqueles que tinham relação aos temas tratados, e citados ao longo dos itens desta dissertação.

Ressalte-se que a Constituição do Estado de São Paulo prevê “a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”, para o “estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano” (art. 180, II). Prevê, igualmente, que “[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” (art. 191). Ambos os dispositivos têm como consequência a possibilidade de arguição de controle de constitucionalidade, em face à Constituição Estadual, em âmbito concentrado, perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (art. 184, I, “c”, do seu Regimento Interno), do cumprimento da diretriz de garantia de gestão democrática no processo de elaboração do plano diretor. Essa é o remédio processual empregado em grande parte dos casos citados nesta dissertação.

Alguns dos exemplos citados não são exatamente de leis de planos diretores, já que a regra estadual é aplicada para as diversas normas relativas ao desenvolvimento urbano. Contudo, entendeu-se que tais casos são precedentes aplicáveis à elaboração de planos diretores, haja vista que a regra é a mesma para ambas as hipóteses.

<sup>6</sup> Os casos citados do STF não partiram de uma pesquisa exaustiva, pois dizem respeito a diversos temas, para além de casos específicos de processos de elaboração dos planos diretores.

<sup>7</sup> Não se pode ignorar que “o direito, como elemento da realidade, comporta aspectos cuja compreensão transcende o método jurídico” (FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA, 2015).

deveu-se ao fato de que nele foram empregadas uma quantidade marcante de mecanismos participativos, alguns em inovação aos instrumentos de participação popular previstos no Estatuto da Cidade como, por exemplo, a realização de oficinas. Mais ainda, foi elevada a participação nesse processo, se comparada com a prática vigente em outros Municípios, o que por si só já demonstra a singularidade do caso.

Os processos executivo e legislativo levados a cabo pelos poderes da cidade de São Paulo foram analisados enquanto sistema<sup>8</sup>, tendo sido considerado sob critérios qualitativos, ou seja, explorando as informações sobre o seu contexto, os atores nele envolvidos, a cronologia dos acontecimentos e os atos jurídicos praticados em seu âmbito.

Cumprir ter em mente que “a pesquisa por estudo de caso não é uma pesquisa por amostragem”, mas antes uma pesquisa por “particularidade” (STAKE, 1995, p. 4). Assim, não é pretensão do presente estudo generalizar as questões jurídicas identificadas e as conclusões obtidas a partir da análise do caso paulistano para todos os processos de elaboração de planos diretores.<sup>9</sup> Os estudos de um caso não têm este alcance, mas nem por isso deixam de ser úteis: a sua relevância está em conhecer os aspectos gerais a partir da perspectiva do caso estudado, contestar as generalizações existentes (STAKE, 1995, pp. 4, 7) e subsidiar a criação de novos conceitos e generalizações.<sup>10</sup>

Considerando ser o presente trabalho de cunho jurídico, a análise do caso instrumento permite verificar questões jurídicas que foram relevantes ao processo analisado, cuja discussão pode contribuir com o esclarecimento do que legalmente deve ser ou pode ser feito por outros Municípios na elaboração do plano diretor. Mesmo nesse processo, tido como com de ampla participação, foram enfrentados desafios, que poderão subsidiar aprofundamentos no tema e a investigação sobre o aprimoramento da implementação da garantia da gestão democrática da cidade em processos de elaboração de planos diretores.

---

<sup>8</sup> Sobre o estudo de caso como um estudo de sistema, ver Stake (1995, p. 2). O autor enfatiza a característica de integridade do caso a ser estudado. Assim, no presente trabalho, uma vez já concluído, o processo de elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo pode ser estudado a partir da descrição de seu contexto, as suas características e seus aspectos.

<sup>9</sup> Esclarece-se que o propósito da presente dissertação não é avaliar o sucesso da garantia da gestão democrática na elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nem generalizar essa experiência, ou sugerir a sua adoção como um exemplo a ser seguido por outros Municípios. Antes, o seu objetivo é empregar as informações daquele processo para induzir à reflexão sobre a implementação da diretriz da gestão democrática no processo de formulação do plano diretor.

<sup>10</sup> É o que explica Paschoal (2012, p. 41): “estudar e compreender em profundidade um determinado caso permite ao pesquisador descobrir relações, categorias e conceitos que podem ser utilizados como ponto de partida para futuras pesquisas – que, talvez, ao poder analisar um conjunto de casos semelhantes possa criar melhores generalizações a partir de seu conteúdo.”

## 2 GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR: PREMISSAS

### 2.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A gestão democrática é uma diretriz constitucional brasileira que impõe aos poderes estatais a adoção de mecanismos participativos em seus processos decisórios, tais como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a audiência pública e o debate (arts. 14, 18, §§ 2º e 3º, 27, § 4º, 29, XIII, 49, XV, 58, § 2º, II e 61, § 2º, da CF/88; e 63, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), bem como o controle social sobre seus atos.<sup>11</sup>

A Constituição Federal prevê a participação da população como diretriz de políticas públicas relacionadas aos direitos sociais<sup>12</sup>, quais sejam, nas políticas públicas do sistema único de saúde (art. 198, III), da assistência social (art. 204, II), do ensino público (art. 206, VI), da conservação do patrimônio histórico-cultural (art. 216, § 1º), da cultura (art. 216-A, *caput* e seu § 1º, X) e da tutela de bem público de uso comum do povo (art. 225, *caput*). Ademais, admite expressamente a participação de entidades não-governamentais na assistência à saúde da criança, do adolescente e do jovem (art. 227, § 1º). Também estabelece a cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, da CF/88). No ADCT (art. 79, parágrafo único), prevê o acompanhamento por representantes da sociedade civil do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Além das previsões expressas do texto constitucional sobre os mecanismos participativos, a gestão democrática fundamenta-se no princípio democrático previsto no art. 1º, *caput* e parágrafo único da Constituição, que estabelece que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito” e que “todo o poder emana do povo,

---

<sup>11</sup> Nesse sentido, adota-se a noção de gestão democrática em analogia com a concepção ampla de participação popular, que considera que o controle social lhe faz parte. Nesse sentido, vide Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1993, p. 134) e Marcos Augusto Perez (2004, p. 96). Carlos Ayres Britto (1992, pp. 114-122), por sua vez, define participação popular como poder político para definir e gerir interesses, e o controle social como o poder de cobrar do estado determinada conduta, fazendo a distinção entre um e outro. Essa também é a concepção adotada por Mariana Mêncio (2007, p. 75). Para os fins desta dissertação, entende-se que a gestão democrática abrange o controle, porém, o objeto de estudo é a participação popular na elaboração do plano diretor, fase em que a participação se dá principalmente na tomada de decisão e, com menos ênfase, no controle da ação estatal. Contudo, compreende-se a relevância prática da distinção, haja vista que a teoria geral do processo participativo, do qual se ocupará esse trabalho, aplica-se tão somente quando a participação contribui para a tomada de decisão, direta ou indiretamente.

<sup>12</sup> Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p. 161) destaca o caráter coletivo das atividades integradas no âmbito da gestão democrática definida na Constituição.

que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”.

Assim, a participação popular é um dado distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre sociedade e Estado (MARTINS JÚNIOR, 2005, p. 239; DI PIETRO, 1993, pp. 15-16, 19-20). Ela “leva o governante a ouvir a população, a conhecer suas aspirações, para que as políticas e decisões não sejam imperiais e retratem as necessidades coletivas” (MEDAUAR, 2004, pp. 27-28).<sup>13</sup>

A participação popular é aliada ao Estado Democrático, dada a superação do modelo de estado formalista, burocrático, autoritário e distante dos cidadãos, razão pela qual a sua aplicação tem sido ampliada para outras políticas públicas além daquelas para as quais os seus instrumentos estão previstos constitucionalmente.

As menções expressas a instrumentos participativos e a indicação de campos sociais em que a gestão democrática é obrigatória, na Constituição de 1988, somadas ao princípio da soberania popular, tornam a participação um direito constitucional do cidadão.<sup>14</sup>

Conforme apresenta Santos, o direito à participação popular pode ser extraído não só do texto constitucional, mas dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, ainda que historicamente as disposições de tais acordos tenham sido interpretadas como para garantir a democracia representativa. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) mencionam a participação dos cidadãos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.<sup>15</sup> O “ou” na oração

<sup>13</sup> E continua Odete Medauar (2004, p. 28): “Não se pode mais supor que somente pelos votos recebidos o governante adquira, de modo automático, a capacidade de conhecer o que a população aspira nesta ou naquela questão. É muito frequente ocorrer dissonância entre políticas e decisões do governante e a vontade da população, sobretudo quando este não se preocupa em ouvi-la, em consultá-la, ao menos nas questões que mais diretamente atinjam as pessoas, como é o caso dos problemas urbanísticos e ambientais.”.

<sup>14</sup> Maria Silvia Zanella Di Pietro (2014, p. 709) trata do princípio da participação popular como um princípio inerente à ideia de Estado Democrático de Direito. O direito fundamental implícito à participação na Administração Pública, calcado na soberania popular, com caráter político, foi afirmado por Fábio Gomes dos Santos (2014, p. 446). Gustavo Justino de Oliveira (1997, p. 160), por sua vez, ao tratar das audiências públicas realizadas pela administração pública, destaca o “direito fundamental de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade”. Nesta dissertação, entende-se que referido direito ultrapassa o ramo do direito administrativo, permeando os diversos campos decisórios do estado.

<sup>15</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 21, §1º, dispõe que “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.”.

Em abril de 1992, foi ratificado o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que prevê em seu art. 25, “a”, que “todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos” (Decreto Federal nº 592/1992).

No mesmo ano, entrou em vigor a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que estabelece que “todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: de participar

anterior historicamente representou uma opção dada aos governos democráticos de poder escolher na construção de suas democracias a forma direta ou indireta, alternativamente. Atualmente, porém, pode-se ler referidas previsões como contendo o rol das formas de participação democráticas, direta ou indireta, que se cumulam para formação e funcionamento dos estados democráticos.

A imposição da adoção de instrumentos participativos por parte dos estados não significa dizer, de outra parte, que a participação popular seja regra à tomada de decisão estatal. Trata-se de um direito político, exercido nos contornos do ordenamento jurídico assim como os demais direitos políticos. Ainda que se possa compreender o direito à participação como um direito fundamental, cumpre ter em mente que, por diversas das vezes, a participação popular é facultativa, casos em que não existe um direito à participação, a não ser que um instrumento de participação popular seja voluntariamente empregado pelo poder público.

Por outro lado, nos casos em que a participação é obrigatória, o direito à participação assume caráter de direito subjetivo, como, por exemplo, no exercício do direito de petição, de iniciativa, de acesso à informação, de propositura de ação popular, entre outros. É nesses casos em que o direito fundamental à participação tem a sua maior evidência.

## 2.2 O “DEMOCRÁTICO” DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O termo “gestão democrática” pode criar confusões conceituais.

Essa diretriz é um conceito convencionado pela lei, que remete à execução de um conjunto de instrumentos por via do processo, com a finalidade de inclusão de agentes e para a produção de determinado ato estatal.

Assim, a gestão democrática relaciona-se com a forma de governo democrática apenas na medida que indiretamente a promove, pois impacta a forma de tomada de decisões estatais. Porém, não descaracteriza por si só o governo democrático representativo, nem elimina os demais poderes constituídos.

Cumpre esclarecer que a participação popular pode ter natureza consultiva ou decisória.<sup>16</sup>

---

da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes livremente eleitos” (Decreto nº 678/1992).

<sup>16</sup> Mariana Mencio (2007, p. 71) apresenta as variações de intensidade da participação popular em quatro graus: informação, influência, elaboração da decisão e codecisão. Nesse trabalho, contudo, entende-se que a mera informação não constitui gestão democrática, pois não contribui com a tomada de decisão. A influência, igualmente, não faz parte da gestão democrática, pois não atua mediante instrumentos jurídicos (mecanismos participativos).

No primeiro caso, o poder público é obrigado a adotar mecanismos para colher contribuições da sociedade, que, contudo, não vinculam diretamente a decisão final, mas que instituem um dever de motivação ao agente público.<sup>17</sup> É o caso das contribuições apresentadas em audiências e consultas públicas, por exemplo.

Já no caso dos mecanismos de gestão democrática de natureza decisória, tem-se a participação de interessados ou representantes da sociedade civil na composição da decisão através do voto (no caso de comissões com poder decisório), de subscrição (no caso da iniciativa popular), ou de respostas às consultas (no caso do plebiscito e do referendo). Nesse caso, a população é corresponsável pela decisão.

A participação popular na decisão a ser tomada – quer diretamente, quer indiretamente (por meio da motivação) – não exclui os demais poderes constituídos. Em outras palavras, a gestão democrática não implica que os poderes executivo, legislativo ou judiciário, nem que o povo, enquanto coletividade de cidadãos, deixarão de ter os poderes nas matérias de sua competência. A eleição com sufrágio universal e o processo legislativo continuam sendo as bases da democracia atual, sendo esses os mecanismos adequados para inclusão de todos os cidadãos para a definição dos representantes que, então, comporão a decisão por meio da maioria democrática. A diretriz da gestão democrática atua paralelamente a esse arranjo<sup>18</sup>, contribuindo com o desenvolvimento e maturidade da democracia representativa.

Salienta-se que a democracia é forma de governo<sup>19</sup> adotada pela ordem constitucional brasileira, bem como por outros estados constitucionais (CANOTILHO, 2003, pp. 87-102), que tem como finalidade a concretização de valores essenciais à convivência social (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2006, p. 125). A democracia evita a tirania, garante os direitos fundamentais, assegura a liberdade individual dos cidadãos, permite o desenvolvimento humano através da autodeterminação e a autonomia moral, e, por fim, reforça a busca pela

---

<sup>17</sup> Martins Júnior (2005, p. 252) categoriza os instrumentos participativos naqueles com eficácia vinculante absoluta (que vinculam pelo resultado) e aqueles casos com eficácia vinculante relativa (que impõe ao agente estatal a obrigação de motivar.).

<sup>18</sup> Nesse sentido, “[n]ão se trata aqui de excluir as instâncias da democracia representativa, elas continuam tendo suas responsabilidades para com a sociedade, mas as esferas de decisão passam a ser incorporadas também pelos cidadãos.” (ARROYO, 2006, p. 155)

<sup>19</sup> Emprega-se a acepção jurídica que, porém, não é a sua única acepção. A democracia assume significados diferentes a depender do foco sob a qual é analisada. Esse tema é abordado em diversos campos do saber, sendo que a definição de democracia varia a depender do momento histórico analisado (DAHL, 2001, p. 12). Mesmo no âmbito do Direito, o termo designa diferentes aspectos: indica um sistema de valores, calcado nos ideais de liberdade e igualdade; uma forma de governo, um complexo dos instrumentos para cumprimento das finalidades estatais; e, por fim, diz respeito também a arranjos institucionais, ou seja, organizações ou mecanismos jurídicos e políticos que pautam a relação Estado-sociedade (FERREIRA FILHO, 1978, p. 4). Estes três aspectos inter-relacionam-se, mas a abordagem da democracia pode variar a depender de qual deles pauta a perspectiva adotada.



paz e pela prosperidade, vez que as democracias não instauram guerras entre si tendem a ser mais prósperas (DAHL, 2001, pp. 58-74).

Historicamente, já foram consideradas democráticas formas de governo muito diferentes entre si.<sup>20</sup> Em confronto com o modelo ideal, contudo, todas as democracias do globo contêm imperfeições.

Especialista no tema no Brasil, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1978, p. 1) introduziu o seu livro *A Democracia Possível* afirmando que “a Democracia está em toda parte, a Democracia não existe em parte alguma”. Com essa afirmação, o autor retrata a diferença entre modelos clássicos teóricos de democracia, que inspiram a forma de governo de diversos países, e a prática dos governos existentes.

E mesmo o conceito ideal clássico de democracia soa pouco democrático nos dias atuais.

A palavra democracia origina do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder, governo). Esta forma de governo surgiu nas cidades-estados gregas, como um governo direto dos cidadãos, sujeitos e destinatários da lei, que decidiam por maioria as questões trazidas à ágora, a assembleia popular. Os valores de liberdade e igualdade igualmente fundamentavam a democracia grega, sendo que cada cidadão correspondia a um voto. Contudo, o debate e a decisão apenas eram possíveis pois a parcela da população considerada “povo” era pequena em comparação com a população, vez que estavam excluídos da democracia ateniense as mulheres e os escravos, os quais faziam parte da vida doméstica e dos negócios (*oiko nomos*).

Rousseau (1983, pp. 24, 26, 35), um dos principais expoentes da teoria clássica moderna sobre a democracia, aborda a associação do povo como uma reação social aos obstáculos do estado natural. Para o autor, o estado criado a partir dessa associação, a partir da celebração do contrato social, deveria ser governado pelo povo (autogoverno), ou seja, uma democracia direta.<sup>21</sup> Também na obra de Rousseau aparecem a igualdade e liberdade como pilares da democracia.

---

<sup>20</sup> Por exemplo, o ideal de democracia para Robespierre era o despotismo de um grupo de pessoas – a ditadura comissária, Bobbio (1997, p. 177) que admitia a “perseguição dos inimigos do povo” como um de seus instrumentos de proteção. Trata-se de ideal que diverge substancialmente do ideal democrático atual (ROBESPIERRE, 2008).

<sup>21</sup> “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. Esse, o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece.

(...) Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a direção suprema da vontade geral, e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo.

(...) Terminarei este capítulo e este livro por uma observação que deve servir de base a todo o sistema social: é que o pacto fundamental, ao invés de destruir a igualdade natural, substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima a desigualdade física que a Natureza pode pôr entre os homens, fazendo com que estes,

Ocorre que, na visão moderna, a participação popular ampla através do sufrágio universal foi incorporada à ideia de democracia, não mais passando no “teste democrático” o estado que exclui a participação de larga parcela da população na eleição de seus representantes. Tem-se, atualmente, um alargamento do conceito de povo, se comparado com aquele da Grécia antiga e da idade moderna. Como consequência, o grupo de cidadãos é composto por indivíduos com condições sociais, econômicas, políticas e culturais desiguais.

Atualmente, pode-se dizer que nem todos os homens são iguais politicamente, pois possuem capacidades e habilidades políticas diferentes; ademais, nem todos governam, pois como as democracias modernas são representativas, apenas uma elite política exerce a função política decisória de fato.

Ora, o governo representativo não é um modelo inconciliável com a democracia, porém implicou a reformulação de suas bases.

Neste sentido, Ferreira Filho (1978, p. 27) trata da “democracia possível”, que são as democracias existentes, imperfeitas se comparadas ao modelo clássico. O autor define a democracia possível como o governo formado “por uma minoria democrática, ou seja, uma elite formada conforme a tendência democrática, renovada de acordo com o princípio democrático, imbuída do espírito democrático, voltada para o interesse popular: o bem comum”. Assim, para o autor, não é possível excluir o fato de que o governo democrático será realizado por uma elite política, porém, o direito deverá ser dotado de mecanismos para que a decisão tomada seja voltada ao bem comum, como por exemplo, mecanismos de renovação das elites políticas.

Contemporaneamente à Ferreira Filho, o cientista político Dahl (1997) editou obra na qual cunhou o termo “poliarquia”, para descrever “regimes relativamente (mas incompletamente) democráticos, ou, em outros termos, (...) regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”.

Considerando as imperfeições das democracias atuais, Dahl estuda o processo de democratização e a melhora da qualidade democrática. Para ele, esse processo envolve a progressiva ampliação da competição (oposição) e da participação política, que Dahl sintetiza na ideia de responsividade. Para o autor, para que um governo mantenha-se responsivo, é necessário que os cidadãos, (i) assim considerada a maioria da população (inclusão política),

---

conquanto possam ser desiguais em força ou em talento, se tornem iguais por convenção e por direito” (ROUSSEAU, 1983, pp. 24, 26, 35).

possuam oportunidade plenas de (ii) formular suas preferências; (iii) expressá-las individual e/ou coletivamente; (iv) ter suas preferências consideradas de forma igualitária na conduta do governo.

Conforme a lição do autor (2001, pp. 49-55), a democracia compõe as seguintes características:

- Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
- Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
- Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
- Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para mudanças pelos membros, se assim estes escolherem.
- Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos, implícito no primeiro de nossos critérios.

É em prol da ampliação da qualidade democrática que se fundamenta a diretriz da gestão democrática. Neste sentido, além dos mecanismos de decisão e controle político, tal como as eleições por sufrágio universal, os mecanismos institucionais participativos agregam elementos à decisão estatal e tornam os poderes públicos mais responsivos.

Assim, a gestão democrática é um dos aspectos em prol da democracia num cenário mundial (e realista) de democracias imperfeitas, aspecto esse que se soma a tantos outros com o mesmo propósito, tal como o aprimoramento da eleição dos representantes do povo, o amadurecimento das regras de formação dos partidos políticos e do processo eleitoral, entre outros.

Assim, os mecanismos de gestão democrática, apesar de não serem os instrumentos clássicos da democracia, são essenciais ao desenvolvimento das democracias contemporâneas. Neste sentido, Rose-Ackerman (2010) preleciona que:

Democracies cannot realistically limit policy making to the legislature. Delegation under broad, framework statutes is essential for effective government, but it does not eliminate the need for democratic responsiveness.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1993, pp. 26-39) aponta a participação popular como elemento essencial do Estado de Direito Democrático, que o distingue do Estado de Direito Social. Também na mesma linha, Vitor Rhein Schirato (2010, p. 38) ensina que:

A democracia não pode ser resumida à escolha dos mandatários, ainda que esta escolha fosse realizada de forma plenamente livre e sem mecanismos de captura. É muito mais do que isso. Ao se dizer que o governo é do povo e que o poder pertence ao povo, deve-se entender que o povo deve participar do governo mandatário, participar de suas decisões, controlar as suas ações, ter, enfim, papel efetivo no exercício do poder. Não há como se falar em democracia, sem participação efetiva do povo no exercício do poder.

A diretriz da gestão democrática está alinhada a um papel de Estado de Direito, preocupado com a legitimidade e pressupostos materiais de suas ações.<sup>22</sup>

Moreira Neto (2006, p. 19) preceitua que a legitimação formal deixou de ser suficiente para legitimar os corpos políticos eleitos, indicando três vias de legitimação do poder atualmente: (i) a legitimação pela participação dos indivíduos e da sociedade nos processos de poder; (ii) a legitimação pela processualização; e (iii) a legitimação pelo resultado da decisão, segundo regras derivadas do princípio da eficiência.

A participação popular implica legitimação nos casos “i” e “ii” acima indicados, além de contribuir com a terceira via por permitir que o agente público tenha a compreensão de mais pontos de vista sobre as medidas a serem adotadas, compreendendo de forma mais adequada as consequências das medidas estatais e adotando-as de forma racional e mais eficientes.

A legitimação através do processo é a que mais se destaca no caso da gestão democrática da cidade, que emprega preferencialmente mecanismos participativos que não vinculam diretamente a decisão pública, mas ainda sim apresentam subsídios para a sua definição. Portanto, é meio relevante de legitimação num cenário em que só alguns decidem.

Dada a complexidade em que estão envoltas as decisões estatais, muitas vezes não haverá uma resposta certa ou mais adequada do que outras para que um objetivo

---

<sup>22</sup> Vide, nesse sentido, o posicionamento de Bucci (2010, p. 330), que trata do tema da gestão democrática na seara administrativa, abordando a legitimidade mediante a motivação: “Esse novo papel do processo administrativo, com a ampliação das formas de participação popular, confere maior destaque aos atributos substanciais dos atos administrativos relacionados à atividade urbanística, nomeadamente motivação e finalidade. Devem ser mais explícitas as condições de validade dos atos em relação aos seus pressupostos materiais, não bastando o preenchimento das condições formais, relativas à competência do agente, à forma exterior do ato e à licitude do objeto.”

preestabelecido seja atingido. Isso é especialmente marcante no caso das políticas públicas, em que se está diante de uma série de deveres constitucionais e sociais que, contudo, estão limitados pelas capacidades de ação estatais, tanto burocráticas como orçamentárias.

Diante desse cenário, a decisão a ser tomada deverá seguir o processo participativo inclusivo para que seja a mais correta possível no seu contexto social. Nesse sentido, Luhmann (1980, p. 184) aponta que:

Os procedimentos jurídicos públicos deveriam servir, numa relação unitária entre objetivos e meios, para o estabelecimento correto do direito, e simultaneamente, para a divulgação da opinião jurídica correta. Não haveria aí contradição nenhuma, porque se confiaria na posse coletiva da razão e da força da persuasão dos argumentos esclarecedores.

O autor verifica no processo a institucionalização da tensão, já que nele se evidenciam interesses e necessidades conflitantes, ou cujas soluções propostas sejam opostas (LUHMANN, 1980, p. 185). Igualmente, o autor questiona se essa aproximação de opostos não estaria, na realidade, aproximando o problema de uma solução através de acomodamentos no tempo.<sup>23</sup>

Como se percebe, a gestão democrática tem a finalidade de legitimar a ação estatal, mediante o processo, a participação da população e por propiciar decisões mais eficientes.

No que tange à legitimação pela participação de indivíduos na decisão, cumpre nesse trabalho discutir em que medida a garantia legal da gestão democrática, especialmente por não ser vinculante à decisão estatal, significa a efetiva potencialidade de influenciar a decisão – e, portanto, dela participar. Essa questão será melhor exposta quando da discussão do caso concreto, no capítulo quatro, no qual se discutirá o alcance do dever da motivação.

Por fim, destaca-se que, mesmo sendo apenas um dos aspectos em prol da democracia, a participação popular é um campo que merece atenção nas democracias atuais, inclusive a brasileira. No barômetro democrático (BÜHLMANN; MERKL; WEBELS; MÜLLER, 2011), metodologia de análise da qualidade da democracia utilizada para estudos comparativos de 70 países diferentes, o Brasil apresenta níveis de participação e transparência inferiores à média de 70 países analisados.<sup>24</sup>

Ao tratar das democracias do globo, Bobbio (2000, p. 70) preceitua que:

---

<sup>23</sup> Para o autor, não há, de fato, uma legitimidade perene garantida pelo processo, mas sim atual, que “permite resistir a um futuro incerto”. Ademais, do ponto de vista do agente que discorda de decisão ou por ela é desagradado, Luhmann verifica no processo uma redução da surpresa ligada à decisão.

<sup>24</sup> Tal estudo considera a participação como uma derivação do princípio da igualdade, tendo sido também analisadas as derivações dos princípios da liberdade e do controle. A participação assume, no referido medidor, um contexto mais amplo ao da presente pesquisa, pois inclui a participação no processo eleitoral paralelamente à efetividade de “mecanismos de participação não-institucionalizados”.

Blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas – a grande empresa e a administração pública – não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização. E enquanto estes blocos resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo [os cidadãos], a transformação democrática da sociedade não pode ser dada por completa.

Assim, há espaço nas democracias atuais, inclusive na brasileira, para o seu aprimoramento, sendo a gestão democrática uma das formas para que isso ocorra.

### 2.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A TEORIA GERAL DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Do ponto de vista instrumental, os mecanismos participativos que caracterizam a gestão democrática pressupõem um processo. O processo é um conjunto de atos teleologicamente concatenados, voltados a um determinado fim. O processo também pode ser definido como “o caminho pelo qual a função se transforma em ato. É a transformação da competência para a prática de um ato no ato produzido em si” (BENVENUTI, 1952, pp. 118-144). Igualmente, processo pode ser conceituado do ponto de vista da relação processual, como procedimento em contraditório.<sup>25</sup>

Tal qual o direito, o processo é uno. Porém, a teoria do direito emprega sistematizações para a compreensão das normas jurídicas aplicáveis a cada caso. Assim, a teoria do direito processual usualmente trata de sua parte geral e depois se divide conforme o ramo do direito do ato material a ser praticado ou o poder que o pratica. Assim, tem-se o direito processual civil, direito processual penal, processo do trabalho, processo eleitoral, processo legislativo, processo administrativo, entre outros.

Sugere-se, como sistematização, uma abordagem da gestão democrática no âmbito da teoria geral do processo.<sup>26</sup> Isso porque a participação popular na tomada de decisão, cuja aplicação é transversal aos diversos ramos e aplicável a todos os poderes<sup>27</sup>, está sujeita a um conjunto de características gerais aplicáveis a todo e qualquer *iter* participativo.

<sup>25</sup> Sobre essas e outras definições de processo, vide Cintra, Grinover, Dinamarco (2009, pp. 297-311).

<sup>26</sup> Esse campo não é muito explorado. Niklas Luhmann (1980, p. 18) enfatiza as dificuldades da constituição de uma teoria geral do processo, que necessita para tanto fundar-se no direito processual, e não em especificidades do direito positivo sobre os procedimentos. Não cabe ao escopo deste trabalho investigar o porquê da escassez de trabalhos nesse sentido. De toda sorte, parece haver espaço para exploração da teoria geral do direito participativo, o que não será exaurido na presente dissertação, dado que a teoria geral do direito participativo é apenas a chave, a premissa, de análise da gestão democrática para elaboração do plano diretor.

<sup>27</sup> No processo judicial, cite-se, por exemplo, o *amicus curiae* e a audiência pública em incidente de resolução de demandas repetitivas e em recursos extraordinário e especial repetitivo (arts. 138, 938, §1º e 1.038, II, do Código de Processo Civil - Lei Federal nº 13.105/2015). No processo legislativo, cite-se como exemplos o referendo e as consultas e audiências públicas para aprovação do plano diretor. No âmbito administrativo, tem-se os conselhos participativos, as audiências e consultas públicas, por exemplo.

Assim, não só os processos participativos estão sujeitos aos princípios gerais da teoria do processo (quais seja, os princípios da igualdade perante a lei, do contraditório e ampla defesa, da disponibilidade e indisponibilidade, do impulso oficial, da motivação, da publicidade, da economia e instrumentalidade das formas, entre outros), mas os desdobramentos desses princípios possuem especificidades no caso dos processos participativos. São algumas das características gerais aos processos participativos: (i) dever de publicidade e informação ampliado; (ii) dever de motivação vinculado ao conteúdo da participação; (iii) existência de mecanismos para garantia da inclusão, entre outras.

Assim, é hipótese da presente dissertação que os processos participativos podem ser explicados por meio de um conjunto de regras e princípios que lhe é peculiar, possuindo características que ultrapassam as divisões do direito processual apresentadas acima. A tal conjunto de regras e princípios denomina-se teoria geral do processo participativo. Essa será a base para a discussão dos princípios da gestão democrática na elaboração do plano diretor, conforme será tratado no capítulo três.

#### 2.4 OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS E A INCLUSÃO

Os processos participativos são caracterizados por terem como um de seus objetivos a inclusão do maior número possível de participantes da população. Eles possuem uma ampla gama de agentes como partes legítimas, sendo o seu traço distintivo a adoção de mecanismos para que tais agentes contribuam com o *iter*.

Cumprir especificar o conceito de parte legítima adotado por esta dissertação.

A ideia de parte em sentido processual surge com a compreensão de que as partes da relação jurídica material distinguem-se das partes da relação jurídica processual. Parte seria aquele que pedia e aquele em face de quem era formulado o pedido (demandante e demandado).

Tal definição, todavia, não abarca a pluridimensionalidade do fenômeno processual, decorrente da necessidade de efetividade do processo.<sup>28</sup> Não só as partes do processo

---

<sup>28</sup> “Los institutos procesales comienzan así a ser contemplados bajo el perfil de su efectividad, de su accesibilidad, de su adecuación a las instancias de una sociedad renovada y a los valores de una Constitución que está proyectada hacia la construcción de un orden social más justo y más moderno. Surgen de tal modo temas y problemas que la dogmática tradicional ha descuidado por demasiado tiempo con injustificada altanería, como la eficiencia de la ‘máquina de la justicia’, la duración y las costas del proceso, la accesibilidad de la justicia a todos (ricos y pobres, empresarios y trabajadores), la correspondencia del derecho procesal a valores de libertad individual y de justicia social, a las exigencias y tendencias evolutivas que se expresan en las nuevas y potentes ‘ideologías’ sociales, constitucionales, supranacionales y comunitarias del mundo contemporáneo” (CAPPELLETTI, 1974, p. XVII).

participativo não estavam compreendidas nessa definição, pela inexistência de litígio, mas também, por exemplo, as partes no âmbito da tutela coletiva (art. 103 I, II e III, e §§ 1º, 2º e 3º, do Código de Defesa do Consumidor - Lei Federal nº 8.078/1990; art. 18 da Lei de Ação Popular - Lei Federal nº 4.717/1965; e arts. 5º e 16 da Lei da Ação Civil Pública - Lei Federal nº 7.347/1985). A acepção proposta também não atendia à realidade do processo administrativo, o que levou alguns autores a entenderem que o conceito de parte não poderia ser uno no direito processual.<sup>29</sup>

Há, no entanto, um conceito de parte contemporâneo que explica o fenômeno processual em âmbito geral e que auxilia a compreensão do processo participativo. É aquele apresentado por Cândido Rangel Dinamarco (2005, p. 22), para quem as partes são “os sujeitos do contraditório instituído perante o juiz”, ou aqueles “interessados na relação jurídica processual”.

Com a aferição do interesse para justificar a intervenção processual, tem-se a reaproximação do direito material e processual. O interesse processual mede-se “de acordo com o impacto, maior ou menor, que a decisão da causa imprimir à esfera jurídica de qualquer pessoa” (MARINONI; ARENHART, 2007, p. 160). No caso de processos que envolvem a edição de um ato de interesse público, o impacto da decisão é coletivo ou difuso; e, como o interesse processual segue o direito material, tem-se nesse caso a legitimidade para participar do *iter* ampliada.<sup>30</sup>

Ou seja, podem se tornar parte de processos participativos uma vasta gama de agentes.<sup>31</sup>

Contudo, o conceito de parte ou a produção de um ato de interesse público não são suficientes para, por si só, caracterizar o processo participativo. Há outros processos que também possuem um conceito ampliado de parte legítima (tal como as ações civis públicas), bem como outros que envolvem interesses públicos, mas que não são participativos (como a tutela penal, por exemplo).

<sup>29</sup> Bernardo Strobel Guimarães (2010, p. 80) ainda hoje afirma que “o conceito de parte haurido no direito processual civil não pode dar conta de explicar a legitimação para a participação no processo administrativo, que se sujeita, portanto, a uma lógica própria incapaz de ser explicada pela doutrina processual tradicional”.

<sup>30</sup> De acordo com a doutrina italiana, “l'interesse legittimo non è una situazione giuridica soggettiva, bensì un 'interesse individual strettamente connesso con un interesse pubblico e protetto dall'ordinamento soltanto attraverso la tutela giuridica di quest'ultimo” (NICOSIA, 1991, p. 5).

<sup>31</sup> Cabe diferenciar a legitimidade da atuação como parte. Só se torna parte no processo quem dele de fato participa. Assim, até que isso não ocorra, os demais cidadãos são terceiros perante o processo (aqueles que não são parte no processo) (ABBUD, 2004, p. 878).



A marca distintiva dos processos participativos está na **finalidade** do processo, que abrange não somente a produção do ato jurídico para o qual é realizado, mas também o propósito de inclusão.

A despeito de a participação em tais processos muitas vezes ser um direito disponível do cidadão (diferente do que ocorre nas eleições, nas quais o voto é obrigatório), nem sempre logrando numa ampla adesão dos cidadãos, os processos participativos são aqueles que dispõem de instrumentos ou mecanismos que buscam que todos aqueles que queiram participar, direta ou indiretamente, na construção do ato jurídico da autoridade estatal tenham chance de fazê-lo.

Assim, abertura à participação, que é elemento de todo processo (GRINOVER, 2009, p. 305), no processo participativo constitui uma de suas finalidades ou propósitos.<sup>32</sup>

O processo participativo pode ser faseado, segmentado ou realizado mediante representantes ou entidades selecionadas. Nesses cenários, se analisado o emprego isolado de um instrumento participativo, poderá parecer que se está diante de um processo voltado à coleta de manifestações de apenas determinado grupo da sociedade. Ocorre que o caráter participativo não se exaure no emprego de um ou alguns instrumentos participativos, mas sim na conjunção de todos eles para que então, finalmente, seja editada a decisão da autoridade.

Assim, o processo participativo é um todo que está a serviço de produção de atos que necessariamente contem com a ampla colaboração dos cidadãos com a atividade decisória estatal.

## 2.5 COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 EM MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO

Se por um lado incidem sobre os processos participativos estudados nesta dissertação os princípios da teoria geral do processo participativo, por outro, algumas de suas especificidades decorrem do fato de a sua finalidade ser a edição de um plano diretor. As formas de contribuição obrigatórias de interessados, a justificativa do processo participativo nesse caso e o conteúdo a ser submetido à gestão democrática dependerão dos contornos

---

<sup>32</sup> Fábio Gomes dos Santos (2014, p. 34), ao estudar as audiências públicas administrativas, diferencia as audiências que têm o potencial para propiciar participação daquelas que servem unicamente para pronunciamento oficiais ou reuniões de colegiados “de portas abertas”, mas que não admitem manifestação da população. Remete-se a esta distinção para destacar que estas últimas audiências categorizadas pelo autor não se caracterizam como processos participativos no enquadramento ora adotado.

jurídicos do plano diretor, lei de *status* constitucional que é o “instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 182, § 1º, da CF/88).<sup>33</sup>

Para José Afonso da Silva (2012, pp. 139-140), o plano diretor é:

Plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo um plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Já Hely Lopes Meirelles (2008, pp. 549-550) definiu plano diretor como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.

Por sua vez, Toshio MUKAI (2001, p. 33) entende o plano diretor como um “instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em horizonte de tempo determinado”.

Por fim, Diógenes Gasparini (2004, p. 94) o define como a “lei municipal sistematizadora do desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo do Município, em função do bem-estar de sua população”.

Diante de tais definições, compreende-se o plano diretor como a lei que contempla os objetivos (metas) a serem atingidos para persecução do desenvolvimento urbano no território municipal em um determinado período e as ações (atividades, programas, projetos) que devam ser adotadas para atendimento de tais objetivos.

Para compreender os objetivos e as ações previstas do plano diretor, o que compõe o seu conteúdo, é necessário tratar das competências em matéria de planejamento e direito urbanístico, ramo que congrega o “conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis” (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2012, p. 37).<sup>34</sup>

<sup>33</sup> A diretriz de expansão urbana vai na contramão de uma tendência mundial e deve ser considerada em conjunto com as demais diretrizes e princípios aplicáveis, em especial a da sustentabilidade (art. 2º, I, do Estatuto da Cidade). Essa é, aliás, uma tendência nas legislações urbanísticas de outros países. Nesse sentido, cite-se o Código de Urbanismo francês, que tem por diretriz a moderação no uso de espaço urbano e a luta contra a expansão urbana (MELONCINI, 2016b, p. 182). Decerto há diferenças entre a urbanização de países desenvolvidos e o caso brasileiro, a começar pela idade das cidades. Todavia, o que os aproxima é o dever de proteção ao meio ambiente, que também cabe aos poderes públicos brasileiros (art. 23, VI, da CF/88).

<sup>34</sup> Trata-se da concepção de direito urbanístico objetivo. José Afonso da Silva (2012, p. 37) preceitua o direito urbanístico como ciência como ramo que “busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”.

A Constituição de 1988 manteve<sup>35</sup> a atribuição municipal para elaboração e implementação de planos urbanísticos, dentre eles o plano diretor (art. 182, § 1º, da CF/88). Ademais, de acordo com o texto constitucional, o Município é competente para ordenar seu território e controlar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, bem como legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e VIII, da CF/88).

Cabe à União, por sua vez, instituir diretrizes para desenvolvimento urbano e legislar, de forma concorrente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sobre direito urbanístico, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, I e VI e 21, XX, da CF/88).

Também é competência da União legislar sobre direito civil, ramo do direito que encontra a interface com o direito urbanístico, especialmente na seara do direito de propriedade.

À União igualmente compete elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX e 174, § 1º, da CF/88).

A União possui, ademais, competências sobre diversas infraestruturas, bens e serviços que impactam sobremaneira os mapas urbanos. Esse é o caso das infraestruturas aeroportuária, portuária, ferroviária e rodoviárias interestaduais e internacionais; dos serviços de telecomunicações e de energia elétrica; dos lagos e rios que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham e, por fim, do mar (art. 21, XI, XII e XXI, da CF/88). Daí decorre, portanto, a competência da União para elaboração e execução de planos setoriais de sua competência, que poderão ter impacto territorial.

Aos estados, por sua vez, é reservada a competência para legislar suplementarmente sobre direito urbanístico (art. 24, I e § 2º, da CF/88), também estabelecendo diretrizes sobre o território, inclusive elaborando planos estaduais e microrregionais.

Também é de competência dos estados cuidar dos planos de matérias que sejam de competência, como a viação estadual, distribuição de gás, entre outras (art. 25, § 2º, da CF/88).

---

<sup>35</sup> Cabe esclarecer que, até 1988, nenhuma Constituição Brasileira havia mencionado plano diretor. De toda sorte, no direito brasileiro, o planejamento urbano sempre foi considerado de competência municipal. Nas constituições anteriores, a matéria urbanística recaía no “peculiar interesse” municipal, termo que com a Constituição de 1988 foi substituído por “interesse local” (art. 30, I, da CF/88). A primeira lei brasileira que estabeleceu expressamente a competência dos Municípios em matéria de direito urbanístico foi a Lei de 1º de 10 de 1828, que previu a edição, pelos Vereadores, de posturas sobre serviços urbanos e de zeladoria de áreas de uso comum do povo (DALLARI, 1970, p. 112). Para um panorama do direito urbanístico no direito brasileiro, conferir Pinto (2012, pp. 95-100).

O texto constitucional ainda admite planos metropolitanos, possíveis em face do disposto no art. 25, § 3º da Constituição Federal, que prevê a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mediante lei complementar estadual. Esses planos também poderão tratar da ordenação do território caso recaia nesse âmbito o interesse metropolitano.

Por fim, os entes federativos podem, voluntariamente, celebrar convênios de cooperação para transferência de atribuições, serviços e pessoal (art. 241, da CF/88). Assim, esses instrumentos admitem aos Municípios atribuir ou compartilhar a planificação territorial com outros entes.

## 2.6 O PROTAGONISMO MUNICIPAL NO ÂMBITO DO DIREITO URBANÍSTICO

A despeito de a Constituição de 1988 ter distribuído as competências em matéria urbanística entre os diversos entes da federação, tem-se o protagonismo municipal nesse tema. Isto deve-se não só à divisão de competências prevista no texto constitucional, mas também à prática legislativa e administrativa dos entes da federação.

Mesmo antes de 1988, a ordenação territorial era compreendida como de competência municipal, sob o manto de sua competência para legislação sobre assuntos de seu “peculiar interesse”.<sup>36</sup>

Diante desse quadro, a União limitou-se a adotar leis com impacto urbanístico, algumas fundamentadas em outras competências (como é o caso de leis de trânsito), e outras especificamente sobre direito urbanístico (como é o caso da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a Lei Federal nº 6.766/1979), não tendo editado atos relevantes no campo do planejamento territorial.

Mesmo com a Constituição de 1988, que atribuiu competências expressamente nesse campo à União e aos Estados, tardou até que quaisquer atos fossem editados nesse sentido. Os planos nacionais e regionais de ordenação do território não foram elaborados<sup>37</sup>, sendo que os setoriais, quando elaborados, raramente se ocuparam do impacto urbano.

<sup>36</sup> Para uma análise histórica do tema, vide Dallari (1970).

<sup>37</sup> Existem sanções ao Prefeito pela não elaboração do plano diretor, capazes de vincular efetivamente a sua elaboração (improbidade administrativa - artigo 50 c/c artigo 52, VII do Estatuto da Cidade; crime de responsabilidade - art. 1º, XIV, do Decreto-lei federal nº 201/67). O Estatuto da MetrÓpole adotou redação análoga ao Estatuto da Cidade no caso do plano de desenvolvimento urbano integrado, incorrendo também em improbidade administrativa o Governador que deixar de tomar as providências necessárias para a aprovação do referido plano (artigo 21, I, “b” e II do Estatuto da MetrÓpole). Já para os demais planos territoriais (nacional e regionais) não há sanções legais caso não sejam elaborados, o que pode ter contribuído para que tais planos não tenham sido editados.

A Lei Federal nº 10.257/2001, autodenominada “Estatuto da Cidade”, foi a primeira lei geral sobre direito urbanístico no país, sendo que a sua aprovação tardia<sup>38</sup> é uma das razões para a consolidação da tradição municipal no campo do direito urbanístico.

Os estados, por sua vez, também não editaram planejamentos microrregionais relevantes, nem cuidaram, na maioria deles, do tema do urbanismo em suas Constituições (HELY LOPES MEIRELLES, 2008, p. 547).

Nos casos das regiões metropolitanas criadas, essas envolveram a transferência de competências no âmbito do transporte e de outros serviços municipais<sup>39</sup>, permanecendo com os Municípios a responsabilidade pela ordenação territorial.

A obrigatoriedade de edição de plano de desenvolvimento urbano integrado para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas foi imposta apenas recentemente aos estados, com a edição do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), tendo sido estipulado o prazo de 3 (três) anos, contados da sua promulgação da lei, de janeiro de 2015, para a sua elaboração e aprovação (arts. 10, § 3º, 21, I, “b”, do Estatuto da Metrópole). Referida lei prevê que o plano de desenvolvimento urbano integrado, a ser aprovado mediante lei complementar estadual, se sobrepõe aos planos diretores dos Municípios, disposição cuja constitucionalidade está em discussão, não sendo pacífica a viabilidade constitucional de alterar a hierarquia entre planos metropolitanos e planos diretores pela via legislativa.<sup>40</sup>

Por fim, a atuação da União e dos Estados em função de suas competências em matéria de serviços e infraestruturas também não recebeu o enfoque territorial. Trata-se de atribuições de grande impacto na urbe, que demandam a coordenação interfederativa para sua execução. Referida coordenação usualmente é buscada quando já editado o plano diretor e já adotados os primeiros atos para concretização das políticas públicas setoriais, restando às

---

<sup>38</sup> Para um breve resumo da tramitação do Projeto de Lei nº 181, de 1989, que foi a primeira formatação do Estatuto da Cidade, vide Medauar (2004, p. 16).

<sup>39</sup> Um levantamento feito por Fernanda Meirelles (2015) demonstra que as leis de criação de regiões metropolitanas preveem competências especialmente no âmbito de serviços públicos. A ordenação territorial apareceu no caso da Região Metropolitana de Recife (Lei Complementar Estadual nº 10/74), formada por 13 Municípios. Com base no plano de desenvolvimento integrado, aprovado em 1976, foram editados diversos planos em nível regional, dentre eles o Plano de Ordenamento Territorial – POT, em 1982, e editada uma lei para definição das regras de parcelamento do solo urbano na região metropolitana (Lei Estadual nº 9.990/1987). Contudo, tais planos não foram atualizados, tendo sido adotados recentemente planos em âmbito setorial tão-somente (transportes).

<sup>40</sup> Na ADI nº 1842 (rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. em 06/03/2013), o STF julgou inconstitucional dispositivos na lei fluminense que determinavam a submissão do Plano Metropolitano à Assembleia Estadual. Assim, na mesma linha da *ratio decidendi* do caso, poder-se-ia reputar inconstitucional também a previsão do Estatuto da Metrópole que impõe a sobreposição do plano de desenvolvimento urbano integrado ao plano diretor, haja vista o que dispõe o art. 182, § 1º, da Constituição Federal. Sobre esse tema, Fernanda Meirelles (2015, p. 16) entende que “apesar de dar margem a diversas dúvidas (inclusive de constitucionalidade, como é o caso da previsão de supremacia do plano metropolitano sobre o plano diretor), o Estatuto tem o mérito de chamar Estado e Municípios para o esforço de construir um canal permanente de planejamento integrado.”.

administrações públicas envolvidas, nesses casos, realizar o que é possível na interseção dos planos e projetos de cada um dos entes. Nessas situações, não se têm execução adequada do plano diretor, dado que muito do quanto planejado acaba não sendo executado por conflitar com interesses federais ou estaduais que não transpareceram quando da fase de elaboração do plano.

## 2.7 O PLANO DIRETOR E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como consequência do cenário apresentado no item anterior, os planos diretores aprovados antes de 1988, ou até mesmo antes de 2001 (entrada em vigor do Estatuto da Cidade), possuíam formatos, nomes e conteúdos bastante diversos entre si. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade contribuíram para uma definição de conteúdo e diretrizes mínimos, o que, porém, não garante a uniformidade do instrumento em todos os Municípios.

Para ilustrar as diferenças dos planos diretores pré-1988, veja-se o levantamento feito por Victor Carvalho Pinto (2012, pp. 97-98). O autor verifica que a atuação municipal historicamente é feita por meio das leis de zoneamentos e códigos de obras, instrumentos normativos que seguem certo padrão nos ordenamentos jurídicos municipais, diferentemente do que ocorre com o plano diretor:

[M]uitos Municípios dispõem de planos não operacionais, com denominações e conteúdos diversos. Dentre as denominações, podem-se citar as seguintes: “plano de desenvolvimento local integrado, plano urbanístico básico, plano diretor de desenvolvimento urbano, plano estratégico, plano diretor”. Quanto ao conteúdo, podem incluir desde diretrizes para políticas setoriais até estratégias de geração de emprego e atração de investimentos, além de considerações gerais de política urbana. [...]

Como se vê, a expressão “plano diretor”, adotada pela Constituição, é empregado com significados completamente distintos em alguns estados. No Rio Grande do Sul, ao contrário de São Paulo, o plano diretor é autoaplicável, incluindo tanto o zoneamento quanto as obras públicas. As expressões “lei de zoneamento” ou “lei de uso e ocupação do solo” não são empregadas. Já em São Paulo, por outro lado, o plano diretor é considerado um documento programático, enquanto a programação detalhada do território é feita na “lei de zoneamento”.

Apesar de nesta dissertação não se adotar o entendimento de que os planos diretores de São Paulo possuem conteúdo estritamente programático, a passagem é relevante para ilustrar as duas formas diametralmente opostas de planos diretores que existem nos Municípios brasileiros.

Hely Lopes Meirelles (2008, p. 547) também destaca a falta de integração dos planos diretores municipais, justificada pela ausência de planificações a nível nacional e estadual. Assim, uma estrutura piramidal de planejamento<sup>41</sup>, na qual os planos locais se encontram na base, e se articulam sucessivamente aos planos estaduais e, finalmente, ao plano nacional, não é seguida na realidade brasileira.

Cabe considerar que a Constituição Federal estabeleceu o conteúdo mínimo e algumas das finalidades do plano diretor. Como ato inicial da política de desenvolvimento urbano a ser executado pelo poder público municipal (art. 182, *caput*, da CF/88), referida lei deve prever, no mínimo, as “exigências fundamentais de ordenação da cidade” (art. 182, § 2º, da CF/88), os instrumentos<sup>42</sup> para a consecução do desenvolvimento e expansão urbana e as suas regras de aplicação.

Quanto à sua finalidade, a Constituição estabelece que o plano diretor deve “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” – esse que é objetivo da política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*, da CF/88) – e estabelecer os parâmetros de cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º, da CF/88).

Hely Lopes Meirelles (2008, p. 523) e José Afonso da Silva (2012, p. 72) preceituam como funções sociais da cidade àquelas previstas na Carta de Atenas, manifesto urbanístico que resultou do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933. São elas: habitação, trabalho, circulação e recreação.<sup>43</sup> O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), ao estabelecer como diretriz geral da política urbana a “garantia do direito a

---

<sup>41</sup> Faz-se referência ao termo utilizado por Marconi (1957, p. 128): “*il concetto di una pianificazione a struttura piramidale, della quale i piani comunali si troverebbero alla base, articolati successivamente in piani intercomunali, forse provinciali, regionali, fino al piano nazionale posto al vertice*”.

<sup>42</sup> A referência do próprio plano diretor e também do seu conteúdo como “instrumentos” pode causar confusões, reforçadas pelo direito pátrio, especial o Estatuto da Cidade. Fernando Dias Menezes de Almeida (2004, p. 43), ao comentar o art. 4º do Estatuto da Cidade, que apresenta um rol exemplificativo de instrumentos da política urbana, ressalta a impropriedade da sistematização legislativa, que denominou como instrumentos figuras diversas. São chamados se instrumentos alguns muito amplos (por exemplo, planos) e outros mais restritos (por exemplo, tombamento), para citar uma das impropriedades. Os instrumentos em sentido estrito, ao qual se faz referência nesse momento e que compõem o conteúdo do plano diretor, são os institutos jurídicos para execução das finalidades da política urbana, alguns dos quais também já estão dispostos na Constituição Federal: é o caso, por exemplo, dos instrumentos previstos como sanção no caso do não cumprimento da função social da propriedade, o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, I a III, da CF/88).

<sup>43</sup> O Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), organismo não governamental que congrega diversas associações de urbanistas de países europeu, propôs uma reformulação da Carta de Atenas, com vistas a apresentar a sua visão de cidade em atenção à cidade contemporânea. Assim, foi editada a Nova Carta de Atenas, de 2003. Em abril de 2013, o CEU aprovou a Carta do Planejamento Europeu, nele incluindo a Nova Carta de Atenas de 2003. Ele mantém a visão básica do documento de 2003, mas busca apresentar as ideias de forma mais clara e atemporal. Foram destacadas a integração e conexão entre cidades, regiões e territórios; a coesão social, a integração econômica e a integração com o meio ambiente. (ECTP-CEU, s/d).

idades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I), acaba por estabelecer outros aspectos das funções sociais da cidade, tal como a sustentabilidade urbana e a fruição de serviços públicos e de infraestruturas. Odete Medauar (2004, p. 26) inclui no rol a integração entre seres humanos e o crescimento educacional e cultural.

Por fim, com a Nova Agenda Urbana, aprovada na Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), apresentou um rol amplo de compromissos transformadores por meio da mudança no paradigma urbano, acrescentando à concepção de função social da cidade diversos direitos fundamentais. Dá-se destaque à integração e coordenação a nível global, regional, nacional, subnacional e local, à inclusão e igualdade de todos os cidadãos e à redução de desigualdades, à participação de atores relevantes no desenvolvimento urbano, à atenção às questões etárias e de gênero, entre outras.<sup>44</sup>

Por sua vez, a função social da propriedade é um dos princípios da ordem econômica (arts. 5º, XXIII c/c 170, II e III, da CF/88), e, no caso da propriedade urbana<sup>45</sup>, diz respeito à conformação ou conciliação do direito individual de uso, gozo e fruição da propriedade a aspectos de interesse geral, no caso, o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade), considerando o exercício das funções sociais da cidade acima listadas.<sup>46 - 47 - 48</sup>

---

<sup>44</sup> Em outubro de 2016, foi realizada em Quito a Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), na qual foi definida a Nova Agenda Urbana, justificada pela perspectiva de duplicação da população urbana até 2050 e “os desafios de sustentabilidade massivos em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança, e recursos naturais, entre outros” (Nações Unidas, 2016, p. 3). A Nova Agenda Urbana foi redigida com base das premissas da sustentabilidade, da integração e coordenação a nível global, regional, nacional, subnacional e local, e participação de todos os atores relevantes, para atendimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Resolução nº 70/1), e para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas.

<sup>45</sup> Dada a existência da propriedade rural e da propriedade urbana, às quais se aplicam regras diversas da propriedade urbana, é “cabível falar não em ‘propriedade’, mas em ‘propriedades’” (SILVA, 2012, p. 72).

<sup>46</sup> Dallari (1970, pp. 109-111) explica que as condicionantes ao direito de propriedade iniciaram-se com a relação de vizinhança, vez que os vizinhos são os primeiros a suportarem o abuso do direito de propriedade. Eis, então, o fundamento do direito de construir. O direito urbanístico surge com a compreensão que o uso da propriedade impacta não só os vizinhos, mas diversos outros interesses coletivos da urbe, tais como segurança, salubridade, entre outros.

<sup>47</sup> Parte da doutrina (HELY LOPES MEIRELLES, 2008, p. 526; DALLARI, 1970, p. 106, por exemplo) classifica o direito urbanístico como pertencente ao campo do poder de polícia, pois esse constituiria limitações à propriedade. Considerando a definição de poder de polícia do Código Tributário Nacional (art. 78 da Lei Federal nº 5.172/1966), tratar-se-ia de atividade da administração pública municipal que, limitando ou disciplinando o direito de propriedade, regula a prática de atos (tal como a edificação) ou a abstenção de fatos, para preservar o interesse público. Outra linha doutrinária é a preceituada por José Afonso da Silva (2012, p. 73; 2010, pp. 281-284), que sustenta ser a função social da propriedade parte integrante da estrutura do direito de propriedade, e não apenas uma limitação de um direito subjetivo. A função social da propriedade, portanto, constitui o “regime do exercício” do direito da propriedade (SILVA, 2012, p.76). Com consequências jurídicas idênticas, mas com



A tais matérias, opera-se a chamada **reserva de plano diretor**, sendo o plano diretor o “único instrumento jurídico apto a dispor sobre as matérias caracterizadas como de seu conteúdo obrigatório” (PINTO, 2012, p. 208). Assim, por mandamento constitucional, o plano diretor deve congrega aspectos de planejamento (tais como diretrizes e instrumentos), mas, ao menos no que tange aos parâmetros para aferição da função social da propriedade, deve possuir aplicação imediata.

Portanto, de acordo com a Constituição Federal, o plano diretor não é só um instrumento de planejamento urbanístico, mas, em alguma medida, um instrumento também de execução.<sup>49</sup> Nesse ponto, ele é diferente de planos adotados em outros países, especialmente nos da Europa, em que o instrumento de planejamento é distinto dos instrumentos de ação.<sup>50</sup>

Com exceção às disposições sobre a usucapião especial urbana, previstas no art. 183 do diploma constitucional e de aplicação imediata<sup>51</sup>, as demais disposições da Constituição Federal sobre a política urbana exigem regulamentação. Assim, as previsões constitucionais não garantem, mais uma vez, um padrão nos planos diretores. Mesmo que tais instrumentos tenham sido revisados ou criados após 1988 de acordo com o quanto previsto no capítulo *Da*

---

construção hermenêutica diversa, tem-se o posicionamento de Pinto (2012, p. 251), que aponta para o fato de o Estatuto da Cidade ter separado o direito de propriedade do direito de construir, ao instituir instrumentos tal como a outorga onerosa do direito de construir. Assim, referida lei consagrou a edificação não como uma faculdade do direito de propriedade, tal como antes sustentado por parcela da doutrina, mas como matéria de conformação necessária ao planejamento urbano. Adota-se, nesta dissertação, o entendimento de José Afonso da Silva a respeito. Assim, compreende-se ser o direito urbanístico, em especial o plano diretor, que determina o regime jurídico da propriedade urbana, de acordo com as necessidades de desenvolvimento urbano das cidades. Os ditames da referida lei são vinculantes aos proprietários do território por ele abrangido, sob pena de sanção caso não observados.

<sup>48</sup> Sobre esse aspecto, Fernando Dias Menezes de Almeida (2004, p. 60) salienta que, embora razoável a autorização constitucional para que a função social se amolde à realidade local, seria cabível que a opção constituinte fosse diversa, prevendo a definição material da função social da propriedade urbana em âmbito nacional, tal como feito no âmbito da propriedade rural (art. 186, *caput*, da CF/88). De todo modo, no caso da propriedade urbana, a própria constituição define parâmetros no § 4º, ao estabelecer que o solo urbano não cumpre a função social quando não utilizado, subutilizado ou não edificado.

<sup>49</sup> Nesse sentido, vide Victor Carvalho Pinto (2012, p. 210): “o plano diretor precisa atender a um determinado grau de precisão, legalmente definido. Ele não pode se limitar à consagração de diretrizes, princípios e conceitos, como ocorre em diversos Municípios. [...] o plano diretor é diretamente oponível a particulares, uma vez que a Constituição o consagra como principal instrumento de conformação do direito de propriedade (art. 182, § 2º). Se o plano diretor não for suficientemente detalhado, o Poder Público estará descumprindo sua obrigação de planejar, permitindo que intervenções pontuais sejam feitas sem a sua coordenação.”

<sup>50</sup> “A característica básica do sistema continental [europeu] é a estruturação de um sistema de planos urbanísticos, em que planos de menor abrangência territorial são mais detalhados que os de maior abrangência, devendo respeitar as diretrizes por estes estabelecidas.” (PINTO, 2012, pp.78-79). Cite-se, igualmente, o modelo de planejamento recomendado e aplicado pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que adotou a Carta do Planejamento Europeu, contendo principalmente diretrizes. O órgão desenvolverá, ainda, um plano de ação para colocar as diretrizes da Carta do Planejamento Europeu em execução (ECTP-CEU, s/d).

<sup>51</sup> Vide STF, RE nº 422349- RS, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 29/04/2015.

*Política Urbana* da Constituição, as lacunas constitucionais permitem planos bastante diversos.

Há quem defenda que a edição do Estatuto da Cidade tenha contribuído para uma maior unificação do plano diretor pelos Municípios<sup>52</sup>, especialmente ao listar diversos instrumentos de desenvolvimento urbano que poderão ser regrados.

Contudo, o nível de generalidade-especificidade dos planos diretores ainda varia, especialmente em função da existência de outras leis, tal como a lei de zoneamento citada, que podem dar conta da regulação de parte do direito urbanístico. Ademais, caberá aos poderes municipais esmiuçarem as características jurídicas das ferramentas colocadas à disposição pelo Estatuto da Cidade em seu plano diretor.<sup>53</sup>

Tendo em vista que decorre da competência da União para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF/88), não caberia ao Estatuto da Cidade limitar sobremaneira o campo de decisão dos poderes municipais. O objetivo do Estatuto da Cidade não é a plena unificação dos planos diretores, mas, ao revés, o fornecimento de um instrumental exemplificativo e de diretrizes, deixando, ao final, aos Municípios a tomada de decisão no âmbito da política urbana.

Reforça a pluralidade de formatos de plano diretor o acórdão proferido pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário 607.940/DF (rel. Min. Teori Zavascki, j. em 29/10/2015). Nesse caso, o STF decidiu que “nem toda competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação do Plano Diretor”, declarando legítima lei diversa do plano diretor que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados. Assim, poderá haver, nos Municípios, matérias urbanísticas cujo tratamento legal se dê em norma destacada do plano diretor.

De alguma forma, o Conselho das Cidades (ConCidades) e a Conferência das Cidades são arenas em que a diretriz da gestão democrática é colocada em prática (art. 43, III, do

<sup>52</sup> Victor Carvalho Pinto (2012, p. 103) fala em “institucionalização do urbanismo no país”. Odete Medauar (2004, p. 11) ressalta o “descaso governamental em relação aos graves problemas da vida urbana” nos 20 anos que antecederam à edição do Estatuto da Cidade, ressaltando a esperança de que a lei seja divulgada, discutida e aplicada.

<sup>53</sup> Rolnik (2001, p. 5) salienta como uma das inovações do Estatuto da Cidade o ferramental urbanístico: “as inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.” (grifo nosso). Carlos Ari Sundfeld (2010, p. 52), por sua vez, denomina o Estatuto da Cidade como “conjunto normativo intermediário”, pois, “várias de suas normas, dispensadas de qualquer complementação legislativa, são já diretamente invocáveis pelos interessados com base do estabelecimento de relações jurídicas concretas: são o caso dos capítulos relativos a usucapião especial de imóveis urbanos e ao direito de superfície, bem como das regras sobre concessão de uso especial para moradia. Porém, tudo o mais exigirá desdobramentos legislativos ulteriores.” (grifo nosso).

Estatuto da Cidade) e que contribuem para uma compreensão em nível nacional sobre o direito urbanístico, em especial sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. A função de tais órgãos é primordialmente orientativa, não sendo os atos por eles editados vinculantes aos Municípios, ainda que contribuam para a interpretação das normas jurídicas em nível nacional, promovida, em especial, por serem ambientes de diálogo entre os entes federativos.

## 2.8 O TRATAMENTO NACIONAL DOS PLANOS DIRETORES NO ESTATUTO SOCIAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A gestão democrática é uma diretriz da política urbana prevista no Estatuto da Cidade, diploma legal que, conforme mencionado supra, contém normas gerais sobre política urbana e direito urbanístico. Referida diretriz também consta em diversas leis orgânicas (vide os exemplos das capitais, no Apêndice A), mas é no Estatuto da Cidade que ela encontra o seu regime nacional, composto pelos mecanismos de participação popular a serem empregados, os atores a serem envolvidos, as fases e momentos da política pública em que ocorre e por quem deve ser adotada.

O Estatuto da Cidade, nome da Lei nº 10.257/2001, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Trata-se de lei que é pioneira em prever as regras gerais e nacionais sobre a política urbana, estabelecendo, inclusive, o regime jurídico nacional do plano diretor.

Referida lei foi editada de acordo com o art. 24, I e § 1º, da Constituição Federal, que fixa a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, cabendo à União a edição de normas gerais, e igualmente encontra fundamento no art. 21, XX, da Constituição Federal, dispositivo que atribui à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Por fim, o diploma também se sustenta sobre o art. 182, *caput* e § 4º, da Constituição Federal, que prevê a conformidade da política de planejamento urbano municipal às diretrizes fixadas em lei e a aplicação dos instrumentos para o adequado aproveitamento do solo urbano de acordo com lei federal.

Tanto para Medauar (2005, pp. 17-20)<sup>54</sup> como para José Afonso da Silva (2012, pp. 64-68), as diretrizes e as normas gerais equiparam-se, sendo essas as duas formas como a

---

<sup>54</sup> Diretrizes, conforme explica Medauar (2004, p. 20), “denota o sentido de: linhas reguladoras, instruções ou indicações; linhas básicas; balizas; esquemas gerais. Transposto para a fonte legislativa significa dizer preceitos indicadores, preceitos que fixam esquemas gerais, linhas básicas em determinada matéria; preceitos norteadores da efetivação política. Tais prescrições norteadoras dirigem-se, em tese, a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral. As leis de diretrizes contêm, de regra, objetivos, princípios (nem sempre o termo é usado na acepção técnico-jurídica), indicadores para elaboração de termos normativos daí decorrentes e para

Constituição Federal invoca a competência da União para os temas de direito urbanístico e planejamento urbano. José Afonso da Silva assinala que as diretrizes às quais os arts. 21, XX e 182 da Constituição Federal fazem referência são veiculadas mediante a lei federal de normas gerais do art. 24, I e § 1º.

Como são diretrizes, elas deverão deixar campo para regulação direta de situações fáticas (SILVA, 2012, p. 65). As normas gerais, assim, são “restritas a estabelecer diretrizes, sem a possibilidade de codificação exaustiva” (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 166).

Nem sempre é uma tarefa fácil diferenciar as diretrizes legais das leis minuciosas ou com aplicação concreta, ou as normas gerais das normas específicas (FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, 2013, pp. 130-135). Contudo, esse não é um aprofundamento que cabe ao presente trabalho, bastando fazer constar que normas gerais e diretrizes gerais são aquelas que têm caráter impositivo e preceitos vinculantes à atuação legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios (MEDAUAR, 2005, p. 21).<sup>55</sup>

O Estatuto da Cidade está dividido em quatro capítulos, quais sejam: as diretrizes gerais da política urbana (arts. 1º a 3º), os instrumentos da política urbana (arts. 4º a 42); o regramento nacional da gestão democrática (arts. 43 a 45), e as disposições gerais (arts. 46 a 58). Conforme já destacado, no campo dos instrumentos da política urbana, o plano diretor acaba por trazer instrumentos para o desenvolvimento urbano, a serem detalhados no plano diretor.<sup>56</sup>

Poder-se-ia questionar se com a edição do Estatuto da Cidade a União Federal teria adentrado indevidamente nas competências constitucionais municipais.<sup>57</sup>

---

práticas administrativas. [...] Em outras palavras: diretrizes e normas gerais podem ser consideradas similares para efeito dos preceitos contidos.”

<sup>55</sup> Como o Estatuto da Cidade intitula o seu primeiro capítulo como “diretrizes gerais”, vislumbra-se possível o questionamento sobre se as demais disposições do Estatuto da Cidade, presentes nos demais capítulos que não no primeiro, também se configurariam como normas gerais ou diretrizes.

<sup>56</sup> “Atualmente, o direito urbanístico encontra-se numa fase de experimentação. Devido ao caráter generalista dos dispositivos do Estatuto da Cidade, os institutos por ele previstos necessitam ser detalhados no âmbito da legislação municipal, pelo plano diretor e pelas demais leis urbanísticas. Os Municípios assumem o ônus importante de esmiuçar, através da função legislativa, o regime dos instrumentos colocado à sua disposição pelo Estatuto da Cidade, adequando-o a realidades locais tão diversificadas. Daí a importância do estudo jurídico alicerçado nas dificuldades práticas e nas repercussões das leis urbanísticas na cidade.” (MELONCINI, 2014, p. 113).

<sup>57</sup> Cabe ressaltar que essa foi uma preocupação que não passou despercebida à época de tramitação dos projetos de leis que deram origem ao Estatuto da Cidade. Conforme aponta Mariana Moreira (2010, pp. 31-35), Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, à época da tramitação do Projeto de Lei nº 775/1983 do Executivo, discutiam o alcance da lei federal para editar uma lei geral de direito urbanístico, frente à competência municipal prevista na Constituição Federal de 1967 para legislar sobre o seu peculiar interesse. A previsão do art. 24, I da Constituição Federal de 1988 teria tido a sua origem numa sugestão de Hely Lopes Meirelles ao Deputado Nelson Marchezan, no sentido de incluir, na Constituição Federal de 1967, uma emenda com poderes expressos para a União legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano.

Essa discussão é travada no direito brasileiro principalmente com relação à ampliação dos Municípios que são obrigados à edição de um plano diretor.

A Constituição Federal impõe a edição de plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes<sup>58</sup>, sendo que o Estatuto da Cidade ampliou o dever constitucional para os Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para os localizados em áreas de especial interesse turístico ou de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou ainda áreas de risco de deslizamentos, inundações ou outros processos geológicos e hidrológicos; e para Municípios que optem por empregar o parcelamento ou a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo ou a desapropriação urbanística (art. 41 da Lei Federal nº 10.257/2001).

E não só o Estatuto da Cidade ampliou o rol de Municípios cuja edição do plano diretor é obrigatória, mas também atribuiu prazo para a sua edição ou revisão, nos Municípios com mais de 20 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Estipulou, inicialmente, prazo de cinco anos, depois prorrogado até 30 de junho de 2008 (arts. 41, I e II c/c 50 do Estatuto da Cidade). Por sua vez, o artigo 40, § 3º, prevê a periodicidade máxima de dez anos para revisão da lei que instituir o plano diretor<sup>59</sup>, inaugurando-se, a cada período, um novo ciclo de planejamento urbano (SUNDFELD, 2010, pp. 506-507). A legislação municipal pode prever prazo inferior.

O STF possui precedente sobre o tema (ADI nº 826, Tribunal Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, j. em 17/09/1998), no âmbito do qual declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Amapá que ampliou o dever de edição de plano diretor a Municípios com mais de 5 (cinco) mil habitantes, sob o argumento de que teria violado a autonomia dos Municípios, em face do disposto nos arts. 25, 29, 30, I e VIII, da Constituição Federal, e o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por analogia,

---

<sup>58</sup> Como consequência, “[s]eria inconstitucional [...] qualquer disposição de Lei Orgânica Municipal que vedasse a elaboração do plano diretor. De fato, quebraria o princípio da independência e harmonia dos poderes que deve reinar entre os órgãos do Governo Municipal, pois cabe ao Executivo, com exclusividade, a iniciativa dessa lei e a vedação de que se cogita lhe tiraria essa competência.” (GASPARINI, 2004, p. 95).

<sup>59</sup> A despeito do prazo para edição do plano diretor, Gasparini (2004, p. 105) salienta que: “A respeito do prazo para a instituição do plano diretor o Estatuto da Cidade é omissivo, salvo quanto ao de cinco anos previsto para os Municípios com mais de vinte mil habitantes e para as comunas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que não o possuíam na data de sua entrada em vigor, conforme determinado pelo art. 50 desse diploma legal. Se não existe nessas hipóteses qualquer dúvida, o mesmo não se pode afirmar em relação às configuradas nos incisos III, IV e V do art. 41 do Estatuto da Cidade, pois para essas não há prazo determinado ao atendimento dessa obrigação. O plano diretor, no entanto, deverá ser instituído antes da utilização, pelo Município, dos instrumentos de implementação de políticas urbanísticas. Desse modo, o plano diretor deverá estar em vigor quando o Município resolver impor o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados ou após ser integrado em área de especial interesse turístico ou, finalmente, quando for inserido em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.”

referida argumentação também se aplicaria à União Federal, que também deve atender aos dispositivos constitucionais referenciados, restando a questão se esse ente teria violado tais dispositivos com a edição do Estatuto da Cidade.

Ademais, passados quase 20 anos do referido julgado, cabe questionar se o entendimento do STF manter-se-ia o mesmo. A Corte tem reconhecido, por exemplo, o caráter de lei geral do Estatuto da Cidade para definir os parâmetros de cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo para fins extrafiscais, por exemplo<sup>60</sup>, entendimento que poderia ser estendido aos demais dispositivos da norma.

Sobre esse tema, destaca-se a posição de Diógenes Gasparini (2004, p. 96), que reputa tal norma constitucional:

Com efeito, a União ao editar essa norma repete o que já fora previsto no art. 182, §§ 1º e 4º, da Lei Maior da Nação. Quando não, funda seu poder de editar essa norma na competência constitucional para expedir normas gerais de Direito Urbanístico (art. 24, § 1º), onde está, certamente, o poder para dizer qual Município deve ter plano diretor.

A questão da constitucionalidade também merece ser discutida especificamente para as regras do Estatuto da Cidade sobre gestão democrática, principalmente no caso da elaboração do plano diretor. Trata-se de diretriz que comporta deveres no campo de processos legislativos e administrativos. Especialmente quanto ao campo do processo legislativo, trata-se de ramo do direito tipicamente constitucional, cujo detalhamento é restrito e cabe ao ente federado respectivo.

Esse foi o racional para o veto do § 5º do art. 40 do Estatuto da Cidade. Tal dispositivo previa ser “nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º”. O § 4º, por sua vez, estabelece o quanto segue:

§ 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.

<sup>60</sup> O STF tinha o entendimento de que, no caso da cobrança de IPTU progressivo para fins extrafiscais, a hipótese prevista no artigo 182, § 4º, II, da Constituição Federal somente teria se tornado possível a partir da edição do Estatuto da Cidade (AgR no RE nº 338.589 - ES, rel. Min. Eros Grau, j. em 24/08/2008). Em julgado mais recente, porém, decidiu que “[a] progressividade extrafiscal, baseada na função social da propriedade, sempre foi permitida pelo texto Constitucional”, mas que “[e]sta é a modalidade de progressividade que se opera conforme as condições previstas pelo Estatuto da Cidade” (ARE nº 639632 AgR, rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. em 22/10/2013).

Como razão para vetor, destacou-se que:

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.

Porém, ainda que o § 5º do art. 40 do Estatuto da Cidade tenha sido objeto de veto presidencial, basta o próprio § 4º do mesmo artigo para nulificar determinado processo legislativo de planejamento urbano realizado sem tais características obrigatórias.<sup>61</sup>

Seria o § 5º do art. 40 do Estatuto da Cidade inconstitucional? Adota-se, nesta dissertação, posicionamento diverso do quanto exposto nas razões do veto presencial. Entende-se que os dispositivos sobre a diretriz da gestão democrática para elaboração do plano diretor são, ao mesmo tempo (i) normas gerais de procedimentos em matéria processual e (ii) normas gerais sobre política urbana; matérias cuja competência é da União, nos termos dos arts. 24, XI e § 1º, e art. 182, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se está diante de uma norma inconstitucional, mas sim de uma regra que vincula os Municípios na formulação do plano diretor, mesmo nos casos em que a sua lei orgânica nada disponha a respeito.

A questão da constitucionalidade também se põe quanto ao art. 52, IV do mesmo diploma, que tipifica como ato de improbidade administrativa o ato do Prefeito que impeça ou deixe de garantir a participação popular nesse âmbito.<sup>62</sup>

Em pesquisa nos precedentes do STF, identifica-se a ADI nº 678 (rel. min. Celso de Mello, j. em 02/02/1995), na qual a Corte entendeu ser vedado a um estado-membro tipificar

<sup>61</sup> Vide, nesse sentido, o entendimento de Gasparini (2004, p. 99): “Não há sanção de nulidade pelo descumprimento dessas medidas, pois o § 5º, do art. 40, do Estatuto da Cidade, que prescrevia dita pena ao plano diretor instituído em desacordo com as determinações do § 4º, também desse dispositivo estatutário, foi vetado, a pretexto de inconstitucional. Destarte, enquanto o Senado Federal não deliberar sobre esse veto, nada impede que a Lei Orgânica Municipal, inscreva em seu texto sanção semelhante. Acolhido o veto, não prevalecerá a sanção de nulidade; rejeitado, será promulgado o dispositivo então vetado, tornando-se obrigatória sua prescrição. Embora seja assim, cremos que a exigência será cumprida por via transversa, pois essa omissão é considerada improbidade administrativa, conforme estabelece o art. 52, inc. VI, do Estatuto da Cidade, e será visto mais adiante. Ademais, cremos possível responsabilizar o Prefeito Municipal com base no Decreto-lei federal nº 201, de 27/02/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Deveras, no art. 1º desse diploma legal onde estão arroladas as hipóteses dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, o inc. XIV, em sua primeira parte, criminaliza a ação de 'negar execução a lei federal, estadual ou municipal', como infração dessa natureza”.

<sup>62</sup> Cabe assinalar o entendimento de Bucci (2010, p. 357), que preceitua que o veto ao § 5º do art. 40 do Estatuto da Cidade teria retirado à força vinculante do § 4º e da diretriz da gestão democrática da cidade, cabendo a cada Município reger a participação popular no planejamento urbano e no seu acompanhamento.

ilícitos político-administrativos, principalmente de outros entes. Conforme consta da ementa do acórdão:

A Constituição estadual não pode impor, ao Prefeito municipal, o dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores, pois semelhante prescrição normativa, além de provocar estado de submissão institucional do chefe do Executivo ao poder legislativo municipal (sem qualquer correspondência com o modelo positivado na Constituição da República), transgredindo, desse modo, o postulado da separação de poderes, também ofende a autonomia municipal, que se qualifica como pedra angular da organização político-jurídica da Federação brasileira. [...] O estado-membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de ilícitos político-administrativos, ainda mais se as normas estaduais definidoras de tais infrações tiverem por finalidade viabilizar a responsabilização política de agentes e autoridades municipais.

Tal racional conduziria à inconstitucionalidade do art. 52, IV, do Estatuto da Cidade.

Ocorre que o STF vem aplicando o Decreto-lei n° 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores<sup>63</sup>, ou seja, norma com forma de lei federal que também prevê ilícito administrativo para membros dos poderes municipais. Com efeito, o art. 1º, XIV desse diploma legal criminaliza a ação de “negar execução a lei federal, estadual ou municipal”, sendo aplicável também aos Prefeitos que se negam a dar execução às regras de elaboração do plano diretor estabelecidas no Estatuto da Cidade.

Outro veto que merece discussão é o inciso I do artigo 52, que caracterizava como improbidade administrativa o ato de Prefeito que visa “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”. Eis as razões apresentadas:

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 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.

---

<sup>63</sup> Por exemplo, RHC 142095 AgR, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 01/09/2017; RHC 142091 AgR, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 01/09/2017; RHC 138752, Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. em 04/04/2017.



As razões de veto afirmam que tal dispositivo “tem natureza muito mais política do que jurídica”, o que é de pouco sentido. Parece querer expressar é a ideia de que, por ser um ato político, esse teria uma menor eficácia jurídica, o que não se admite no direito. Em outras palavras, ou um ato é jurídico, ou não o é. Ademais, não existe uma gradação incompatível entre as naturezas de um instituto como se propõe, sendo possível que ele possua ambas as dimensões, jurídica e política.

A dificuldade de precisar os contornos jurídicos da gestão democrática da cidade e as controvérsias jurídicas geradas por esse desafio são, esses sim, problemas jurídicos, que, contudo, não são incontornáveis, sendo propósito da presente dissertação contribuir para aclarar os aspectos desse instituto conforme o ordenamento vigente.

## 2.9 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A gestão democrática da cidade consiste na aplicação dos instrumentos de gestão democrática na elaboração, formulação e execução da política urbana.<sup>64</sup> Ela implica a “participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas” (BUCCI, 2010, p. 345). Além de um princípio, a gestão democrática traduz-se numa diretriz operacional, com aplicação direta na condução dos processos relacionados à política urbana e nas decisões que deles derivam (BUCCI, 2010, p. 345).

A gestão democrática da cidade encontra previsão constitucional no artigo 29, XII da Constituição Federal, que prevê como preceito a reger a atividade de planejamento municipal a cooperação das associações representativas. O seu contorno atual em nível nacional foi expandido pelo Estatuto da Cidade, que estabeleceu como uma das diretrizes da política urbana “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II).

O Estatuto da Cidade previu os atores a serem envolvidos, quais sejam, a população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 2º, II). Estabeleceu, também, os mecanismos de participação popular de emprego obrigatório: os órgãos colegiados de política urbana; os debates, as audiências públicas, as consultas públicas; e as conferências (art. 43). A iniciativa popular também foi listada entre o rol do art. 43, contudo

---

<sup>64</sup> Para Mencio (2007, p. 99), a “aplicação dos instrumentos da democracia participativa, compreendida na formulação direta e indireta, [...] na elaboração, formulação e execução da política urbana”.

não é dever do poder público, mas faculdade dos cidadãos; é a apreciação da proposta popular é obrigatória ao poder legislativo.

Apesar de a gestão democrática ser diretriz cuja aplicação perpassa o planejamento, execução e acompanhamento da política pública urbana, o Estatuto da Cidade estabeleceu alguns momentos em que alguns dos instrumentos específicos de gestão democrática são obrigatórios. Assim, a gestão democrática é imposta (i) 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, quando deve ocorrer audiência do Poder Público municipal e da população interessada (art. 2º, XIII, do Estatuto da Cidade); (ii) no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, quando é obrigatória a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 40, § 4º, I); e (iii) nos processos de elaboração de leis orçamentárias, para as quais é obrigatória a realização de debates, audiências e consultas públicas (arts. 4, III, “f”, e 44, do Estatuto da Cidade).

Por fim, o Estatuto da Cidade também lista por quem cada instrumento de participação popular deve ser adotado. Assim, a gestão democrática da cidade não vincula somente os poderes municipais, mas também os poderes nacionais e estaduais.

A tabela abaixo apresenta a sistematização da gestão democrática da cidade a partir da leitura dos dispositivos do Estatuto da Cidade:

Tabela 1 – Gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade

<b>Instrumento</b>	<b>Momento específico em que é obrigatória</b>	<b>Órgão competente</b>	<b>Dispositivo do Estatuto da Cidade</b>	<b>No.</b>
-	na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano	-	art. 2º, II	A
	acompanhamento e controle do plano diretor	-	art. 42, III	B
órgãos colegiados de política urbana	-	poderes dos níveis nacional, estadual e municipal	art. 43, I	C
audiências	-	-	art. 44	D
	para as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual	poderes municipais	art. 43, II	E

<b>Instrumento</b>	<b>Momento específico em que é obrigatória</b>	<b>Órgão competente</b>	<b>Dispositivo do Estatuto da Cidade</b>	<b>No.</b>
audiências	no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação	poderes municipais	art. 40, § 4º, I	F
	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	poder executivo municipal	art. 2º, XIII,	G
debates	-	-	art. 44	H
	para as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual	poderes municipais	art. 43, II	I
	no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação	poderes municipais	art. 40, § 4º, I	J
consultas públicas	-	-	art. 44	K
	para as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual	poderes municipais	art. 43, II	L
conferências	“sobre assuntos de interesse urbano”	poderes dos níveis nacional, estadual e municipal	art. 43, III	M
iniciativa popular	de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano	cidadãos	art. 43, III	N

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Verifica-se que a gestão democrática na elaboração do plano diretor é um dos momentos em que a participação popular deve ser garantida no âmbito da política urbana. Os instrumentos obrigatórios nesse processo são as audiências e consultas públicas, e os atores que devem ser envolvidos, obrigatoriamente, são a população e as associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade e art. 29, XII, da CF/88 – linhas F e I da tabela acima).

As previsões das linhas A, C, D, H, K e M da Tabela 1 atuam no processo de elaboração do plano diretor como os princípios da gestão democrática, ou seja, como “mandado de otimização”, que “poderem ser satisfeitos em graus variados” e que “a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (ALEXY, 2008, p. 90). Não têm, portanto, caráter de regra. Como consequência, ainda é possível que a diretriz da gestão democrática da cidade seja atendida mesmo caso determinado processo para elaboração do plano diretor não conte com a participação de órgãos colegiados de política urbana, ou não tenha abarcado a realização de consulta pública e conferência.

As linhas B, E, G, I, L constituem regras, mas em momentos diversos da política urbana.

Por fim, a linha N diz respeito à iniciativa popular, que será melhor detalhada no item 3.1.3. Tal instrumento constitui um direito do cidadão, e, caso executado, tem como contrapartida o dever de resposta do agente estatal.

Cumprido considerar que as constituições dos Estados e as normas dos Municípios, inclusive a lei orgânica e o regimento interno da Câmara dos Vereadores, podem prever princípios e regras adicionais no âmbito da gestão democrática da cidade, desde que não reduzam os direitos à participação previstos em âmbito constitucional e nacional. Ademais, a gestão democrática da cidade pode ser regulamentada por cada ente federativo.

No âmbito da União, a gestão democrática da cidade é realizada por meio do ConCidades e da Conferência Nacional das Cidades, órgãos que atuam para proposição e controle da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A Medida Provisória nº 2.220/2001, convertida na Lei Federal nº 10.683/2003, instituiu o ConCidades, hoje regrado pela Medida Provisória nº 782/2017 e pelo Decreto Federal nº 5.790/2006. Trata-se de órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que conta com a participação de representantes de diversos entes federativos e da sociedade civil. O ConCidades delibera em matéria da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), editando resoluções que são orientativas sobre a aplicação do Estatuto da Cidade (art. 3º, IV, do Decreto Municipal nº 5.790/2006).

O ConCidades editou a Resolução ConCidades nº 25/2005, que trata de orientações para elaboração do plano diretor. Tal resolução contém uma série de recomendações a serem seguidas pelos Municípios na garantia da gestão democrática nessa fase de planejamento.

A Conferência Nacional das Cidades, por sua vez, atualmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.076/2017, é conferência organizada pelo Ministério das Cidades,

realizada a cada 4 (quatro anos), tendo dentre os seus objetivos a promoção da interlocução entre autoridades e gestores públicos dos entes federativos, em seus três níveis, com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. É na Conferência Nacional das Cidades que são formuladas proposições sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de suas áreas estratégicas, bem como avaliadas a aplicação dessa política e do Estatuto da Cidade em âmbito nacional.

Já no âmbito municipal, verificam-se normas que repetem ou inovam as previsões federais, consequência de ser o município o ente federativo protagonista em termos de política urbana.

Em levantamento feito nas legislações das capitais brasileiras<sup>65</sup>, verificou-se que todas as capitais contêm, em suas leis orgânicas, dispositivos sobre a gestão democrática da cidade (Apêndice A).

Ademais, a pesquisa apontou que muitos dos planos diretores regram a sua própria revisão. Assim, o processo de revisão do plano diretor estabelecido no plano vigente poderá ter como consequência a revogação, ab-rogação, derrogação ou alteração das disposições que tratam da gestão democrática, mas desde que siga o rito então previsto.<sup>66</sup>

Algumas legislações trazem regras específicas para alguns dos instrumentos de gestão democrática. Para as audiências públicas e consultas, verificou-se a indicação de prazos mínimos entre a convocação e a sua realização; os documentos e informações que deverão ser disponibilizados aos interessados previamente (tais como estudos, plantas, planilhas e projetos), bem como o seu formato (vídeo, cartazes, folhetos e outros tipos de publicação, entre outros); as diretrizes para a definição do local e horário de sua realização, para as audiências (se acessíveis, se por bairro ou regionalizadas, por exemplo), e os canais de

---

<sup>65</sup> O objeto da pesquisa, apresentado no Apêndice A desse trabalho, teve como objeto os dispositivos sobre gestão democrática na elaboração do plano diretor (tanto dispositivos genéricos, como específicos dessa fase) presentes nas leis orgânicas e planos diretores das capitais brasileiras. Salienta-se que essa pesquisa não teve o objetivo de apontar outros momentos da execução da política urbanística em que a gestão democrática da cidade foi imposta.

<sup>66</sup> A questão parece, mas não é, semelhante à discussão existente sobre os limites das chamadas cláusulas pétreas e o seu alcance na revisão da Constituição por emendas. Isso porque o poder constituinte divide-se em originário e derivado; o primeiro tendo outorgado ao segundo o poder de revisão constitucional, segundo determinadas regras. Em razão do limite lógico implícito que recai sobre uma autoridade, que não pode dispor dos limites de seu próprio poder – visto que esse poder e seus limites foram outorgados por uma autoridade superior que, por isso, detém essa prerrogativa – surge a questão de se seria possível ao poder derivado modificar as regras dessa outorga, alterando as cláusulas pétreas da Constituição. Para a discussão desse tema, vide Luís Virgílio Afonso da SILVA (2001) que defende a impossibilidade da dupla revisão.

Diferentemente, no caso em tela, há apenas um poder – o poder legislativo municipal – cujo poder (competência) decorre de atribuição da Constituição Federal. A previsão de regras na própria lei do plano diretor sobre sua revisão caracteriza-se como uma autolimitação de poder, que, nesse caso, admite a dupla revisão (possibilidade de alterar o procedimento de revisão, para depois se proceder à revisão).

comunicação, no caso das consultas (se por meio de sítio eletrônico, em assembleia, ou por correspondência, por exemplo); as regras sobre o seu registro (se obrigatória a gravação das audiências, por exemplo); as regras sobre a sua divisão de conteúdo (se temáticas, por segmento social, por exemplo); a exigência de atendimento de regras de comunicação acessível a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (tradução em libras e disponibilização de relatórios em braile, por exemplo).

No caso do instrumento da iniciativa popular, por sua vez, alguns diplomas preveem o número mínimo de assinaturas do eleitorado a serem apresentadas junto aos planos, programas e projetos propostos. Outros, por sua vez, estabelecem um procedimento interno de análise das propostas populares, prevendo-se, por exemplo, o envolvimento de órgãos técnicos competentes e envio ao Prefeito (vide o plano diretor de Salvador).

Outra previsão recorrente nas legislações municipais é a imposição do uso de outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a fase de elaboração do plano diretor. Assim, algumas legislações impõem a condução de discussões na fase de formulação do plano diretor em conferências ou por órgãos colegiados da política urbana. Pôde-se notar que, em algumas capitais, os conselhos constituem uma das principais, senão a principal, forma de participação popular prevista para toda gestão democrática da cidade, inclusive na fase de elaboração do plano diretor.

Além dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, alguns Municípios apresentaram instrumentos inovadores de participação popular. Cite-se as ações de sensibilização e mobilização, previstas na legislação de Salvador, bem como a capacitação, prevista nas normas de Salvador, Fortaleza, Vitória, Curitiba e Recife. O plano diretor de São Paulo e de Curitiba apresentaram também o mecanismo das oficinas, tendo por objetivo a formação dos munícipes, no caso paulistano, e a melhor compreensão e participação no processo de gestão democrática da cidade, no caso curitibano.

As leis de algumas capitais previram, também, órgãos responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do plano diretor, de caráter técnico (tais como a Fundação Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, a comissão especial presidida pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão de Belém, e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), ou participativo (tal como o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização de Campo Grande). Além de discutirem a elaboração do plano diretor internamente, tais órgãos e entidades também são, por vezes, incumbidos por garantir o cumprimento da pauta participativa para a elaboração do plano diretor. Tal estrutura faz parte da orientação do Conselho das Cidades, que, no art. 3º, §§ 1º e

2º, de sua Resolução nº 25/2005, prevê que nas cidades onde houve conselhos das cidades esse órgão possa assumir a função de coordenação do processo participativo de elaboração do plano diretor.

Outra inovação das normas municipais diz respeito às categorias sociais que devem ser envolvidas no processo, diretamente ou mediante representantes. Veja-se a listagem abaixo, que contempla as diversas categorias indicadas pela legislação das capitais, que deverão ser representadas no processo de elaboração do plano diretor. Verifica-se que algumas categorias são mais amplas do que outras:

- comunidade interessada (Rio Branco, Macapá e João Pessoa);
- lideranças comunitárias (Belém);
- organizações e movimentos populares (Rio Branco, Campo Grande e Porto Velho);
- sociedade civil organizada (Campo Grande);
- movimentos sociais (Salvador);
- movimentos de moradia (São Paulo);
- movimentos ambientalistas (São Paulo);
- movimentos de mobilidade urbana (São Paulo);
- movimentos culturais (São Paulo);
- associações de bairros (São Paulo);
- organização não-governamental (Porto Velho, Florianópolis e São Paulo);
- associações comunitárias (Aracajú);
- entidades e associações de classe (Rio Branco e Campo Grande, Florianópolis);
- entidades ou conselhos profissionais (Aracajú, Fortaleza, Campo Grande, Porto Velho, Florianópolis e São Paulo);
- sindicatos (Maceió, Aracajú, Porto Velho, Florianópolis e São Paulo);
- profissionais especializados (Salvador);
- organizações patronais (Florianópolis);
- setor empresarial (da indústria, do comércio e de serviços) (São Paulo);
- partidos políticos (Fortaleza e Goiânia);
- diretórios de partidos políticos (Aracajú);
- entidades acadêmicas e de pesquisa (Campo Grande, Porto Velho e São Paulo);
- universidades (Florianópolis);
- fundações privadas (Florianópolis);
- conselhos afetos ao desenvolvimento urbano (Florianópolis);

- entidades representativas de pessoas com mobilidade reduzida (Florianópolis);
- usuários dos serviços públicos (Curitiba e Recife);
- concessionários dos serviços públicos (Recife);
- entidades religiosas (São Paulo);
- entidades legalmente constituídas (Goiânia e Belém);
- outros agentes sociais (Salvador); e
- outras representações locais (Aracaju).

A imposição de envolvimento de tais grupos sociais ou de seus representantes ocorre de forma genérica, sem a indicação de segmentos, ou específica, com a expressa indicação dos participantes em determinado instrumento participativo, tal como no caso da indicação da composição dos conselhos participativos.

Por fim, as normas municipais estabelecem regras para o cumprimento do princípio da transparência e do acesso à informação especificamente para a fase de elaboração do plano diretor. Algumas legislações tratam da divulgação de intervenções realizadas em audiências públicas, da publicação de estudos e análises que servirem de fundamentação às propostas e das contribuições recebidas em consultas e audiências públicas, por exemplo. Algumas dessas imposições redundam das regras previstas pelos diplomas que tratam especificamente do acesso à informação. Outras, por sua vez, ampliam a obrigação de transparência ativa dos poderes estatais, consistente na divulgação pró-ativa de informações de interesse público, independentemente de requerimento, em sítios eletrônicos de acesso irrestrito.

## 2.10 CONCLUSÕES PARCIAIS

Sintetizam-se abaixo as conclusões obtidas a partir das reflexões deste capítulo:

- a) A gestão democrática é uma diretriz da ordem constitucional brasileira que impõe aos poderes estatais a adoção de mecanismos participativos em seus processos decisórios, estando fundada no princípio democrático e tendo por finalidade o aprimoramento da democracia através da responsividade dos agentes públicos e da legitimação das decisões estatais;
- b) A gestão democrática não se exaure em seus aspectos políticos, possuindo contornos jurídicos;
- c) Mesmo nos casos em que nada disponha a lei orgânica, a gestão democrática da cidade é diretriz vinculante aos Municípios, pois constitui norma geral de procedimentos em matéria processual;



- d) A gestão democrática da cidade é um conceito convencionado pela lei, que remete a execução de um conjunto de instrumentos por via de um processo, com a finalidade de inclusão de agentes e para a produção de determinado ato estatal; O Estatuto da Cidade rege o regime nacional da gestão democrática da cidade, indicando os mecanismos de participação popular a serem empregados, os atores a serem envolvidos, as fases e momentos da política pública em que ocorre e por quem deve ser adotada; em função das competências constitucionais nesse tema, a gestão democrática da cidade também pode encontrar parâmetros nas Constituições Estaduais, na lei orgânica do Município e em outras normas municipais, tal como o regimento interno da Câmara dos Vereadores;
- e) A gestão democrática na elaboração do plano diretor é uma das formas de gestão democrática da cidade, composta pelo regime jurídico decorrente da teoria geral do processo participativo, somado às notas específicas que derivam de a sua finalidade ser a edição do plano diretor; ela é composta por regras e princípios, não tendo as normas constitucional e nacional apresentado um conjunto de instrumentos exaustivo para a sua execução;
- f) A gestão democrática na elaboração do plano diretor abrange a adoção de instrumentos para participação de interessados na formulação e integração desse instrumento, de modo que todo o conteúdo desse plano deve ser submetido à participação popular. Em função do exercício das competências previstas na Constituição de 1988, os planos diretores são instrumentos bastante variados, o que também torna variado o conteúdo a ser submetido ao escrutínio popular mediante o emprego de mecanismos participativos; e
- g) O plano diretor instrumentaliza planejamento urbanístico e deve também prever instrumentos de eficácia imediata, dado que serve de parâmetro para o controle da função social da propriedade. O seu conteúdo mínimo deverá ser submetido à diretriz de gestão democrática, não sendo admitido que temas que deveriam constar do plano diretor estejam previstos em outras leis, sob pena de descumprimento do devido processo legal e violação da reserva de plano diretor.

### 3 REGIME JURÍDICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

#### 3.1 INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

O processo participativo é um conjunto de atos teleologicamente concatenados, cujo fim é tanto a produção do ato pela autoridade administrativa, como, também, a participação ampla.

No caso da participação para elaboração do plano diretor, têm-se dois processos participativos, o que se verifica da natureza jurídica do plano diretor e da competência do poder executivo pela iniciativa legislativa.

É consolidado o entendimento de que os planos diretores no Brasil têm natureza jurídica de lei. Tanto o art. 182, § 1º da Constituição Federal, como o art. 40 do Estatuto da Cidade estabelecem (assim como também preveem diversas Leis Orgânicas) que o plano diretor há de ser **aprovado** por lei, o que poderia suscitar a questão de se há diferença entre o plano e a lei que o aprova (SILVA, 2012, p. 96). Esse termo, todavia, não altera a natureza jurídica de lei desse plano urbanístico<sup>67</sup>, mas denota haver duas fases necessárias até que ele passe a existir<sup>68</sup> no ordenamento jurídico.

O plano diretor instrumentaliza-se a partir de dois processos<sup>69</sup>: (i) um, conduzido no âmbito da Administração Pública Municipal, vez que é do Prefeito a competência para propor o Plano; (ii) e outro, na seara legislativa, vez que compete à Câmara dos Vereadores a sua aprovação, seguida da sanção do Prefeito. Para facilitar as considerações sobre cada uma dessas etapas, denominou-se a primeira fase supramencionada de “fase de formulação do plano diretor”, e a segunda, de “fase de integração e aprovação do plano diretor”.<sup>70</sup>

Ambos os processos são compostos por diversos atos procedimentais e pelo menos alguns instrumentos ou mecanismos participativos.

<sup>67</sup> E nem haveria de ser diferente. Como denota José Afonso da Silva (2012, p. 126), a exigência de aprovação de planos urbanísticos por lei está em linha com o princípio da legalidade, dado que o direito brasileiro não admite que se criem deveres senão em virtude de lei.

<sup>68</sup> Entende-se a existência do ponto de vista jurídico, interessando ao presente trabalho as etapas necessárias até a promulgação da lei que der origem ao plano diretor.

<sup>69</sup> Tratam-se de dois processos inclusive do ponto de vista material. O processo para elaboração do plano diretor recebe um número na fase em que tramita na Administração Pública, e outro na Câmara dos Vereadores.

<sup>70</sup> É certo que essas duas etapas necessárias até a promulgação da lei que institui o plano diretor podem ser subdivididas em fases menores, as quais serão abordadas ao longo desse trabalho. Todavia, em diversas passagens desse trabalho, faz-se referência a essa divisão dual, que é útil para que se proceda à análise da natureza jurídica dos processos para edição e aprovação do plano diretor, pois desse enquadramento decorrem regras diversas, que também incidem nas fases de participação de interessados.

Denomina-se instrumento participativo (ou mecanismo participativo)<sup>71</sup> para o fim dessa dissertação a etapa específica do processo ordenada para promover a participação popular. É mediante tais instrumentos, portanto, que a finalidade de inclusão do processo é atendida.

O Estatuto da Cidade lista alguns dos mecanismos para execução da diretriz da gestão democrática, dois cuja implementação é obrigatória para a fase de elaboração do plano diretor (art. 40, § 4º, I do Estatuto da Cidade). São eles as audiências públicas e os debates. Apesar de serem tidos usualmente como sinônimos, os debates são audiências públicas qualificadas, em que as justificativas, devolutivas e respostas públicas são feitas oralmente.

Portanto, os poderes legislativo e executivos municipais devem empregar esses dois mecanismos na elaboração do plano diretor, sendo-lhes facultada a utilização de outros instrumentos participativos, tanto previstos no Estatuto da Cidade e nas demais leis de regência, como outros desenhados pelos agentes públicos (conforme se discutirá no item 3.1.6).

Abaixo, passa-se a discutir as características dos mecanismos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade para a fase de elaboração do plano diretor.

### 3.1.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DEBATES

As audiências públicas são reuniões nas quais os interessados são convocados a apresentar contribuições orais ou debater sobre temas de interesse público, a fim de subsidiar a decisão estatal. Trata-se de instrumento mediante o qual é dada ao cidadão a chance de confrontar a sua opinião com o ponto de vista do poder público e dos demais cidadãos (MARTINS JÚNIOR, 2005, p. 251).

Conforme previsto na legislação<sup>72</sup> e sistematizado pela doutrina<sup>73</sup>, destaca-se na audiência pública o atendimento ao princípio da oralidade, a sua realização em sessões

---

<sup>71</sup> Nas ciências sociais, Leonardo Avritzer denomina-os de instituições participativas, definindo-as como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

<sup>72</sup> O Decreto Federal nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), traz o conceito de diversos instrumentos participativos, dentre eles o da audiência pública. Tal norma a define como “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”.

<sup>73</sup> No âmbito da Administração Pública, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 12) a define como “um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.

presenciais e as suas diversas finalidades: de esclarecer a população, de discutir e subsidiar decisões estatais, de legitimá-las e de conferir transparência ao processo decisório.

Especificamente no âmbito do processo para a elaboração do plano diretor, as audiências públicas têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo da minuta do plano diretor, nos termos do art. 8º da Resolução ConCidades nº 25/2005, que trata de orientações para elaboração do plano diretor.

Alguns autores apontam que as audiências públicas são abertas a qualquer interessado, enquanto outros indicam que são destinadas a indivíduos e a grupos sociais determinados. Sobre esse ponto, no que concerne o processo para elaboração do plano diretor, o art. 8º, IV, da Resolução ConCidades nº 25/2005 estabelece que deverá ser garantida “a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição”.

Todavia, entende-se ser obrigatório que haja a abertura para qualquer interessado no âmbito do processo participativo, admitindo-se, por outro lado, a realização de audiências públicas voltadas para específicos segmentos sociais, desde que toda a população seja ouvida em determinado momento do processo participativo.

A fim de que não haja prejuízo à inclusão, quando empregada uma agenda de audiências públicas destinadas a ouvir os segmentos sociais separadamente, é recomendada a realização também de uma ou mais audiências públicas de participação aberta a toda a população, evitando-se que determinado grupo social seja excluído.

---

Evanna Soares (2002, p. 261) a define como “um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade abre espaço para que todas as pessoas tenham a oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através delas que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que tem caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.” Marcos Perez (2004, p. 168) define audiência pública no âmbito da administração pública como “instituto de participação popular na Administração Pública, de caráter não vinculante, consultivo ou meramente opinativo, inserido na fase instrutória do processo decisório, consistente na realização de uma sessão pública aberta a todos os interessados e voltada ao esclarecimento e à discussão de todos os aspectos e problemas envolvidos em uma determinada decisão administrativa.”

Mariana Mencio (2007, p. 113), como “um evento, mais precisamente uma sessão de discussão, aberta ao povo, promovida pelo Poder Público, na qual os cidadãos exercerão o direito de manifestar suas opiniões sobre certos planos e projetos de lei e a Administração Pública ou poder legislativo informarão e esclarecerão dúvidas sobre esses projetos para a população interessada, que será atingida por determinada decisão administrativa ou edição de lei.”

Daniela Campos Libório Di Sarno (2011, p. 43), por sua vez, a define como “uma forma de participação direta da sociedade no processo de formação decisória do poder público e, por isso, prévia a decisão que se pretenda tomar.”

Por fim, para Fábio Gomes dos Santos (2015, pp. 34-35) as conceitua como “institutos participativos utilizados para a criação de espaços de debate onde seja possível ouvir e ser ouvido. [...] Assim, elas permitem aos cidadãos exercerem o direito de serem ouvidos pelas autoridades quanto a assuntos públicos, como destaca Gustavo Justino de Oliveira, ao mesmo tempo em que os cidadãos podem informar-se sobre os detalhes da atuação administrativa em um ambiente de diálogo público.”

Diferentemente do referendo, a audiência pública é um mecanismo de participação prévio à decisão estatal, ou seja, na fase instrutória do processo (PEREZ, 2004, p. 168; MEDAUAR, 2014, p. 216; BANDEIRA DE MELLO, 2015, pp. 448-449). Assim, as contribuições apresentadas em audiência pública integram o processo de formação do ato jurídico.

Cumpre salientar o caráter consultivo e opinativo (PEREZ, 2004, p. 168) das audiências públicas, sendo que as contribuições apresentadas por interessados não são vinculantes aos poderes públicos, senão impondo o dever de motivação. A integração no processo decisório dá-se mediante o conhecimento, pelos agentes públicos, das posições e opiniões dos cidadãos, com o potencial de influenciar a decisão finalmente adotada.

A regra no ordenamento jurídico brasileiro é a facultatividade de audiências públicas nos processos decisórios (vide, por exemplo, o art. 31 da Lei de Processo Administrativo Federal, a Lei Federal nº 9.784/1999), sendo que a obrigatoriedade requer lei, tal como ocorre para a aprovação do plano diretor.

Quanto aos formatos das audiências públicas, esses podem ser diversos. O debate é, juntamente com a oitiva (ou coleta de opinião), uma das formas de concretização das audiências públicas (MARTINS JÚNIOR, 2005, p. 248). Nos debates, a realização de devolutivas por parte dos poderes estatais necessariamente deve respeitar ao princípio da oralidade, devendo ser apresentadas na reunião. Já na oitiva, a reflexão e a resposta à população podem ocorrer depois, pois o seu objetivo principal é conhecer as posições da população e de representantes de segmentos sociais.

O desenvolvimento das audiências inicia-se com a publicação do aviso de audiência pública, que deve ser divulgado nos meios oficiais (diário oficial, imprensa local<sup>74</sup> e em sítios eletrônicos) em tempo hábil para que interessados se preparem para comparecer à sessão. No aviso devem constar o tema, o local e a data da audiência pública.

Deverão ser disponibilizados previamente à sessão todas as informações e documentos que sejam necessários à contribuição informada da população. Assim, no caso de uma audiência pública sobre determinada norma, as referidas minutas, caso já elaboradas, deverão estar disponíveis aos participantes. Caso o tema a ser discutido seja complexo, também será necessário, com fundamento dos princípios da igualdade, da transparência e informação, que seja disponibilizado material informativo, tal como relatório analítico ou explicativo.

Na data da audiência pública, deverá haver lista de presença dos participantes (em linha com recomendação do art. 8º, IV, da Resolução ConCidades nº 25/2005), usualmente

---

<sup>74</sup> O art. 8º, I, da Resolução ConCidades nº 25/2005 trata da possibilidade de utilização de outros meios de comunicação no caso de ausente imprensa local.

disponibilizada na entrada do local. Além dos campos de identificações e do contato, é desejável que se solicite do participante a indicação de se ele representa determinado segmento social e a sua especificação. Nalguns Municípios, solicita-se igualmente a indicação do bairro onde a pessoa mora, para análise de se o processo participativo contou com interessados das diversas localidades da cidade.

A sessão inicia-se com a exposição do tema a ser discutido e das regras de participação, seguidas, usualmente, de uma breve apresentação feita pela autoridade pública, salientando os principais aspectos da minuta ou do tema do plano diretor a ser discutido. Após, iniciam-se as manifestações dos interessados, que, usualmente, são convidados a se inscrever previamente numa lista de fala, por ordem de chegada.

É usual que se admita a apresentação de manifestações por escrito ao longo da audiência, de forma a conjugar a audiência à consulta pública. Trata-se de opção relevante para permitir a manifestação de interessados que, por qualquer razão, não queiram ou não possam se manifestar oralmente.

É necessário que seja lavrada ata da audiência (vide subcapítulo Princípio da oralidade, da documentação e da separação de votação e execução). Além da ata, a Resolução ConCidades nº 25/2005 recomenda também a gravação da sessão (art. 8º, V).

É dever do agente estatal responder às contribuições apresentadas no âmbito de audiência pública.<sup>75</sup> A resposta pode ser oral, mas também pode ser feita por escrito. Assim, o processo de audiência pública não deve necessariamente se exaurir na sessão pública, sendo admitido que as respostas e análises sobre as contribuições apresentadas sejam publicadas posteriormente em sítio eletrônico (art. 8º, § 2º, da Lei Federal nº 12.526/2011), em atendimento ao dever de publicidade ativa.

### 3.1.2 CONSULTAS PÚBLICAS

As consultas públicas se assemelham às audiências públicas, com a peculiaridade de que as contribuições populares são apresentadas por escrito.<sup>76</sup> Mediante a consulta pública, a

<sup>75</sup> No âmbito de processos administrativos federais, o art. 34 da Lei Federal nº 9.784/1999 prevê que “os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.”

<sup>76</sup> O Decreto Federal nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), as define como “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação”.

opinião pública é colhida “através da manifestação firmada através de peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas no processo” (CARVALHO FILHO, 2001, p. 186).

As consultas públicas também são consultivas e opinativas e sua finalidade é, igualmente, permitir que a população apresente a sua opinião a fim de dar insumos à decisão da autoridade estatal. A regra é a facultatividade da consulta pública (vide, também, o art. 31 da Lei de Processo Administrativo Federal, a Lei Federal nº 9.784/1999), havendo casos em que a legislação impõe a sua realização obrigatória (como, por exemplo na elaboração do orçamento público, de acordo com o art. 44 do Estatuto da Cidade).

No caso da elaboração do plano diretor, as consultas públicas não são obrigatórias para todos os Municípios. O Estatuto da Cidade não impõe a sua realização especificamente para essa fase do desenvolvimento urbano, mencionando, por outro lado, que esse instrumento pode ser empregado para garantir a gestão democrática da cidade. Ainda que não sejam obrigatórias nessa fase por força do Estatuto da Cidade, são recomendáveis.

Em razão de a manifestação popular vir na forma escrita, as consultas públicas permitem que os cidadãos ofereçam sugestões mais robustas, tais como minutas de artigos da lei do plano diretor. Igualmente, admitem contribuições técnicas e mais estruturadas, dado que, em geral, não se impõe limite para a contribuição (diferentemente do que ocorre para as audiências públicas, nas quais usualmente se estabelece um limite de tempo de fala, para que seja possível a participação de mais agentes). Ademais, tal mecanismo permite submeter à consideração pública temas específicos do plano diretor, de forma a organizar a participação da população, ou ainda tratar de toda a minuta do plano diretor.

As consultas públicas também devem ser publicitadas adequadamente, devendo ser aberto prazo razoável para que os interessados apreciem a matéria sob exame e apresentem as suas contribuições.<sup>77</sup> Findo o prazo para recebimento das manifestações, é dever do agente estatal responder motivadamente as contribuições recebidas.

### 3.1.3 DIREITO DE PETIÇÃO E A INICIATIVA POPULAR

O direito de petição é o direito do cidadão de manifestação perante os poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, decorrente do art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal.

---

<sup>77</sup> No âmbito do processo administrativo federal, o art. 31, § 1º da Lei Federal nº 9.784/1999 prevê que: “A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.”

Não se trata de um mecanismo de participação obrigatório na fase de elaboração do plano diretor, mas pode ser empregado para apresentar queixa, reclamação ou opinião, ou para solicitar informação, de forma gratuita (Lei Federal nº 9.265/1996), gerando o direito de resposta motivada no prazo legal, nos termos da lei de processo administrativo do Município.

O direito de petição é um instrumento que permite ao cidadão solicitar o cumprimento do rito participativo. Vislumbra-se possível, por exemplo, o requerimento por parte de privados da realização de audiências ou consultas públicas, ou o emprego de outros mecanismos participativos. Veja, por exemplo, a recomendação do art. 9º da Resolução ConCidades nº 25/2005, que trata de orientações para elaboração do plano diretor, sobre a possibilidade de a própria sociedade civil convocar audiência pública, com no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do Município. A convocação direta (obrigatória) por parte da sociedade dependerá da previsão em lei local, mas a solicitação de realização de audiência pode ser feita por qualquer cidadão, mediante o exercício do direito de petição.

O Estatuto da Cidade previu expressamente a iniciativa popular de projeto de lei e de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, IV). No caso da fase de elaboração do plano diretor, não é possível a propositura de toda a lei por parte de iniciativa popular, vez que o projeto de lei do plano diretor é necessariamente de iniciativa do Poder Executivo. Contudo, vislumbra-se possível que os poderes públicos recebam manifestações contendo a propositura de cláusulas, que, contudo, deverão ser submetidos às contribuições da população no âmbito dos mecanismos de participação popular obrigatórios (audiências públicas e debates, para todos os Municípios, além de outros previstos pela legislação aplicável).

### 3.1.4 ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA

Tal como as consultas públicas, os órgãos colegiados são instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade (art. 43, I), que, contudo, não foram definidos pelo Estatuto da Cidade como de aplicação obrigatória para a elaboração do plano diretor.<sup>78</sup> Trata-se de conselhos participativos compostos por representantes de segmentos sociais e representantes estatais, sendo que as decisões são tomadas, usualmente, por maioria. Em razão da participação mista de agentes estatais e da sociedade civil, que discutem em pé de igualdade, Leonardo Avritzer (2008, p. 55) considera que eles são mecanismos de partilha de poder.

---

<sup>78</sup> Salienta-se que alguns Municípios preveem a obrigatoriedade de as minutas e projetos de lei do plano diretor serem aprovados pelos conselhos participativos, como é o caso da lei orgânica do Município de São Paulo.



Há conselhos de política urbana em nível nacional (tal como o ConCidades), estadual (tal como o ConCidades/SP) e municipal (tal como o Conselho Municipal de Política Urbana, de São Paulo). Aqueles que participam da elaboração do plano diretor são os a nível municipal, usualmente expedindo recomendações e propostas de caráter não vinculante aos agentes municipais.

Poderá haver um conselho participativo para todo o planejamento e execução da política urbana, ou mais de um, divididos por temas (tais como trânsito, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico-cultural, etc.). Alguns são instituídos pelos próprios planos diretores, que, em diversos casos, preveem que tais órgãos deverão participar na sua revisão.

Cumpra salientar que a própria criação de órgãos participativos da política urbana constitui execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, exigindo, portanto, que a garantia de gestão democrática seja atendida na formulação de projeto de lei que tratar desse tema.<sup>79</sup>

A norma que os institui dispõe sobre a sua composição, a periodicidade, forma e local das reuniões, o quórum para instituição e para deliberação, a composição da pauta, e as matérias sobre as quais deverá ou poderá se manifestar.

Para que se configurem de fato como um mecanismo participativo, os conselhos devem ser compostos por um percentual relevante de representantes da população e de segmentos da sociedade, com direito a voto. Não é regra em todos os conselhos, mas é recomendável que os representantes da sociedade possam propor itens na pauta, pois a participação na agenda é uma forma de inclusão.

As reuniões dos conselhos deverão ser públicas, divulgadas previamente nos meios oficiais de comunicação para que possam ser acompanhadas por quaisquer cidadãos. É possível que o seu regimento permita a participação de outros agentes durante a sessão, com direito de fala, ainda que sem direito a voto. As sessões de tais órgãos são reduzidas em atas, com deliberações que, como regra, são facultativas aos agentes estatais.

### 3.1.5 CONFERÊNCIAS

As conferências podem se revestir da forma de diversos instrumentos participativos. Realizadas em nível nacional, estadual e municipal, o seu objeto é amplo, envolvendo a participação em assuntos de interesse urbano. Há, portanto, a flexibilidade para o agente estatal para amoldá-las.

---

<sup>79</sup> Vide, nesse sentido: TJSP, Processo nº 2098553-29.2015.8.26.0000, Órgão Especial, j. em 16/12/2015.

As conferências podem envolver um conjunto de debates, como costuma ser o caso das conferências municipais. Poderão, igualmente, ser formadas por uma composição de etapas e mecanismos de participação, como é o caso da 6ª Conferência Nacional das Cidades, instrumentalizada mediante painéis, grupos de discussão e plenárias.

Sobre a 6ª Conferência Nacional das Cidades, conferência regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.076/2017 e que será realizada pelo Ministério das Cidades em 2019, cumpre apontar que a participação é qualificada, por meio de representantes estatais e da sociedade civil, na proporção indicada pelo regimento.<sup>80</sup> Há um cronograma de discussões em nível municipal, estadual e distrital, que orienta a realização de conferências para discussão prévia dos temas por esses entes. Preveem-se, igualmente, recomendações de temas a serem discutidos, da sua organização e do formato para tais conferências, indicando as conferências municipais como abertas a toda população, e as conferências estaduais/distritais e a nacional composta por representantes dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

É usual, em conferências que assumem o caráter de conselhos, a elaboração de documentos e relatórios conclusivos, com propostas. Todavia, as contribuições apresentadas no âmbito das conferências não vinculam juridicamente os poderes estatais, que, tais como nas audiências e consultas públicas, estão obrigados a responder às conclusões apresentadas motivadamente quando não agirem nos termos recomendados.

Em geral, as conferências não são de realização obrigatória na fase de elaboração do plano diretor. Isso porque envolvem a discussão de temas de forma ampla, sendo o seu resultado de cunho diretivo, enquanto que a elaboração do plano diretor envolve a discussão de conteúdo técnico. De toda sorte, é facultado ao Município prever diferentemente, como no caso do Município de São Paulo, em que o plano diretor vigente exige a realização das conferências para a revisão do plano diretor (art. 326, § 3º, da Lei nº 16.050/2014, do Município de São Paulo - vide Anexo Único). Igualmente, os poderes públicos municipais poderão instituir conferência das cidades para discutir a minuta ou o projeto de lei do plano diretor mesmo sem previsão legal expressa tal qual a lei paulistana.

---

<sup>80</sup> Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades: “Art. 23 A composição de delegadas e delegados na 6ª Conferência Nacional das Cidades, nas etapas estadual e nacional, deve respeitar os seguintes segmentos e respectivos percentuais: I - gestores, administradores públicos e legislativos - federais, estaduais, municipais e distritais, 42,3%; II - movimentos populares, 26,7%; III - trabalhadores, por suas entidades sindicais, 9,9%; IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 9,9%; V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, 7%, e; VI - Organizações não governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano, 4,2%.”.

### 3.1.6 OUTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

O rol de instrumentos de gestão democrática da cidade previstos no Estatuto da Cidade não é exaustivo, havendo outros mecanismos previstos nas legislações municipais, e outros, ainda, empregados pelos agentes estatais no processo de formulação do plano diretor sem que tivessem previstos em lei.

A Lei do Processo Administrativo Federal (art. 33 da Lei Federal nº 9.784/1999) autoriza que, em matéria relevante, a administração pública federal possa empregar outros meios de participação de administrados. Alguns Municípios poderão ter permissivos análogos, aplicáveis a algumas ou todas as etapas (administrativa ou legislativa) da elaboração do plano diretor. Contudo, para os casos em que não houver previsão genérica expressa, cumpre questionar sobre a possibilidade de as autoridades estatais empregarem instrumentos participativos em seus processos decisórios não dispostos na legislação.

Para a avaliação do tema, deve-se considerar o fato de que a participação popular é fundada no princípio democrático previsto no art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal, servindo a um objetivo maior de descentralizar as formas de sua atuação do estado e de ampliar os instrumentos de controle (DI PIETRO, 2014, p. 709). Assim, a autoridade estatal, sempre que desejar, pode dividir os motivos e a sua proposta de decisão com a população e oportunizar a opinião e o debate públicos, mediante os mecanismos participativos que julgar mais adequados (quando não houver mecanismos de emprego obrigatório por, ou com eles conjugados).<sup>81</sup>

Esse arranjo jurídico que atribui discricionariedade ao agente estatal na definição da agenda participativa está em linha com o modelo recomendado pelas ciências sociais para um processo participativo de qualidade, que depende da sua abertura para dinamicidade e para a interação. Tais características dependem do emprego de mecanismos participativos variados e de acordo com provocações populares (AVITZER, 2009, pp. 62-80), o que requer que nem todo os passos do processo participativo estejam previamente definidos em lei.

Passando-se aos instrumentos participativos que podem ser empregados, tem-se uma série de mecanismos que já são empregados pelos Municípios. Do levantamento realizado no

---

<sup>81</sup> A questão é análoga à possibilidade de a Administração Pública celebrar acordos administrativos sem previsão legal expressa. Nesse sentido, conforme explica Juliana Palma Bonacorsi (2010, p. 282), basta “a determinação da regra de competência para transacionar as prerrogativas públicas para que o Poder Público encontre-se legitimado a terminar consensualmente o processo administrativo em detrimento da atuação administrativa típica. Como consequência, é discricionária a decisão do Poder Público de disciplinar em norma a atuação administrativa concertada para que possa satisfazer as finalidades públicas por meio de acordos administrativos.”.

Apêndice A dessa dissertação, na legislação das capitais brasileiras, tem-se a sensibilização e mobilização, previstas na legislação de Salvador; a capacitação, prevista nas normas de Salvador, Fortaleza, Vitória, Curitiba e Recife; as oficinas, em São Paulo e Curitiba. A conferência nacional também adotou o instrumento no painel e dos grupos de discussão, trazendo dinâmicas próprias da academia para a participação popular.

Esses são instrumentos que podem ser empregadas pelos Municípios mesmo que não previstos nas normas de regência do processo participativo para elaboração do plano diretor.

### 3.2 PRINCÍPIOS GERAIS PARTICIPATIVOS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Uma vez apresentados os instrumentos de participação popular para a gestão democrática na elaboração do plano diretor, passa-se a verificar os contornos jurídicos desse processo. Conforme apresentado no capítulo dois desta dissertação, para essa análise, reputa-se necessário tratar dos princípios do que se denominou teoria geral do processo participativo.

Isso porque o Estatuto da Cidade não trouxe todas as regras procedimentais para a garantia da gestão democrática, nem para a fase de planejamento, nem para as demais fases de implementação da política urbana.

Seria possível que as diretrizes gerais fossem estabelecidas a nível nacional, com fundamento na competência da União de editar normas gerais em matéria processual (art. 22, I c/c art. 24, XI, da CF/88), mantendo-se a autonomia dos Municípios para detalhá-las em âmbito local. Porém, a União apenas regulamentou regras de transparência (Lei de Acesso à Informação - Lei Federal nº 12.527/2011) e normas de processo civil de aplicação subsidiária no caso de processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos (art. 15 do Código de Processo Civil - Lei Federal nº 13.105/2015), não tratando de processo administrativo em nível nacional, mas apenas em nível federal, conforme a Lei Federal nº 9.784/1999; e nem tratou das normas gerais de processo legislativo.

As leis orgânicas e mesmo os planos diretores usualmente apresentam regras sobre a gestão democrática da cidade, conforme se pôde verificar da pesquisa que consta no Apêndice A. Porém, nem sempre tais normas apresentam regras procedimentais específicas para a análise de se a diretriz participativa foi devidamente atendida.

Por outro lado, nos casos em que a legislação municipal é silente, tal lacuna não implica que a previsão da garantia à gestão democrática deixa de ser um dever dos poderes públicos municipais.

Daí a utilidade de se estudar os princípios da teoria geral do processo participativo. Tais princípios permitem conhecer os moldes jurídicos nacionais do dever de gestão democrática da cidade, aplicáveis a todos os Municípios.

Decerto que as especificidades da condução participativa do processo de elaboração do plano diretor serão muitas, decorrentes das características locais. Os princípios auxiliam na verificação do atendimento dessa diretriz no caso concreto, pois são guias interpretativos. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (1971) conceitua princípio como “a disposição expressa ou implícita, de natureza categorial em um sistema, pelo que conforma o sentido das normas implantadas em uma ordenação jurídico-positiva”.<sup>82</sup>

Portanto, os princípios são essenciais para conhecer os contornos da gestão democrática da cidade.

Não se ignora que, nos casos em que as legislações aplicáveis possuam lacunas sobre a garantia da gestão democrática, tem-se como consequência a atribuição de um poder discricionário aos agentes públicos. Nesses casos, o gestor público ou Vereador poderá amoldar os institutos participativos às realidades locais e peculiaridades dos temas a serem discutidos ou apresentados.

Por outro lado, a ausência de comando procedimental específico sobre o processo participativo para elaboração do plano diretor não transforma a gestão democrática numa diretriz programática, sem qualquer contorno jurídico que permita o controle de se foi, ou não, garantida.

Tal controle não é tarefa simples. Nesse sentido, interessante verificar a conclusão da cartilha elaborada para subsidiar a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo no controle de processos de elaboração e revisão de planos diretores. Em seção dedicada a tratar da análise da participação popular na sua elaboração, o documento indica um roteiro de perguntas, elaborado com base nas recomendações da Resolução ConCidades nº 25/2005 (que trata de orientações para elaboração do plano diretor), para auxiliar os procuradores a verificar se houve, ou não, a necessária gestão democrática em cada caso concreto.

Após tal conjunto de perguntas, indica-se que:

Este roteiro de questões é apenas uma orientação, possibilitando aos Promotores de Justiça avaliar se todas estas questões devem ser observadas

---

<sup>82</sup> Robert Alexy (2008, p. 90) define os princípios como mandados de otimização, ou seja, como são normas “que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes”. Assim, a compreensão dos princípios dá-se no momento de interpretação do direito.

no seu Município ou se parte delas já são conhecidas, O ideal é que o Promotor de Justiça acompanhe o processo participativo desde seu início e estimule a sociedade civil a fazê-lo, pois um plano pode ter apresentado tudo o que as perguntas acima trazem, mas não ter sido efetivamente participativo [...] O contrário também é verdadeiro, um Município pode não ter seguido à risca todas as exigências da Resolução e ter sido participativo. (CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CÍVEL E TUTELA COLETIVA - MEIO AMBIENTE E URBANISMO. CENTRO DE APOIO À EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 19).

A conclusão apresentada decorre do fato de inexistirem regras sobre gestão democrática na elaboração do plano diretor que sejam aplicáveis a todos os Municípios, e também de a Resolução ConCidades nº 25/2005 ser orientativa, em razão de a competência de recomendação do Conselho Nacional das Cidades. Tem-se, igualmente, que a análise do caso concreto é determinante para que seja verificado o atendimento, ou não, do dever de participação popular na elaboração do plano diretor.

Diante desse cenário, os contornos jurídicos da gestão democrática da cidade serão dados pela análise do caso concreto à luz dos princípios participativos.<sup>83</sup>

Conforme se verá, a pesquisa que se propõe considerará doutrina sobre processos de natureza específica, principalmente o processo administrativo, e buscará identificar quais dos princípios analisados têm aplicação a todos os processos participativos. Também procurar-se-á assinalar os casos em que cada princípio tenha aplicação diversa a depender de cada fase de elaboração do plano diretor, a fim de observar as suas peculiaridades, em especial quanto à condução processual por cada poder.

### 3.2.1 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O princípio da igualdade processual decorre do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal e tem como mandamento a concessão das mesmas oportunidades às partes para que possam fazer valer as suas razões (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 59). Como consequência, os poderes estatais incumbidos da condução do processo devem zelar pela igualdade das partes, fundada na isenção, impessoalidade e ausência de atribuição de privilégios ou de tratamentos diferenciados desarrazoados.

---

<sup>83</sup> Os princípios listados abaixo não estão em ordem hierárquica ou em organização sistemática, vez que não se viu utilidade para classificá-los em categorias. Salienta-se que alguns dos princípios não se aplicam somente aos processos participativos. Por fim, o rol apresentado não é exaustivo. O que se buscou, nesse capítulo, foi apresentar os princípios de maior aplicabilidade e relevância em processos participativos, em especial aqueles que permitissem que fossem apontadas especificidades quando empregados os mecanismos de gestão democrática para elaboração do plano diretor.

A impessoalidade implica na não personificação dos cidadãos perante o estado, que deve ser indiferente aos interesses individuais caso esses não estejam na interseção com os interesses públicos.

A igualdade formal, contudo, não é capaz de eliminar a igualdade material, manifesta no âmbito econômico e social. Nesses casos, é desejável a adoção, pelo estado, de tratamento desigual aos desiguais, na medida e como forma de corrigir a sua desigualdade.

Conforme explica Caio Tácito (1997, p. 150), ao tratar especificamente do processo administrativo, mas em lição que se aplica a todos os processos participativos:

Em síntese, a atividade administrativa pode, e em certos casos deve, distinguir entre pessoas, em função de peculiaridades que a lei manda observar. Não poderá jamais discriminar entre elas, sobrepondo o juízo personalista à objetividade legal de tratamento.

Legitimam-se, portanto, “normas e medidas destinadas a reequilibrar as partes” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 60), desde que justificáveis do ponto de vista da promoção da igualdade.

Ao ser aplicado na garantia de gestão democrática da cidade, o princípio da igualdade tem como consequência necessária a adoção de medidas de inclusão, tanto para promover a participação do maior número possível de membros da população, como para chamar ao processo populações em situações de desvantagem para participar dos processos de formulação e execução da política urbana.

A adoção de determinados procedimentos opera em prol de um processo participativo mais igualitário.

A divulgação das oportunidades de participação amplamente à população é um deles. Nesse sentido, é obrigatória a divulgação prévia de minutas, estudos, relatórios ou outros documentos, em linguagem clara, não técnica e acessível. No caso de temas de difícil compreensão a serem discutidos, em que a participação somente poderá se dar por igual caso a população seja informada a respeito previamente à participação (como é o caso de diversos temas do plano diretor), poderá ser exigido da autoridade a produção e disponibilização de um material explicativo sobre o conteúdo a ser submetido ao escrutínio popular.

Quando da realização de audiências públicas ou da adoção de outros mecanismos participativos presenciais, o local e horário de realização da atividade deverão ser razoáveis e adequados, de forma a promover a conveniência da participação. Em processos em que não sejam adotadas fases ou muitos instrumentos participativos, as sessões deverão,

preferencialmente, ocorrer fora do horário comercial e em regiões centrais das cidades<sup>84-85</sup>, servidas de transporte público.

Mecanismos para assegurar a igual participação de diferentes regiões da cidade também podem ser empregados. Trata-se, aliás, de uma diretriz da Resolução ConCidades nº 34/2005 para a gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social (art. 7º, III), que pode ser aplicado na fase de elaboração do plano diretor. Se realizado um processo participativo complexo, com diversas audiências, as sessões poderão ser realizadas nos bairros, ao invés de no centro.

A adoção de ferramentas tecnológicas que promovam a participação também é uma opção em prol da igualdade e inclusão, especialmente considerando que nem todos os cidadãos que desejam participar podem fazê-lo em sessões presenciais. Vislumbra-se possível, por exemplo, a realização de cadastro prévio dos interessados, com o posterior envio de perguntas por mensagem de texto (*sms*), chamadas automáticas de voz (URA) ou correspondência eletrônica.<sup>86</sup> Não haveria óbices legais de que esses instrumentos fossem empregados no âmbito de processos para elaboração do plano diretor, desde que conjugados aos instrumentos obrigatórios das audiências públicas e os debates.

A seleção de categorias sociais para a composição de conselhos participativos ou para a realização de audiências ou consultas separadamente, também deverá ser guiada pelo princípio da igualdade.

O inciso I do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade prevê que as audiências e os debates para a elaboração do plano diretor de darão “com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Assim, a composição deve ser plural e captar os diferentes grupos sociais. Não supre tal exigência a participação apenas da população diretamente interessada no tema discutido.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Tal previsão está em linha com a orientação do ConCidades, de realização de audiências públicas para elaboração do plano diretor “em locais e horários acessíveis à maioria da população” (art. 8º, II, da Resolução ConCidades nº 25/2005).

<sup>85</sup> Vide, nesse sentido, o acórdão do TJSP, em que se decidiu que a realização de audiências públicas fora do horário comercial e na região central da cidade eram suficientes para atendimento da diretriz de gestão democrática: Processo nº 2112295-24.2015.8.26.0000, rel. Des. José Luiz Gavião de Almeida, 3ª Câmara de Direito Público, j. em 09/08/2016.

<sup>86</sup> A utilização desses mecanismos para a participação popular no âmbito da formulação de políticas públicas já é empregado pelo Estado do Ceará, no âmbito de pesquisa para documentar os efeitos da seca sobre os agricultores familiares do sertão (GOVERNO DO CEARÁ, 2017); bem como pelo município de Caucaia/CE, para avaliação da percepção do público-alvo de uma nova tecnologia para tratamento de água a ser implementada no Município.

<sup>87</sup> Vide, nesse sentido, acórdão do TJSP, em que se julgou inconstitucional lei urbanística cujo processo legislativo contou apenas com a participação de associação de moradores dos loteamentos, diretamente interessada no seu desfecho: Processo nº 2154607-15.2015.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Xavier de Aquino, j. em 16/12/2015.



Sobre esse ponto, será importante a existência de critérios de um mínimo de representatividade e estabilidade das associações.<sup>88</sup>

A definição de critérios de representação social para esse fim é um grande desafio. Não é dever da autoridade de, na gestão democrática para elaboração do plano diretor, compor um órgão colegiado participativo com critérios de representação idênticos aos critérios de eleição para composição do poder legislativo local – para isso, bastaria a participação exclusiva da Câmara dos Vereadores no processo, que já é composta por representantes da cidade. Diferentemente, os órgãos colegiados devem ter em sua composição a representação mais fidedigna dos grupos da sociedade local do que de sua população em si, de forma a colocar um membro de cada segmento para discutir com os demais.

A composição deverá ser definida de acordo com as diferentes categorias sociais (vide, por exemplo, as categorias sociais elencadas pela legislação das capitais brasileiras – item 2.9 desta dissertação). A realidade local pode eventualmente impor determinados ajustes de Município para Município<sup>89</sup>. Por exemplo, numa cidade costeira, poderá ser necessário prever participação de representante de associações ou do segmento dos pescadores ou do turismo, assim como em cidades com forte presença de universidades poderá ser adequado prever a participação de um de seus representantes.

A participação mediante associações, sindicatos, federações e confederações também coloca a questão a inclusividade. No Brasil, baixa parcela da população participa de associações da sociedade civil. Tais entidades são de formação livre, existindo condicionamentos legais de organização interna apenas para aquelas que desejam receber recursos públicos para o exercício de suas atividades (vide a Lei Federal nº 13.019/2014). Assim, não há obrigatoriedade de que assumam processos associativos democráticos, o que coloca a dúvida quanto à efetiva representatividade dos indivíduos por elas eleitos.

A sutileza de tais questões torna-as, por demais das vezes, de difícil controle. O órgão participativo em total desconexão com as associações municipais acarretará a nulidade do processo participativo e a criação de um novo órgão. Ocorre que a caracterização de tal irregularidade não é simples de ser feita no caso concreto.

---

<sup>88</sup> Martins Junior (2005, p. 246) cita como critérios “criação e funcionamento há, pelo menos, um ano; eleição como modo de investidura de seus dirigentes; exigência de um corpo social expressivo.”

<sup>89</sup> Nesse sentido, o Órgão Especial do TJSP (Processo nº 2220447-06.2014.8.26.0000, rel. Borelli Thomaz, j. em 29/04/2015) julgou inconstitucional lei de criação e regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano do Município de Taubaté, vez que previu que apenas determinadas associações e conselhos componham e integrem o referido conselho, cerceando a participação popular e comunitária na elaboração de políticas de desenvolvimento urbano.

Em algumas searas, com o propósito de reduzir imperfeições da seleção de representantes, o órgão ou entidade estatal responsável pela condução do processo participativo internalizou o processo de seleção dos representantes sociais. É o caso, por exemplo, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão nacional do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, cujos conselheiros são selecionados em assembleias para eleições, realizada pela própria autoridade (MELONCINI, 2016a, p. 335).

### 3.2.2 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Na Constituição Federal, o contraditório e a ampla defesa nos processos judicial ou administrativo encontram fundamentos no art. 5º, LV. Trata-se de princípio fundante do direito processo, tanto que a doutrina moderna o considera parte de noção de processo (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, pp. 61-62, 305).

A instrumentação desse princípio dá-se mediante a concessão de iguais chances às partes, daí a sua correlação ao princípio da igualdade. Assim, se dada voz a uma parte no processo, deve-se dar igual oportunidade de manifestação às demais.

Como decorrência do princípio do contraditório, tem-se a necessidade de adoção de procedimentos que promovam a dialética processual, o que é garantido pela informação e possibilidade de reação (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, p. 63).

No processo para elaboração do plano diretor, tais elementos são garantidos com a publicidade dos atos praticados pelos agentes estatais e divulgação de relatórios, documentos e materiais; com amplas convocações de agentes para participação nas fases do processo; e com a concessão de iguais oportunidades de manifestação e réplicas em audiências e consultas públicas.

Cumprе esclarecer, igualmente, que a imposição de regras para o exercício da participação não viola o princípio do contraditório, ainda que possa tornar necessário que as manifestações no processo sejam mais expeditas, por exemplo.

Isso porque os processos participativos têm como característica a pluralidade das partes, o que traz algumas especificidades sobre a organização dos mecanismos de participação. Alguns desses instrumentos impõem uma organização por meio de regras no intuito de dar chance a vários agentes manifestarem-se. Um exemplo disso é a previsão de regras procedimentais na condução de audiências públicas, com a manifestação oral condicionada à inscrição em lista por ordem de chegada e indicação de tempo máximo de fala, em minutos, para cada contribuição. Tais regras não se traduzem em meras formalidades,

mas antes são necessárias a fim de que o direito de um cidadão expor a sua posição não se sobreponha ao dos demais.

Outra decorrência do princípio do contraditório é o dever de a autoridade submeter devolutivas às contribuições apresentadas, abrindo espaço para o controle dos atos realizados, em especial dos motivos. Essa questão será aprofundada no item 3.2.5, sobre o princípio da motivação.

Outro exemplo do princípio do contraditório em prática no processo de elaboração do plano diretor é o dever de o poder executivo submeter novamente ao escrutínio popular uma minuta de plano diretor radicalmente diferente da versão inicialmente posta a debate. Nessa hipótese, a administração pública municipal estaria impedida de protocolizar o projeto de lei, por não ter levado à audiência pública e debate a proposta finalmente apresentada à Câmara.

Por fim, cumpre salientar que o princípio do contraditório não pode ser praticado com abuso de direito. Assim, em função do princípio da lealdade processual, não se admite o emprego de um ato no processo com má-fé, tal como a obstrução à participação alheia.

### 3.2.3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

De acordo com o art. 5º, II, da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Trata-se de uma garantia constitucional que impõe, como consequência, por parte do estado, uma conduta de acordo com a lei. Consoante o art. 37, *caput*, do texto constitucional, “a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade [...]”.

Tal princípio deve ser compreendido de forma ampla como a vinculação dos poderes estatais ao Direito, pois também se vinculam ao ordenamento jurídico os poderes judiciais e legislativos. Assim, ainda que no exercício da função legislativa, o processo deve ser exercido de acordo com as regras e princípios constitucionais.<sup>90</sup>

Igualmente, tal princípio abrange os atos normativos de aplicabilidade general expedidos pelos próprios poderes, que compreendem a sua respectiva autolimitação, tais como regimentos, decretos, portarias e resoluções.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> No exercício do processo, o princípio da legalidade está intimamente relacionado ao devido processo legal.

<sup>91</sup> Vide Gustavo Binenbojn (2006), que tratou da nova concepção do princípio da legalidade, aplicável à administração pública, sob o nome de princípio da juridicidade.

Portanto, do ponto de vista da atividade estatal, o princípio da legalidade significa que os agentes públicos estão submetidos às disposições do ordenamento jurídico que definem a competência, finalidade, forma, objeto e procedimentos para edição de seus atos.

No que concerne o processo participativo para elaboração do plano diretor, os poderes executivo e legislativo municipais estão submetidos à edição de atos específicos (projeto de lei e lei que institui o plano diretor), que dizem respeito ao objeto do processo. No que tange à forma, remete-se ao item 3.2.8, que trata da instrumentalidade das formas.

A competência, por sua vez, é dos poderes municipais. A vinculação à competência legalmente estabelecida, que significa o conjunto de deveres-poderes atinentes a um agente estatal, implica que a participação popular não poderá substituir os poderes em suas atribuições privativas. Assim, no caso de edição do plano diretor, não seria admitida a iniciativa do projeto de lei por via popular, ou pela Câmara dos Vereadores, pois a competência, nesse caso, pertencente única e exclusivamente ao poder executivo municipal. É o Prefeito quem tem competência, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, CF/88).

Quanto à finalidade, remete-se ao item abaixo.

Por fim, no que tange ao procedimento para a gestão democrática da cidade, ele está previsto no Estatuto da Cidade, mas também pode constar de leis estaduais – dada a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico (at. 24, I, CF/88) – ou municipais – tanto pela competência legislativa concorrente como pela atribuição de legislar sobre temas de interesse local (art. 24, I, c/c art. 30, I, da CF/88). Ademais, as Câmaras de Vereadores se submetem para execução dessa atividade às regras de seus regimentos internos, assim como o poder executivo municipal deverá se portar de acordo com os decretos, portarias e resoluções, caso esses tratem desse processo participativo.

O Apêndice A apresenta exemplos das disposições no âmbito capitais sobre a gestão democrática na elaboração do plano diretor.

Quanto à experiência estadual, cite-se a Constituição do Estado de São Paulo, que prevê que:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

[...] II - A participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Portanto, os poderes executivo e legislativo deverão se atentar às normas aplicáveis para a gestão democrática. Em razão da competência concorrente dos entes federativos para legislar nesse campo, as regras aplicáveis aos poderes estatais na elaboração do plano diretor poderão ser diferentes de Município para Município.

Cabe, portanto, o controle de legalidade do processo, conforme os remédios explorados no item 3.6. No caso bandeirante, é cabível o controle do processo de gestão democrática para elaboração do plano diretor perante a constituição estadual, admitindo a interposição de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de processos de aprovação de planos diretores perante o TJSP em hipótese em que não seja seguido o rito participativo.

O mesmo vale dizer perante as disposições das leis orgânicas das capitais. Admite-se o controle de legalidade do processo participativo perante a lei orgânica, por via concreta, difusa e incidental, perante a justiça estadual.<sup>92</sup>

### **Finalidade**

A competência deve ser exercida para os fins expressos ou implícitos no ato normativo que a prevê (art. 2º, parágrafo único, “e”, da Lei Federal nº 4.717/1965)<sup>93</sup>. Assim, a autoridade deve buscar, no desempenho das tarefas que lhe são determinadas pelo ordenamento, a realização do propósito expresso ou implícito da respectiva permissão para agir, e não qualquer outro fim, ainda que também de interesse coletivo. Ao contrário, tem-se o desvio de poder.

A vinculação da finalidade implica que os atos jurídicos praticados pelo estado tenham, como critério de validade em nosso ordenamento, não apenas a sua adequação formal – ou seja, a atuação em conformidade com as regras estabelecidas de modo prévio, geral e abstrato para a formação de um ato – como também quanto à sua perspectiva material, entendida como a busca de um resultado proporcional e justo ao cabo do seu trabalho de deliberação (MENDES, 1990, pp. 430-432; TAVARES, 2017, pp. 607-608).

A finalidade vincula não só a função administrativa, mas também a função executiva ou judicial (CUNHA FILHO; MELONCINI, no prelo). Assim, para o processo de elaboração

---

<sup>92</sup> Salienta-se que a lei orgânica é apenas materialmente constitucional, pois organiza o Município e os poderes municipais, possuindo conteúdo mínimo determinado na Constituição Federal (art. 29, CF). Contudo, a lei orgânica não guarda uma relação de hierarquia formal com as demais leis municipais. Vislumbra-se cabível, por outro lado, o controle de legalidade, realizado de forma concreta, difusa e incidental, perante a justiça estadual. Por meio de recurso extraordinário, a questão pode vir a ser igualmente apreciada pelo STF.

<sup>93</sup> A Lei nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular) prevê como causa de nulidade para o ato administrativo lesivo ao patrimônio público o desvio de finalidade, vício cujo conceito é dado pelo diploma nos seguintes termos: “e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

do plano diretor, tanto o poder executivo, como a Câmara dos Vereadores, estão vinculados à finalidade legal.

No caso do processo para elaboração do plano diretor, vislumbra-se a hipótese em que determinado bairro ou área da cidade receba parâmetros para função social da propriedade motivado por razões pessoais ou personalíssimas, que, ainda que expressas no âmbito do processo participativo e confrontadas com as demais, não atendem ao interesse público.

Ou ainda, o emprego voluntário de um procedimento que não se destina ao ato a ser praticado, como, por exemplo, a convocação de uma audiência pública coordenada com determinado grupo de interesse, em horário ou local que somente seja conveniente a esse grupo, sem a real intenção de proporcionar a participação da população em geral.

#### 3.2.4 PRINCÍPIOS DA INFORMAÇÃO, DA TRANSPARÊNCIA E DA PUBLICIDADE

Os princípios da informação, da publicidade e da transparência encontram fundamento no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que prevê que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei [...]”. Igualmente, o inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição contém a garantia de “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”. Além desses dispositivos, o § 2º do art. 216 da Constituição Federal prevê o dever de a administração pública, na forma da lei, gerir a documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. Tais garantias encontram limite no direito ao sigilo legal, privacidade, honra, imagem e inviolabilidade de domicílio.

Tais dispositivos foram regulamentados em âmbito nacional pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. À lei estão subordinados “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público” e “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Município” (art. 1º, parágrafo único, I e II). Assim, as disposições da Lei de Acesso à Informação são aplicáveis ao processo de elaboração do plano diretor conduzido pelos poderes municipais.

O princípio da publicidade e da transparência implica a apresentação de informações e de documentos de todas as etapas, relatórios e manifestações no processo de elaboração do plano diretor.

Salienta-se que o emprego de mecanismos participativos é, por si só, uma das formas de assegurar o acesso à informação, nos termos do art. 9º da Lei de Acesso à Informação.<sup>94</sup> O oposto também ocorre: a partir do conhecimento, da informação, possibilita-se uma melhor e mais efetiva participação ativa do cidadão (MARTINS JUNIOR, 2005, p. 238). A existência de cidadãos não só críticos dos atos do governo, mas também contributivos, vem com a capacitação e a informação.

Em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação, deverão ter transparência ativa – disponibilização em local de fácil acesso, independentemente de requerimentos – todas as informações do processo que sejam de interesse público.

O art. 8º, § 1º de tal lei lista os casos em que a transparência ativa é necessária, trazendo um rol exemplificativo, de modo que outras informações também deverão ser disponibilizadas caso possam ser de interesse da população – como são a maior parte das informações e documentos produzidos para a elaboração do plano diretor, com exceção de despachos de encaminhamentos do processo.

Assim, deverão ser disponibilizadas as respostas às perguntas mais frequentes apresentadas pela sociedade (os *FAQ*) (arts. 3º, II, e 8º, § 1º, da Lei de Acesso à Informação), as orientações procedimentais, tais como “os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada” (art. 7º, I, da Lei de Acesso à Informação), os avisos de convocação para audiências e consultas públicas, e a “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades” (art. 7º, II, da Lei de Acesso à Informação), tais como minutas de projeto de lei, os projetos de lei e os pareceres e notas técnicas de órgãos da administração pública e da Câmara dos Vereadores produzidos para o fim de edição do plano diretor.

Os documentos deverão ser acessíveis nos meios oficiais mesmo nos casos em que o processo participativo for conduzido por uma entidade ou órgão específico (tais como entidades da administração pública indireta, por exemplo), ou em caso de estudos técnicos contratados de terceiros.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> A Lei de Acesso à Informação trata da “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação” com esse objetivo.

<sup>95</sup> De acordo com o art. 7º, II, não importa o fato de a informação estar recolhida em arquivos privados. Ademais, a informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer

A transparência ativa é feita mediante disponibilização das informações em sítio eletrônico oficial, da rede mundial de computadores (art. 8º, § 2º, da Lei de Acesso à Informação).

Todas as demais informações do processo que não estiverem sujeitas à publicidade ativa deverão ser disponibilizadas caso haja requerimento, nos termos do art. 10 e seguintes da Lei de Acesso à Informação.

Não se vislumbra no processo de elaboração do plano diretor, em razão de sua matéria, informações que devam ser protegidas por sigilo. Contudo, será o caso de avaliar caso a caso para verificar se as hipóteses legais de sigilo incidem sobre as informações produzidas por agentes públicos ou recebidas de privados.

Com os métodos de tecnologia de informação, é possível (e desejável) que as informações produzidas no âmbito de processo participativo estejam desde logo disponibilizadas aos demais cidadãos. Por exemplo, há consultas públicas realizadas em plataformas *online*, em sítios eletrônicos, que permitem que os comentários a minutas e documentos fiquem disponíveis tão logo encaminhadas pelos interessados. Ademais, há ferramentas de tecnologia da informação que permitem o *streaming* de vídeos, ou seja, a transmissão em tempo real de vídeos, o que permite a ampliação dos potenciais cidadãos a assistir o debate. Tal forma dinâmica de disponibilização de informações promove a dialética no processo participativo.

A despeito de serem tecnologias de emprego desejável, a imposição da transparência ao vivo ou imediata ainda não é essa uma imposição legal. Isso porque o § 3º do art. 7º da Lei de Acesso à Informação faculta a disponibilização de informações e documentos utilizados como fundamento da tomada de decisão com a edição do ato decisório – em linha com o princípio da motivação, que deve ser prévio ou concomitante. Assim, caso haja interesse de analisar e sistematizar as contribuições recebidas mediante instrumentos participativos e somente apresentá-la posteriormente, com a decisão, a autoridade poderá fazê-lo. Trata-se de avaliação que caberá à autoridade estatal, segundo os critérios de conveniência e oportunidade. Uma alternativa possível também seria, no caso de processos faseados, a divulgação das contribuições posteriormente à análise, mas ainda sim antes da elaboração da minuta final.

É possível que, no futuro, a adoção de tecnologias mais modernas no processo de elaboração do plano diretor seja imposta aos Municípios. Salienta-se que é diretriz da Lei de

---

vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado, também está sujeita ao direito de acesso à informação (art. 7º, III, da Lei de Acesso à Informação).



Acesso à Informação a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”, o que, no contexto de desenvolvimento tecnológico atual, compreende a obrigatoriedade de emprego de sítio eletrônico oficial pelas autoridades estatais. Porém, o emprego de tecnologias mais avançadas tais como as citadas supra ainda não são acessíveis a todos os Municípios do país, com características muito heterogêneas, inclusive no que tange ao acesso à infraestrutura de banda larga.<sup>96</sup>

### 3.2.5 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

O princípio da motivação determina que os agentes estatais devam apresentar as razões que os levaram à tomada de decisão. “Motivar’ significa explicitar os elementos que ensejaram o convencimento da autoridade, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados” (FERRAZ; DALLARI, 2012, p. 94). Trata-se de exigência do Estado de Direito, de forma a evidenciar que as decisões estatais decorrem de motivos legítimos, evitando arbitrariedades.<sup>97</sup>

A motivação está relacionada ao controle judicial e político das decisões estatais. No campo do direito administrativo, a exigência da motivação admite o escrutínio das razões do ato praticado pela população e pelo judiciário, constando de notas técnicas, relatórios e justificativas. Tal princípio está previsto na Lei Federal de Processo Administrativo (arts. 2º, *caput* e VII; 31, § 2º; e 50), sendo replicada por leis de processos administrativos de outros entes federativos.

No âmbito do poder legislativo, a motivação consta da Justificativa ou da Exposição de Motivos que acompanha os projetos de leis e substitutivos, bem como dos pareceres das comissões e relatores, conforme seus regimentos internos.

E também nos processos judiciais o princípio da motivação é aplicável, pois “os destinatários não são apenas as partes e o juiz competente para julgar eventual recurso, mas *quisquis de populo*, com a finalidade de aferir-se em concreto a imparcialidade do juiz e a legalidade e justiça das decisões” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 74). No

---

<sup>96</sup>Pode-se acessar o mapa da banda larga no Brasil no sítio eletrônico <<https://simet-publico.ceptro.br/mapas7/#>> (acesso em outubro de 2017), do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br. O mapa mostra uma escassez da infraestrutura no norte e no interior do Nordeste, sendo que as velocidades mais elevadas de banda concentram-se no Sudeste e nas capitais.

<sup>97</sup> É o ensino de Jessé Torres Pereira Júnior (2006, p. 91), ao tratar de decisões administrativas: “[...] quanto ao exercício dos poderes e prerrogativas da administração pública, a legalidade estrita, que o presidia, cede terreno ao princípio da motivação necessária, antídoto contra arbitrariedades de toda a sorte, o que faz a teleologia suceder à exegese como escola de hermenêutica, tanto que a Constituição (art. 93, IX) e a lei federal de processo administrativo assim o exigem expressamente (nº 9.748/99, art. 2º, *caput* e inciso VII)”.

âmbito do processo judicial, tal princípio encontra fundamento no art. 93, IX da Carta Magna, replicado no art. 11 do Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015), que preveem que todas as decisões serão fundamentadas, sob pena de nulidade.

A motivação deve ser prévia ou concomitante ao ato praticado, nunca posterior, a fim de que o ato possa ser controlado com base e em conjunto com seus motivos, cabe nulidade do ato por ausência de motivação (FERRAZ; DALLARI, 2012, p. 95).

As características da motivação podem ser encontradas no art. 50, § 1º, da Lei Federal de Acesso à Informação e, apesar de a lei ter a sua aplicação restrita à administração pública federal, entende-se que referido dispositivo resume aspectos do princípio da motivação, que deve ser seguido por todo e qualquer ente. Referido artigo trata do dever de a motivação ser “explícita, clara e congruente”.

No âmbito do processo para elaboração do plano diretor, o art. 4º, parágrafo único da Resolução ConCidades nº 34/2014 recomenda a apresentação, na sua exposição dos motivos, da justificativa de aplicação dos instrumentos do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir, refletidas e vinculadas às estratégias e objetivos estabelecidas.

Ademais, nesses processos, será dever da Administração Pública responder motivadamente cada uma das contribuições apresentadas, ainda que responda em conjunto às alegações substancialmente iguais. Essa é a regra prevista pela Lei Federal de Acesso à Informação para a motivação na consulta pública, estabelecendo-se o direito subjetivo daqueles que participarem de receber resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais (art. 31, § 2º). Igualmente se trata de decorrência do princípio da motivação que foi previsto expressamente na lei federal.

Entende-se, portanto, o direito à gestão democrática da cidade compreende a motivação dos atos estatais mais ampla, que não só apresente as suas razões, mas justifique a tomada da decisão conforme, ou em oposição, a cada uma das contribuições populares externadas no processo participativo.

A indicação do porquê cada uma das sugestões, ideias e comentários trazidos pela população e por representantes de entidades comunitárias foi, ou não, absorvido ao texto final do plano diretor é o que garantirá que, de fato todos, os apontamentos foram sopesados pela autoridade estatal competente pela decisão. Nesse sentido,

Não há dúvida de que a exigência é útil em termos de participação dos interessados. Mas ela será inútil para o cumprimento dos princípios da democracia participativa se as sugestões não forem efetivamente examinadas

e a sua recusa devidamente justificada. A consulta não pode transformar-se em mero instrumento formal para dar aparência de legalidade à exigência, como costuma acontecer com relação a medidas semelhantes previstas em outras leis. (DI PIETRO, 2014, p. 332)

Referida exigência é coerente com a finalidade da gestão democrática da cidade, que, conforme colocado no item 2.2 desta dissertação, deve servir para legitimar as decisões estatais, dado que a legitimação formal deixou de ser suficiente (MOREIRA NETO, 2006, p. 19). Tal legitimação passará de uma legitimação meramente pelo processo, para uma legitimação através da participação dos indivíduos e da sociedade nos processos apenas se o direito tiver condições que as contribuições populares sejam levadas em consideração.

Decerto que isso poderá ocorrer por fatores não-jurídico (por uma demanda política por respostas, por exemplo). Porém, diante do direito fundamental à participação, o direito também deve ser capaz de garantir referida legitimidade.

### 3.2.6 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO PROCESSO PARTICIPATIVO

O princípio da disponibilidade garante o direito dos cidadãos de exercer, ou não, seus direitos de participação por meio do acesso ao processo, e, caso o exerça, de fazê-lo do modo como melhor lhe aprouver (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, p. 66).

Tal princípio está relacionado à natureza do direito material, se disponível ou indisponível. Nos casos em que o direito é indisponível, tem-se a necessidade do processo, como ocorre no caso de lesões de maior gravidade no direito penal (em que o Ministério Público deve tomar as devidas medidas).

A disponibilidade tem relação com a necessidade ou não de um processo, o que não significa a imposição a agentes particulares de sua participação. Na ação popular, por exemplo, no caso de desistência do autor, deve ser franqueado a outros cidadãos ou ao representante do Ministério Público o prosseguimento da ação (art. 9º da Lei Federal nº 4.717/1965). Na ação civil pública, por sua vez, a demanda coletiva independe da vontade das partes, visto que há aqui o interesse público que deve prevalecer, sempre observando os critérios de conveniência e oportunidade. Obriga-se ao Ministério Público a avaliar a conveniência e oportunidade de propor, ou não, a demanda, e, após proposta a ação, o órgão somente pode desistir apenas motivadamente.

Essas notas são relevantes para o processo para elaboração do plano diretor, que faz atuar direitos de natureza indisponível, pois a definição da política urbana reveste-se de interesse público, mas no âmbito do qual a participação é em regra facultativa para o cidadão.

Como exceção à facultatividade da participação, tem-se a dos representantes de conselhos participativos, cujo absentismo recorrente às sessões colegiadas dá ensejo à substituição por outro na composição no órgão.

### 3.2.7 PRINCÍPIO DO IMPULSO PROCESSUAL OFICIAL

Conforme explica (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, 352), “o princípio do impulso processual oficial visa assegurar a continuidade dos atos procedimentais e o seu avanço em direção aos resultados esperados do processo”. É aquele pelo qual a autoridade deve mover o processo até o exaurimento de sua finalidade.

O princípio do impulso oficial deve ser analisado em conjunto com o princípio da ação, que implica a iniciativa da parte em provocar a movimentação do processo (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, p. 65). Nos processos judiciais, tal princípio está relacionado à atribuição e legitimidade do interessado para instaurar o processo. Dele decorre também o princípio dispositivo, que preceitua que, como regra, o juiz depende da iniciativa das partes para a instrução da causa quanto às provas a serem produzidas e às alegações em que se fundamentará a decisão (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, p. 70).

Diferentemente, nos processos participativos, tal não ocorre na maioria dos casos. Com exceção do direito de petição e a iniciativa popular, que são iniciados por agentes privados, nos demais instrumentos participativos, é a autoridade quem precisa convocar os interessados e garantir a sua participação.<sup>98</sup> Ademais, no caso da elaboração do plano diretor, o fato de a população não ter se manifestado sobre determinado conteúdo obrigatório do plano diretor, apesar de improvável quando tiver sido oportunizada adequadamente a manifestação, não torna impossível a sua previsão na minuta final do projeto de lei ou da lei.

O impulso oficial no processo para elaboração do plano diretor ganha contornos mais específicos, haja vista que inclusão de cidadãos e representantes da sociedade civil é uma das finalidades desse processo. Assim, as medidas adotadas pela autoridade pública devem conduzir não só à elaboração do plano diretor, mas à garantia a efetiva participação no processo.

---

<sup>98</sup> O princípio da ação surgiu a fim de separar a acusação do julgamento (modelo inquisitório), o que é uma garantia fundamental marcante principalmente para o direito penal. Contudo, no caso do processo participativo, a autoridade franqueia a participação à população num ato decisório que deverá adotar, daí porque cabe a ela o impulso.

### 3.2.8 INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS

A instrumentalidade das formas implica a vinculação da autoridade às formalidades de acordo com a sua utilidade e efetividade para o resultado esperado. Trata-se de um princípio geral do direito processual, previsto no Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015), no seu art. 188, que prescreve que “[o]s atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial”; e no seu art. 277, no título que trata de nulidades, que estabelece que “[q]uando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade”. Tais dispositivos são aplicáveis aos processos eleitorais, trabalhistas e administrativos por força do art. 15 da referida lei, além de corresponderem a uma diretriz de todos os processos participativos (mesmo aqueles exercidos no âmbito judicial e legislativo).

No direito administrativo em âmbito federal, a instrumentalidade de formas é decorrência do art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei Federal nº 9.784/1999, que trata da adequação entre meios e fins no processo administrativo.

As formas processuais, portanto, são obrigatórias na medida em que são úteis ordenação e organização do procedimento participativo e às garantias dos direitos aos cidadãos, dentre eles a dialética e inclusão pelo processo. Inexistindo relação entre a forma e o objetivo a ser perseguido no processo, a forma passa a ser desnecessária ou inexigível, sendo que o formalismo exacerbado pode ser caracterizado como abuso de direito, caso tenha um efeito negativo na promoção da participação.

Para Odete Medauar (2008, p. 131), que denomina o princípio de formalismo moderado, ele:

Consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos subjetivos, o contraditório e a ampla defesa; em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto às formas, para evitar que sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.

Conforme ensinam Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari (2012, p. 126), em lição sobre o processo administrativo, mas que se aplica também aos demais processos participativos:

Devem ser observadas formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza e da segurança jurídica e ao atingimento dos fins almejados pelo sistema normativo.

Os mesmos autores denominam o princípio como o da **informalidade em favor do administrado**, pois “somente em seu benefício pode haver alguma informalidade” (2012, p. 125). Salientam, ademais, que para deixar de seguir ritos formais deve ser avaliado se há prejuízo a terceiros ou ao interesse público.

Assim, a informalidade é aquela que serve aos cidadãos. Na lição de Augustin Antonio Gordillo (2012, p. II-6), também tratando do processo administrativo:

*El procedimiento es informal sólo para el administrado: es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas lo benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementares del debido proceso.*

A forma de garantir o princípio da instrumentalidade das formas nos processos participativos inicia-se pela simplicidade das formas e adoção de padrões e modelos, tal como é imposto no direito administrativo (art. 7º, da Lei Federal nº 9.784/1999). A simplicidade dá-se com a inexistência de exigências inúteis para a participação e com flexibilidade (MOREIRA, 2010, p. 213).

Nos processos participativos, um bom parâmetro para avaliar se a formalidade deve ou não ser seguida, é se ela atende ao propósito de promoção da participação, casos em que as demandas de “maior controle, transparência, legitimidade e consensualidade justificam as formas previamente definidas, pois contribuem para que potencialmente a decisão final advenha da análise de uma composição de pontos de vista” (OLBERTZ, 2010, p. 230).

### 3.2.9 PRINCÍPIO DA ORALIDADE E DA DOCUMENTAÇÃO

Quanto ao modo de condução, os processos no direito brasileiro são em regra mistos, com a combinação de procedimentos orais e escritos. Contudo, alguns instrumentos participativos, tais como as audiências públicas e os órgãos colegiados participativos, são guiados pelo princípio da oralidade, o que impõe que os debates se façam em viva voz.

Assim, o princípio da oralidade implica a impossibilidade de, nas audiências públicas do processo participativo para aprovação do plano diretor, dispensar-se o emprego de discussões orais. E, ainda que a tecnologia já permita a participação através de meios digitais,

o emprego de mensagens eletrônicas não supre a realização de sessões públicas em que a troca de ideias ocorra em tempo real.<sup>99</sup>

Tal princípio é relevante no caso de processos participativos, pois cria mais uma forma, além da escrita, para viabilizar a participação de interessados. O benefício para a inclusão no processo demonstra-se ao se comparar os participantes de consultas e audiências públicas num mesmo processo: usualmente, trata-se de um rol de agentes particulares diferentes que participa de ambos os instrumentos, o que sugere que para alguns agentes haja uma preferência por efetuar as contribuições oralmente, do que por escrito.<sup>100</sup>

Os atos praticados oralmente no processo deverão ser documentados, tal como previsto pelo Código de Processo Civil para os atos orais praticados pelo juiz e para os requerimentos apresentados pelas partes em audiências (arts. 205, § 1º, e 360, V, da Lei Federal nº 13.105/2015). A regra no processo administrativo também é o processo por escrito, admitindo manifestações orais desde que reduzidas em ata ou termo escrito (como exemplo, para o processo administrativo federal, vide arts. 6º, 22, § 1º, e 50, § 1º, da Lei Federal nº 9.784/1999).

Tal documentação é especialmente importante no caso dos processos participativos, para que outros cidadãos que não estavam presentes na sessão possam conhecer o quanto foi discutido e eventualmente participar das próximas fases do processo.

### 3.2.10 PROPORCIONALIDADE

A proporcionalidade não encontra previsão expressa na Constituição Federal, fazendo parte dos princípios implícitos<sup>101</sup> da ordem democrática brasileira. Ela implica a adequação entre os meios adotados e os fins perseguidos; a análise da necessidade da prática do ato adotado (pois é esse o de menor consequência desvantajosa); e a verificação de se o ato foi executado na “justa medida” (proporcionalidade em sentido estrito) (CANOTILHO, 2003, pp. 268-269).

---

<sup>99</sup> Eventualmente, quando a Internet for mais difundida na população, vislumbra-se possível que a transmissão em tempo real de vídeos (*streaming*) ou outra tecnologia substitua a necessidade de audiências públicas presenciais, sem prejuízo ao princípio da oralidade.

<sup>100</sup> O inverso também é verdadeiro. Ou seja, há agentes privados que preferem contribuir por escrito do que no âmbito de uma sessão pública. Na prática, a composição de mecanismos participativos diferentes num processo, com diversos modos de procedimento (escrito ou oral) tem como vantagem incluir agentes com preferências ou facilidades por participar de diversos modos.

<sup>101</sup> Discute-se, na doutrina, se a proporcionalidade seria, ou não, um princípio. Esta dissertação não adentra na referida questão, por não se reputar pertinente para a análise que se propõe.

A análise de adequação, necessidade e proporcionalidade decorrem de um exercício de ponderação entre as possibilidades existentes.

Verifica-se que o juízo de proporcionalidade é muito próximo àquele da instrumentalidade de formas no âmbito do processo.

Tal princípio deve ser atendido na execução e no controle dos atos discricionários, como ocorre, no caso da gestão democrática na elaboração do plano diretor, nas situações em que a lei não define todas as variáveis procedimentais.

Há uma série de atos praticados no processo de elaboração do plano diretor com essas características. O juízo de proporcionalidade deverá ser realizado, por exemplo, na definição de quantas audiências públicas serão realizadas no âmbito do processo participativo<sup>102</sup>. Também deverá ser razoável a definição dos horários e locais das sessões públicas de participação e a forma de divulgação dos instrumentos participativos.<sup>103</sup> Caso condensadas as contribuições substancialmente iguais para que sejam respondidas em conjunto, tal compilação deverá igualmente ser submetida ao juízo de proporcionalidade.

---

<sup>102</sup> Vide o seguinte caso, no qual se entendeu adequado que, para edição de lei que trata do ordenamento urbano, tenham sido realizadas cinco audiências públicas: “É certo que a Lei Orgânica Municipal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor do Município de São José dos Campos preveem a realização de audiências públicas visando à participação popular nos casos de projetos de lei que visem a alteração da legislação concernente ao ordenamento urbano municipal. Entretanto, tais leis não estabelecem a quantidade de audiências ou prazos, de modo que tais formas de participação popular devem ser realizadas pelo Poder Público levando-se em conta os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. No caso concreto, há prova nos autos demonstrando que foram realizadas diversas audiências públicas, bem como consulta pública acerca do Projeto de Lei Complementar Municipal 10/15, de modo, pelo menos a princípio, não há qualquer irregularidade no que tange à participação popular e à publicidade, o que afasta a verossimilhança.” (TJSP, Processo nº 1028077-95.2015.8.26.0577, rel. Des. Marcelo Berthe, 5ª Câmara de Direito Público, j em 13/03/2017). (Grifo nosso).

Por outro lado, no Processo nº 2204384-03.2014.8.26.0000, 5ª Câmara de Direito Público, rel. Heloísa Martins Mimesi, j. em 29/06/2015, entendeu-se insuficiente a realização de apenas uma audiência pública, quando sequer consultado o órgão colegiado participativo, sob o argumento de que “um processo amplo de alteração legislativa não se resolve em uma única oportunidade de participação, ainda mais quando ela é definida como obrigatória por lei”.

<sup>103</sup> Vide o seguinte caso, no qual se julgou desnecessária a divulgação de audiências públicas para gestão democrática da cidade em faixas pela cidade, reputando, igualmente, adequada a realização das sessões durante a semana, às 18h30, no centro da cidade; ementa: “Ação civil pública – Ofensa aos princípios da participação popular na gestão democrática da cidade – Os documentos juntados aos autos dão conta da existência de obediência ao princípio democrático de participação popular – Demonstrativo de que foram marcadas reuniões públicas e que foram transmitidas ao vivo pela TV Câmara da cidade – Publicidade havida e comprovada parece suficiente para atender às imposições legais – Recurso provido.”; Voto: “Há demonstrativo de que foram marcadas reuniões públicas e estas foram publicadas as datas. As referidas reuniões foram transmitidas ao vivo pela TV Câmara da cidade, e contaram com diversos representantes das comunidades de todas as regiões da cidade. Exigir a colocação de faixas na cidade e divulgação por canais abertos, em geral com custos altos, à primeira vista não se justifica. Dizer que o horário foi inadequado também é afirmação sem consistência, pois salvo demonstração de que o momento das reuniões foi de má fé determinado para impedir a participação popular, o escolhido é ato discricionário de quem administra. De qualquer sorte, a publicidade havida e comprovada, até aqui, parece suficiente para atender às imposições legais e, por isso, não justifica a concessão de liminar que, na verdade, mostra-se inclusive incoerente, pois imobiliza trabalho de mobilização urbana.” (TJSP, Processo nº 2112295-24.2015.8.26.0000, rel. José Luiz Gavião de Almeida, 3ª Câmara de Direito Público, j. em 09/08/2016).



### 3.3 O DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Uma vez apresentados os instrumentos para participação popular e os princípios da teoria geral do direito processual participativo que lhe são aplicáveis, cumpre, a seguir, indicar como a participação popular insere-se nos processos de elaboração do plano diretor.

#### 3.3.1 NATUREZA JURÍDICA DOS PROCESSOS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Conforme já salientado, a elaboração do plano diretor divide-se na “fase de formulação do plano diretor” e na “fase de integração e aprovação do plano diretor”.

Não parece haver maiores dúvidas quanto ao enquadramento da fase de integração e aprovação do plano diretor como um processo legislativo. A dúvida surge quanto à natureza jurídica da fase de formulação do plano diretor, ou seja, a fase destinada à edição do projeto de lei de iniciativa do Prefeito. Nesse sentido, questiona-se se o processo de elaboração desse projeto de lei configura-se, ele também, como um processo legislativo, ou tratar-se-ia de um processo administrativo, cujo último ato é a iniciativa legislativa, essa sim que inaugura o processo legislativo subsequente.

A doutrina que trata do processo legislativo nele não inclui eventual processo anterior à iniciativa de lei, sendo que a apresentação de um projeto de lei é entendida como um ato inaugural do processo legislativo.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, pp. 73-76), a elaboração da lei segue um processo composto por três fases, quais sejam: a fase da iniciativa, a fase constitutiva e a fase integratória da eficácia da lei. A fase da iniciativa seria aquela decorrente do poder de propor um projeto de lei junto ao órgão competente. As demais fases, por sua vez, abarcariam, no caso da fase constitutiva, a aprovação da câmara ou das câmaras legislativas e a sanção do Prefeito; e, no caso da fase integratória da eficácia da lei, a promulgação e a publicação. No que concerne à fase da iniciativa, Ferreira Filho resume-a a um único ato de depósito do projeto.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> “Já se disse anteriormente que a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato por que se propõe a adoção de direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada. Ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente.” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 208).

No mesmo sentido é o entendimento de José Afonso da Silva (2007, pp. 41-42), que define o processo legislativo como “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis”. O autor compreende a iniciativa legislativa como o ato inicial do processo legislativo, e classifica-o como “o momento culminante da atuação do poder político no processo de formação das leis”, entendendo no projeto de lei a instrumentalização do “poder de escolha de interesses sociais a serem tutelados pela ordem jurídica” (SILVA, 2010, p. 145).

Verifica-se que o processo que se devolve até a apresentação do projeto de lei para aprovação do plano diretor à Câmara dos Vereadores não se caracteriza como um processo legislativo.

A confirmar esse entendimento, pode-se traçar paralelo com outros processos que se desenvolvem previamente à fase de iniciativa legislativa e que também encontram regramento legal. A lei que trata do plebiscito, por exemplo, prevê que ele “é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo” (art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 9.709/1998). A convocação de plebiscito, prevista nos artigos 15, I, e 49, XV, da Constituição Federal, é realizada por decreto legislativo, que inclusive recebe tramitação apartada que qualquer projeto de lei.

A mesma Lei Federal nº 9.709/1998 prevê a iniciativa legislativa popular formulada, ou seja, que contempla a apresentação de um projeto de lei pronto para ser objeto de discussão e votação. Segundo esse modelo, a iniciativa legislativa popular consubstancia-se, no processo legislativo, num só ato, ainda que coletivo, sendo que o conjunto de atos necessários para a elaboração do projeto de lei não integram o processo legislativo. Difere-se, assim, da iniciativa legislativa popular prevista em outros ordenamentos tal como a Suíça, em que se caracteriza como não formulada porque os cidadãos apresentam um esboço com aspectos gerais do que virá a ser o projeto de lei, cabendo ao poder legislativo formular o projeto de lei final.<sup>105</sup>

Em não sendo um processo legislativo, verifica-se que a fase de formulação do plano diretor é um processo administrativo. Está-se diante de um fenômeno identificado por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 19) como parte das “novas formas jurídico-institucionais de configuração da Administração Pública e suas relações com os cidadãos”, que surgem em razão das novas funções assumidas pela administração pública ou mesmo pelo distanciamento

---

<sup>105</sup> Ao estudar os modelos de iniciativa popular no direito constitucional comparado, Paulo Bonavides (2010, p. 312) diferencia a iniciativa formulada daquela não formulada. Esse último modelo pressupõe um processo mediante o qual o poder legislativo constrói o projeto de lei, o que não ocorre na ordem jurídica brasileira.

do arcabouço formal do direito administrativo e das demandas de regulamentação e regulação.

Tradicionalmente, a função de proposição de projetos de lei é livre de qualquer regramento legal, estando adstrita ao campo político. Do ponto de vista jurídico, a iniciativa legislativa usualmente restringe-se ao único ato de depósito do projeto de lei perante o parlamento, como ato inaugural do processo legislativo. Estar-se-ia diante de um ato cuja forma de elaboração é, em regra, tida como pertencente ao campo de discricionariedade do gestor público.

No caso do processo para edição do plano diretor, contudo, o ordenamento jurídico apresenta regras de procedimento a serem seguidas pelo poder público municipal. Tanto no Estatuto da Cidade, como eventualmente nas leis orgânicas dos Municípios (vide, por exemplo, as menções no Apêndice A que apresenta os dispositivos nesse sentido presente nas leis orgânicas das capitais brasileiras), encontra-se o *iter* a ser percorrido para formulação do plano. Assim, se tradicionalmente o poder público está livre para propor leis, no caso do plano diretor, ele está vinculado formalmente a um processo participativo.

A origem dessa nova forma de processo administrativo é endógena ao direito, isso é, parte de fontes do ordenamento jurídico, em especial previsão de gestão democrática. Ainda que se trate de um conjunto de atos que têm por finalidade a edição de uma lei, a proposição de um plano diretor para que seja aprovado legalmente passa a ser uma nova função da administração pública municipal, cuja condução está adstrita a parâmetros legalmente estabelecidos, que dizem respeito à relação jurídica que há entre o poder público e os administrados.

No caso do projeto de lei para aprovação do plano diretor, o poder executivo está à frente do processo legislativo. Os parlamentos, órgãos que em regra capitaneiam o exercício da função legislativa, nesse caso, já recebem um plano que é um todo com aspectos técnicos relevantes e que reflete uma visão de cidade. Ainda que possam propor emendas, os Vereadores partem de uma minuta cuja estrutura é a proposta pelo Prefeito e seus secretários.

A crescente predominância do poder executivo no processo legislativo não se restringe à lei do plano diretor, mas é uma tendência contemporânea que decorre, principalmente, da incapacidade dos parlamentos em dar conta do acréscimo de funções que o estado assumiu no Estado Social (FERREIRA FILHO, 2002, pp. 123-130). Ademais, os tempos dos parlamentos, que são espaços de decisão, são muitas vezes incompatíveis com os tempos econômicos, que exigem respostas rápidas diante de circunstâncias (FERREIRA FILHO,

2002, p. 122). Assim, a urgência do governo pelo instrumental jurídico coloca-o no centro do processo legislativo.

Daí que a participação popular adiciona legitimidade, ainda que formal, nesse processo, pois impõe que sejam considerados, acomodados, respondidos ou ao menos evidenciados os interesses contrários aos do governo no processo de formulação do plano diretor. Os mecanismos participativos não resolvem o conflito, mas sim trazem à luz a discordância e oposição existente sobre determinado tema. Por outro lado, escancarar o pluralismo de ideias e de posições contribui para a transparência das decisões, e inclusive para fazer transparecer os interesses subjacentes.

Portanto, a participação popular nas fases de edição do plano diretor tem consequências na construção da legitimidade da lei finalmente aprovada, em especial porque o poder executivo está à frente do processo legislativo mediante a sua iniciativa.

### 3.3.2 A FASE DE FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A fase de formulação do plano diretor inicia-se na seara do poder público municipal, dado o dever-poder do Prefeito para apresentar o projeto de lei do plano diretor perante a Câmara dos Vereadores. Mais que uma previsão de competência, tal atribuição tem a sua razão de ser “por força do conteúdo técnico de suas regras, dos múltiplos aspectos que enfoca e, sobretudo, pelo fato de disciplinar comportamento do Executivo Municipal” (GASPARINI, 2004, p. 102).

Em razão da reserva de iniciativa, caso o plano diretor que venha a ser aprovado seja decorrente de um projeto de lei de iniciativa popular ou legislativa, tem-se a inconstitucionalidade da norma por vício formal de iniciativa.

Nesse sentido, o Órgão Especial do TJSP, na ADI nº 2228709-42.2014.8.26.0000 (rel. Des. João Carlos Saletti, em 26/08/2015), declarou inconstitucionais as leis do plano diretor e do zoneamento do Município de Caçapava, de iniciativa parlamentar. No âmbito da ADI nº 2114742-82.2015.8.26.0000 (rel. Ademir Benedito, j. em 09/12/2015), o mesmo órgão julgou inconstitucional a lei do Município de Rosana que instituiu plano diretor cujo projeto era de iniciativa popular, sob o fundamento da ofensa ao princípio da separação dos poderes. A Corte entendeu, ademais, que a iniciativa popular não supre “a liturgia procedimental específica em que o Parlamento potencializa a toda a população e não só aquela que subscreveu a iniciativa efetiva participação” (conforme o voto).

Por outro lado, no caso de desmembramento do projeto de lei de iniciativa do Prefeito de Catanduva (ADI nº 2100609-64.2017.8.26.0000, rel. Evaristo dos Santos, j. em 25/10/2017), que alterou o plano diretor daquele Município, mesmo órgão entendeu não restar configurado vício de iniciativa. Ou seja, a modificação do número do projeto de lei não é suficiente para que reste configurado vício de iniciativa.

Cabe salientar que, no caso de reserva de iniciativa, deve ser necessariamente seguida a formalidade de depósito de projeto de lei por parte do Prefeito na Câmara dos Vereadores. Portanto, poderia um Vereador propor o projeto de lei, ainda que ele tenha sido desenvolvido pela administração pública municipal. Nesse caso, a formalidade tem como objetivo garantir a responsabilidade do Prefeito perante a formulação da proposta de plano diretor.

A competência administrativa, nesse caso, relaciona-se ao aspecto técnico do plano diretor, vez que ele envolve saberes multidisciplinares para que seja elaborado (SILVA, 2012, p. 142).

Em função da *expertise* necessária para a elaboração do documento<sup>106</sup>, a administração pública municipal deverá dispor de uma equipe técnica especializada para realização dos estudos para subsidiarem a elaboração da minuta, ou, alternativamente, deverá contratar assessoria técnica especializada. Alguns Municípios possuem órgãos ou entidades competentes pela coordenação do processo de elaboração do plano diretor que também detém esse conhecimento técnico.

Independentemente de se funcionários ou agentes públicos, ou privados contratados, é necessário que os responsáveis pela elaboração dos estudos e preparação das minutas do plano diretor participem do processo participativo, especialmente dos debates, que, conforme salientado, envolvem o esclarecimento à população na própria sessão pública.

Há metodologias multidisciplinares que poderão guiar a elaboração do plano diretor pela área técnica. Cite-se, por exemplo, as etapas de elaboração do plano diretor indicadas por José Afonso da Silva (2012, p. 127): (i) a realização de estudos preliminares, (ii) o diagnóstico da situação existente mediante estudos e pesquisas mais aprofundadas, (iii) a fixação de um plano de diretrizes e, por fim, (iv) a indicação dos instrumentos de atuação do plano. Outras etapas serão possíveis, desde que respeitadas as leis de regências quanto ao procedimento para elaboração e quanto ao conteúdo do plano diretor.

---

<sup>106</sup> Gasparini (2004, p. 98) trata da possibilidade de a elaboração do plano diretor ser objeto de contratação: “o projeto de plano diretor possa, desse modo, ser elaborado por uma empresa privada cujos objetivos sejam o urbanismo e o planejamento urbano, ou por um profissional experiente da área de engenharia. Em tais casos, a coordenação será sempre dos órgãos municipais afins, não se dispensando a promoção de audiências e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, como logo será visto.”

Os estudos técnicos são essenciais para a participação popular, pois apresentam à população as razões que embasaram a proposta de plano diretor apresentada ao público. Por essa razão, devem preceder os principais instrumentos participativos do processo. Nesse sentido, a Constituição do Estado de São Paulo prevê a participação de entidades comunitárias não só no plano, mas também nos estudos relativos à política de desenvolvimento urbano (art. 180, II). Essa regra remedia que, em campos complexos, as decisões tenham respaldo exclusivamente técnico e acabem por favorecer determinados grupos econômicos e burocráticos em detrimento de outros, vez que não sopesados outros impactos e interesses.

Nesse sentido, o Órgão Especial do TJSP julgou inconstitucionais leis urbanísticas cujos projetos de lei, ainda que tivessem sido submetidos a audiências e consultas públicas, não tenham sido apresentados à população em conjunto com estudos técnicos respectivos.<sup>107</sup>

Assim, o Tribunal entende que os estudos técnicos são exigências do processo de elaboração do plano diretor que se cumula aos instrumentos de participação popular. Tais estudos são a parte da motivação do plano diretor, que não é suprida pelas contribuições populares, mesmo quando essas tenham qualidade. Dessa sorte, não basta que a minuta do plano diretor tenha como fundamento os anseios da população, sendo necessário que o poder público municipal leve a cabo análises técnicas que se somem às reivindicações populares na justificativa do plano diretor.<sup>108</sup>

Todo o processo acima mencionado, somado à adoção de instrumentos participativos, devem ser planejados de forma que o prazo de revisão do plano diretor seja atendido.

---

<sup>108</sup> É o caso do Processo nº 2114028-88.2016.8.26.0000, Órgão Especial (rel. Antônio Carlos Malheiros, j. em 14/09/2016). Conforme o voto do relator do caso, “a participação popular, nesta fase, é muito importante no tocante à leitura técnica. Onde deveria haver o confronto da referida leitura, produzida pelos técnicos, com a realidade municipal. Através de debates da população menos favorecida. Evitando que os estudos sejam voltados apenas para uma parcela da sociedade”. Igualmente é o caso da ADI nº 2227144-72.2016.8.26.0000 (rel. Des. Ricardo Anafe, j. em 21/06/2017), na qual constou no voto do relator que “também não há informação de estudos prévios a recomendar a elaboração do projeto e, se não os há, não se poderia cogitar da participação de entidades comunitárias na sua elaboração.”. Por fim, é o caso da ADI nº 2190703-29.2015.8.26.0000 (rel. Ferreira Rodrigues, j. em 01/06/2016), cuja ementa prevê que: “participação comunitária que, na verdade, deveria ocorrer durante o processo legislativo, a fim de possibilitar à população, inclusive ao Conselho Municipal de Planejamento (criado para esse fim) o exame dos estudos técnicos e a discussão sobre o tema que envolve disciplina sobre planejamento e desenvolvimento urbano.” (Grifo nosso).

<sup>109</sup> “No caso, ainda que admitida como válida a audiência pública efetuada pelo Conselho Municipal em relação ao projeto de lei anterior (fls. 43/51), não restou evidenciado o necessário e imprescindível prévio estudo técnico ou planejamento administrativo. Um (audiência pública) não exclui o outro (estudo prévio ou planejamento administrativo). De atender tal exigência não se desincumbiram o Prefeito à época dos fatos e a Câmara Municipal.” (TJSP, ADI nº 2100609-64.2017.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Evaristo dos Santos, j. em 25/10/2017). No mesmo sentido: ADI nº 2.225.461-34.2015.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Des. Francisco Casconi, j. em 22/06/2016; ADI nº 0052634-90.2011.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Des. Elliot Akel, j. em 27/02/2013.

### 3.3.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FASE DE FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Há quem entenda que a participação popular na fase de formulação do plano diretor não seria necessária, bastando a participação popular no âmbito do processo legislativo. Esse é o entendimento de José Afonso da Silva (2012, p. 142), que indica o início da elaboração do plano diretor por técnicos, salientando que a participação popular somente dar-se-ia na fase de integração e aprovação do plano diretor – ou seja, somente após a propositura do projeto pelo Executivo. No mesmo sentido, o TJSP já decidiu que “audiência pública conjunta realizada entre os Poderes Legislativo e Executivo observa o art. 40, § 4º, inciso I, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)” (TJSP, Processo nº 3007314-82.2013.8.26.0650, 2ª Câmara de Direito Público, j. em 30/06/2015).

Não compactuamos com esse entendimento, pois a garantia da gestão democrática da cidade é também dever do poder executivo, além de ser dever do poder legislativo municipal. Não se pode dizer que o poder executivo, mencionado expressamente no art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, tenha atendido a referida diretriz se a adoção de audiências públicas e outros instrumentos participativos não tenham precedido um ato seu do processo (no caso, o projeto de lei).

Ademais, conforme já salientado nessa dissertação, o processo de elaboração do plano diretor inicia-se no âmbito da administração pública, que tem protagonismo na definição das premissas, estrutura do documento e no seu conteúdo. Nesse sentido, é necessário que a participação popular se dê também antes que haja um projeto de lei finalizado, de modo que as preferências e apontamentos da população possam ser considerados previamente à sua elaboração do plano, quando terão mais chance de serem consideradas ou incorporadas.

Após finalizada uma minuta de plano diretor, será muito mais improvável que o documento seja alterado em sua essência, o que restringe a consideração e contestação especialmente sobre premissas e temas de fundo apontadas pela população nesse processo.

Acrescente-se a esses aspectos ao fato de que participação popular na fase de formulação garante que a população e os diversos grupos sociais possam influenciar na agenda e no programa de planejamento, aspectos que elevam a qualidade democrática desse processo (DAHL, 2001). Portanto, a gestão democrática é diretriz também na fase de formulação do plano diretor, para que a participação popular não se traduza em mera formalidade.

Usualmente, referido processo contempla um calendário de atividades participativas, que permite o controle não só do conteúdo do plano diretor em momentos específicos, para também da dinâmica participativa. Dada a flexibilidade conferida pelo Estatuto da Cidade, e usualmente replicada nas demais leis aplicáveis ao processo, esse poderá compor uma gama de mecanismos participativos, desde que realizadas as audiências e debates e outros instrumentos que a constituição estadual ou lei local imponham.

### 3.3.4 A FASE DE INTEGRAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Uma vez protocolado o projeto de lei na Câmara dos Vereadores, inicia-se a fase de integração e aprovação do plano diretor. Trata-se de momento em que é possível a propositura e aprovação de emendas pelos Vereadores, ou seja, de propostas com o objetivo de alterar o projeto de lei em tramitação. Enquanto o dever-poder da iniciativa legislativa pode ser (como é, no caso estudado) de outros poderes, as emendas são de atribuição exclusiva dos parlamentares.

Mesmo quando de iniciativa popular, as emendas propostas ao projeto de lei podem alterar os interesses dirimidos, aperfeiçoar o texto original, ampliar ou reduzir o escopo de instrumentos urbanísticos ali previstos<sup>109</sup>, entre outros. Porém, a Constituição Federal limitou o poder de emendar, vedando emendas em projetos de iniciativa do executivo que impliquem aumento de despesa (art. 63, I, da CF/88).<sup>110</sup>

Via de regra, as leis orgânicas municipais estabelecem um quórum qualificado para a aprovação da lei do plano diretor e de suas alterações – a exemplo do que ocorre no Município de São Paulo, cujo quórum é de três quintos (art. 40, § 4º, II, de sua Lei Orgânica), ou no Município de Belo Horizonte, cujo quórum é de dois terços (art. 87, § 1º, I, “a”, de sua Lei Orgânica), o mesmo quórum necessário para alteração da própria lei orgânica local. Tal quórum qualificado dificulta a alteração do plano diretor, ampliando a sua estabilidade.

<sup>110</sup> Vide, por exemplo, o Processo nº 2249077-38.2015.8.26.0000, julgado pelo Órgão Especial do TJSP (rel. Amorim Cantuária, j. em 27/04/2016), no qual entendeu constitucional a emenda parlamentar que, ao tratar do tema da concessão de alvará de uso, ampliou a área em que a regularização urbanística em edifícios construídos.

<sup>111</sup> Esse não é o único limite ao poder de emendar no caso de projetos de lei de iniciativa reservada, mas é aquele que atualmente é pacífico, dada a previsão expressa da Constituição Federal. O STF já entendeu que a emenda deve guardar “estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo titular da iniciativa reservada” (ADI nº 546-4/DF, rel. Min. Moreira Alves, j. em 11/03/1999). Em caso mais recente, na ADI nº 5.127 (rel. Min. Rosa Weber, rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 15/10/2015), envolvendo emendas parlamentares à medida provisória que fugiam do tema da lei, o STF decidiu que o “contrabando legislativo” viola o princípio democrático e o devido processo legislativo (artigo 1º, *caput*, parágrafo único, CF/88; artigo 2º, *caput*, CF/88; artigo 5º, *caput* e LIV, CF/88) - para uma análise mais detalhada desse caso, vide Gama (2016, p. 75). Com entendimento diferente, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 212) preceitua que a previsão do art. 63 da Constituição Federal é a única limitação ao poder de emendas nesse caso.



A Câmara dos Vereadores pode rejeitar totalmente o projeto, desde que o faça motivadamente.

Já no caso em que aprovado pela Câmara dos Vereadores, o projeto de lei é encaminhado ao Prefeito municipal para sanção ou veto – a fase constitutiva do projeto de lei (FERREIRA FILHO, 2012, p. 889). A sanção poderá ser expressa, no prazo de 15 (quinze) dias úteis do prazo de recebimento do projeto (art. 66, da CF/88), ou tácita, quando escoado referido prazo sem a manifestação de discordância ou a aquiescência do chefe do poder executivo municipal (art. 66, § 3º, da CF/88).

Já é consolidado no direito brasileiro o entendimento de que a sanção pelo chefe do poder executivo não convalida o vício de iniciativa do projeto, mesmo no caso em que a iniciativa é também reservada ao poder executivo.<sup>111</sup>

Não importa, nesse caso, se o processo de elaboração do plano diretor foi finalizado pelo sucessor na chefia do poder executivo daquele que havia proposto o projeto de lei inicialmente. Ele pode, inclusive, apresentar veto ao projeto, total ou parcial, desde que fundamentado.

Gasparini (2004) salienta a importância da motivação do veto no caso do projeto do plano diretor, dada a sua obrigatoriedade:

O veto, se apostado, dada a obrigatoriedade do plano diretor, há de ser muito bem fundamentado e constitucionais deverão ser suas razões, sob pena de se caracterizar óbice à execução de lei federal, conforme prevê o art. 1º, XIV, do Decreto-lei federal nº 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. Em algumas hipóteses, como é exemplo, a retratada no art. 50 do Estatuto da Cidade, esse comportamento pode caracterizar improbidade administrativa.

### 3.3.5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CÂMARA DOS VEREADORES

Considerando o princípio da separação da discussão e votação, “que consiste no fato de a votação só começar depois de encerrada a discussão” (SILVA, 2007, p. 51), verifica-se que a participação popular no processo legislativo ocorre durante a discussão do projeto de lei. Conforme o art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, é também obrigatória nessa fase a realização de audiências públicas e debates, sendo facultativo o emprego de outros instrumentos participativos.

---

<sup>112</sup> Nem sempre foi esse o entendimento do STF. Porém, tal posição se consolidou a partir do seguinte precedente: Representação nº 890 – GB, Tribunal Pleno, rel. Oswaldo Trigueiro, 27/03/1974.

Se na fase de formulação do plano diretor, a diretriz de garantia da gestão democrática tem o condão de permitir que a população e associações representativas de vários segmentos da sociedade colaborem com o processo de concepção do plano diretor, na fase de integração e aprovação da lei do plano diretor, a participação popular serve para explicitar os anseios e respostas populares ao quanto proposto, servindo para o escrutínio do quanto deve ser emendado ou rejeitado. Assim, todo o conteúdo da proposta deve ser levado à consideração popular, sendo que, caso o projeto de lei seja desmembrado, ou nele incluídos outros temas ou assuntos, ou, ainda, apresentado projeto de lei substitutivo, novamente deve se proceder à realização de audiência pública.

É nesse sentido o entendimento do Órgão Especial do TJSP, no âmbito de projeto de lei de uso e ocupação do solo que sofreu alterações significativas e não foi submetido a audiências públicas após referidas modificações (TJSP, ADI nº 994.09.224728-0, Órgão Especial, rel. Des. Artur Marques, j. em 05/05/2010).

Foi igual a decisão do órgão ao julgar a constitucionalidade de lei sobre plano de manejo para implementação de parcelamento de solo para fins residenciais, quando as oficinas participativas foram realizadas no âmbito de projeto de lei precedente, de abrangência menor ao projeto de lei finalmente aprovado (TJSP, ADI nº 2032995-13.2015.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Márcio Bartoli, j. em 12/08/2015).

Referido órgão também declarou inconstitucionais dispositivos de plano diretor provenientes de emendas propostas ao projeto de lei original que não foram discutidas em audiência pública, sob o argumento de que a participação popular “deve ser plena e não restrita a partes da norma a ser editada” (TJSP, ADI nº 2068207-27.2017.8.26.0000, rel. Amorim Cantuária, Órgão Especial, j. em 09/08/2017).

Contudo, no caso de emendas que “visaram o atendimento daquilo que resultou dos debates desenvolvidos nas sessões públicas”, não são necessárias novas audiências públicas. É o que restou decidido em precedente do Órgão Especial do TJSP (Processo nº 2249077-38.2015.8.26.0000, rel. Amorim Cantuária, j. em 27/04/2016).

#### 3.4 ALTERAÇÃO OU REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Uma vez aprovado o plano diretor, ele poderá sofrer alterações ou revisão. A alteração ou revisão deve seguir o mesmo rito para elaboração do plano diretor, devendo ser garantida a

gestão democrática também nesse processo.<sup>112</sup> Ademais, podem haver regras específicas, mas restritivas, para esse processo.

O Estatuto da Cidade impôs prazo máximo de dez anos para a revisão da lei que instituir o plano diretor (art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade). Alguns ordenamentos jurídicos municipais preveem prazo limite de revisão menores, como em Rio Branco, onde o prazo é de quatro anos, ou em Macapá, onde é de cinco anos. Na capital paulista, o plano diretor vigente dispôs sobre o ano em que a proposta de revisão deverá ser encaminhada à Câmara dos Vereadores (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 16.050/2014, do Município de São Paulo).

Tal prazo vincula o Prefeito, impondo-lhe o dever de encaminhar o projeto à Câmara dos Vereadores antes de seu término<sup>113</sup>, sob pena de incorrer em improbidade administrativa (art. 40, § 3º c/c art. 52, VII, do Estatuto da Cidade).

Para o cumprimento dos prazos de revisão do plano diretor, é importante que os poderes públicos municipais disponham de um planejamento da atividade de revisão do plano diretor e de cronogramas realistas que considerem, em especial, os tempos necessários para a promoção dos mecanismos de participação popular obrigatórios nesse processo (além de outros facultativos que possam aprimorar a proposta).

A apresentação e discussão de uma proposta de lei dotada de complexidade tal como a lei do plano diretor requer períodos razoáveis para que o poder público efetue os estudos necessários, bem como para que a população tome conhecimento das minutas e estudos que a subsidiaram e possa contribuir com o processo. Conforme já mencionado supra, faz-se necessária a convocação, em prazo razoável, para participação de audiências e consultas públicas, bem como a divulgação prévia da minuta do plano diretor e de estudos, etapas que devem ser consideradas na elaboração da agenda de atividades prévias à submissão do projeto de lei à Câmara dos Vereadores.

Cumprido esclarecer que o plano diretor continuará vigente caso a discussão no âmbito da Câmara dos Vereadores tenha duração superior ao prazo estipulado no Estatuto da Cidade

---

<sup>112</sup> Nesse sentido: “As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade”. (TJSP, Processo nº 2032961-38.2015.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 03/08/2016). No mesmo sentido: TJSP, ADI 2100609-64.2017.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Evaristo dos Santos, j. em 25/10/2017; TJSP, Processo nº 2010965-13.2017.8.26.0000, Órgão Especial, rel. João Carlos Saletti, j. em 28/06/2017; TJSP, Processo nº 2083726-47.2014.8.26.0000, Órgão Especial, rel. João Carlos Saletti, j. em 25/03/2015; ADI nº 2271008-97.2015.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Des. João Negrini Filho, j. em 17/08/2016.

<sup>113</sup> Em razão da dúvida que surge com respeito ao termo final do prazo, o art. 191, § 1º do Plano Diretor de Macapá (Lei Complementar Municipal nº 026/2004), ao dispor da revisão do plano diretor, previu que “[c]onsiderar-se-á cumprida a exigência prevista no *caput* deste artigo com o envio do projeto de lei por parte do poder executivo à Câmara Municipal, assegurada a participação popular.”.

ou na legislação municipal para a sua revisão. Essa é a realidade, aliás, de muitos Municípios brasileiros (vide, por exemplo, a data das leis que instituíram os planos diretores de algumas capitais, conforme citado no Anexo Único; muitas delas são de mais de dez anos atrás). Nesses casos, se houve o envio de projeto de lei de revisão do plano diretor pelo Prefeito à Câmara dos Vereadores, tendo sido tomadas todas as providências, não há que se falar em ato de improbidade do chefe do poder executivo local. A situação é idêntica no caso em que a Câmara dos Vereadores tenha rejeitado o projeto de lei do plano diretor, o que impõe ao chefe do poder executivo a tomada das medidas para formulação de novo plano.

Por fim, além da imposição de obrigação de fazer (consistente na apresentação de projeto de lei de revisão do plano diretor em prazo determinado), há legislações municipais que impõem limites à alteração do plano diretor, a fim de tornar mais difícil a sua modificação. É o que fez a Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 46), que restringiu a alteração do plano diretor a uma por ano com o quórum originalmente previsto (aprovação por 3/5 [três quintos] dos membros da Câmara dos Vereadores), elevando-se o quórum para 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Vereadores.

### 3.5 NULIDADES NO PROCESSO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

O processo para elaboração do plano diretor está sujeito à lógica da teoria geral do direito processual quanto às nulidades processuais, que dizem respeito às irregularidades praticadas no curso do processo que possuem consequências ao contraditório.

Conforme salientado supra (itens 3.2.1 e 3.2.2), o princípio da igualdade e o contraditório em processos participativos envolve a adoção de ritos processuais, notadamente aqueles que compõem os mecanismos participativos, para inclusão do maior número de agentes no processo e a participação, direta ou indireta, da população ou de seus representantes na tomada de decisão.

Assim, a eficácia dos atos processuais depende do atendimento da forma prevista em lei (legalidade formal). Como o processo é uma garantia às partes, pois é através dele que se garante o contraditório, uma irregularidade processual pode acarretar a nulidade do processo e dos atos dele advindos, conforme o princípio da causalidade.<sup>114</sup> Contudo, as irregularidades

---

<sup>114</sup> Deve-se, para a aplicação do princípio da causalidade, atentar-se à regra do Código de Processo Civil, que impõe a anulação apenas dos atos subsequentes que sejam dependentes do ato nulo: “Art. 281. Anulado o ato, consideram-se de nenhum efeito todos os subsequentes que dele dependam, todavia, a nulidade de uma parte do ato não prejudicará as outras que dela sejam independentes. Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.”

processuais possuem gravidades diversas, a depender do prejuízo que causam ao contraditório. Há algumas que geram nulidade ou inexistência do ato, enquanto outras não geram consequências ou prejuízo ao contraditório (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, pp. 365-366), não merecendo a declaração de nulidade.

Os casos de nulidade absoluta são aqueles em que a “exigência de determinada forma do ato jurídico visa preservar interesses de ordem pública no processo” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 369).

É o caso, por exemplo, da total ausência de mecanismos para participação popular no processo de elaboração do plano diretor, o que afeta toda a população local. Isso porque a garantia da gestão democrática é obrigatória nesse *iter*, sendo que, sem o emprego dos instrumentos participativos, deixa-se de atender ao propósito inclusivo.

Esse é o entendimento do Órgão Especial do TJSP, que já decidiu que a ausência de participação popular na Câmara dos Vereadores em projeto de lei de zoneamento é vício formal insanável, não sendo passível de convalidação.<sup>115</sup>

Mesmo em caso de nulidade absoluta, tem-se a presunção de validade do ato, sendo que a ineficácia processual depende da declaração judicial.

A falta dos procedimentos para garantia da gestão democrática na fase de elaboração do plano diretor é causa de nulidade que também afeta a lei aprovada, devendo o juiz declarar nulo todo o processo e, também, o diploma legal. Trata-se de situação que, eventualmente, pode impor a necessidade de modulação dos efeitos temporais da decisão judicial, considerando a possibilidade de o Município em questão restar sem uma lei do plano diretor a reger o desenvolvimento urbano.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR - VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNICÍPIES - VÍCIO INSANÁVEL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. [...] Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta.” (TJSP, ADI nº 994.09.224728-0, Órgão Especial, rel. Des. Artur Marques, j. em 05/05/2010).

<sup>116</sup> A modulação dos efeitos da decisão em processos de controle concentrado de constitucionalidade julgados pelo STF tem o seu fundamento no art. 27 da Lei Federal nº 9.868/1999. Discute-se a possibilidade de aplicação da modulação de efeitos das decisões de controle difuso de constitucionalidade, haja vista a inexistência de previsão legal expressa para tais casos. A questão se coloca tanto no caso de controle difuso realizado pelo STF, como aquele realizado por qualquer Tribunal de Justiça. Essa discussão, que encontra posições favoráveis e contrárias na doutrina, não cabe ao escopo da presente dissertação. De toda forma, cumpre mencionar que o STF já aplicou, por analogia, o art. 27 da Lei Federal nº 9.868/1999 em recurso extraordinário (RE nº 197.917/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 24/03/2004; RE nº 442.683/RS, Segunda Turma, rel. Min. Carlos Velloso, j. em 13/12/2005).

Nos casos em que é exclusivamente de um agente o interesse pela determinação legal da forma, tem-se a nulidade relativa, podendo apenas ser decretada por pedido da parte, não cabendo declaração de ofício pelo juiz. É o caso em que, por exemplo, ainda que tenham sido utilizados os mecanismos participativos que impõe a lei, a condução de um desses instrumentos prejudicou o direito à participação de determinado cidadão. O processo participativo que promove a participação adequada reveste-se de interesse público, mas a específica limitação da participação de um cidadão depende da impugnação desse cidadão para que seja declarada nula.

Nesse caso, não é necessário que todos os atos que decorrem da referida irregularidade sejam declarados nulos, bastando que se dê oportunidade para a repetição do ato nulo pelo cidadão. E “uma vez feita a repetição ou o suprimento, convalidam todos os atos posteriores que, por força do princípio da causalidade, estiverem sido contaminados pelo vício” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 369).

Por fim, se o objetivo da produção do ato tiver sido atingido, o princípio da instrumentalidade das formas requer que o ato não seja declarado nulo (é o significado da expressão em latim *pas de nullité sans grief*). Um exemplo disso é a situação de descumprimento de uma regra específica de audiência pública, na qual tenha sido prejudicado o direito à participação de determinado cidadão, mas que, após a impugnação desse, lhe tenha sido franqueada a palavra. Nessa hipótese, não haverá razão para declarar nula a lei finalmente aprovada, pois não houve prejuízo ao processo ou ao cidadão, ao qual foi oportunizada a manifestação.

Cumprir notar que, no tema das nulidades, tem pouca relevância se a falta de participação popular ocorreu no processo de formulação do plano diretor, ou no processo de integração e aprovação do projeto de lei do plano. Em nenhum dos casos a autoridade estatal pode sem repetir o mecanismo participativo convalidar o ato irregular, pois ele depende de se oportunizar à participação da pessoa, segmento ou população o qual foi excluído da chance de participar. Em outras palavras, em nenhum dos casos o agente estatal pode suprir, por ato próprio e sem procedimento, a ausência da participação popular.

Por fim, cumpre salientar que não há nulidade da lei que instituiu o plano diretor por ausência do emprego de mecanismos de participação popular que sejam facultativos no processo de sua elaboração. Os casos que geram nulidades absolutas são a ausência do emprego adequado de instrumentos participativos obrigatórios em ambas as fases do processo, quais seja, a realização de audiência pública e debates na etapa de formulação e na etapa de integração do plano diretor.

### 3.6 REMÉDIOS PROCESSUAIS CONTRA ATOS PRATICADOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Há diversos remédios processuais que podem ser empregados contra atos ilegais praticados no processo de elaboração do plano diretor. O direito de petição, tratado no item 3.1.3 dessa dissertação, é a demonstração da amplitude dos remédios possíveis. De toda sorte, destaca-se abaixo alguns dos instrumentos que possuem especificidades nesse processo.

Por omissão do Prefeito em remeter projeto de plano diretor à Câmara Municipal, cabe ação civil pública para apuração de ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 52, inciso VII, da Lei Federal nº 10.257/2001, bem como o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de cumprimento de obrigação de fazer, em prazo determinado, nos casos em que a Constituição Estadual imponha essa obrigação.<sup>117-118</sup>

No curso do processo legislativo em que se entenda desrespeitada a diretriz da participação popular, é cabível mandado de segurança, que deve ser impetrado por parlamentar.<sup>119</sup> Também cabe mandado de segurança no caso em que, exercido o direito de petição, o agente estatal se recuse ou se omita a responder.

Caso a Constituição Estadual preveja a gestão democrática da cidade na elaboração do plano diretor, tal como no caso da constituição bandeirante, é cabível o controle do processo de gestão democrática para elaboração do plano diretor perante a constituição estadual,

---

<sup>117</sup> No caso bandeirante, é cabível o controle do processo de gestão democrática para elaboração do plano diretor perante a constituição estadual, admitindo a interposição de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de processos de aprovação de planos diretores perante o TJSP em hipótese em que não seja seguido o rito participativo.

<sup>118</sup> Cabe ressaltar que o pedido de declaração de inconstitucionalidade por omissão, combinado com o cumprimento da obrigação de fazer, não é cabível no âmbito de ação civil pública, que somente admite o controle de constitucionalidade apenas quando a controvérsia de natureza constitucional constitui causa de pedir, e não o pedido propriamente, entendimento coerente à técnica de controle difuso. Veja, nesse sentido, TJSP, Processo nº 1000165-12.2015.8.26.0420, Órgão Especial, rel. Des. Luciana Bresciani, j. em 25/08/2017, sobre ação civil pública com esse pedido em face do Prefeito de Paranapanema; e STF, RE nº 511.961, em que o Min. Gilmar Mendes, em seu voto: “afigura-se difícil, se não impossível, sustentar que a decisão que, eventualmente, afaste a incidência de uma lei considerada inconstitucional, em ação civil pública tenha efeito limitado às partes processualmente legitimadas isto é, eficácia geral e irrestrita. [...] Já o entendimento do STF no sentido de que essa espécie de controle genérico da constitucionalidade das leis constituiria atividade política de determinadas Cortes realça a impossibilidade de utilização da ação civil pública com esse objetivo.”. Também não seria cabível ação popular (vide TJSP, ADI nº 1000028-39.2016.8.26.0438, rel. Des. José Luiz Gavião de Almeida, j. em 25/07/2017).

<sup>122</sup> “CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.”. (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23/04/2004). (STF, Mandado de Segurança nº 32033 / DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 20/06/2013).

admitindo a interposição de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de processos de aprovação de planos diretores perante o Tribunal de Justiça em hipótese em que não seja seguido o rito participativo.

O mesmo vale dizer perante as disposições das leis orgânicas das capitais. Admite-se o controle de legalidade do processo participativo perante a lei orgânica, por via concreta, difusa e incidental, perante a justiça estadual.<sup>120</sup>

Ademais, o Prefeito que impeça ou deixe de garantir a participação popular nesse âmbito incorre também em crime de responsabilidade, nos termos do art. 1º, XIV, do Decreto-lei nº 201/1967.

A representação de ato de improbidade poderá ser feita perante a administrativa competente ou perante o juízo, por qualquer pessoa ou pelo Ministério Público, seguindo o rito do art. 14 e seguintes da Lei Federal nº 8.429/1992.

O crime de responsabilidade, por sua vez, é de ação pública (art. 1º, § 1º, do Decreto-lei nº 201/1967), dependendo da iniciativa de membro do Ministério Público.

---

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda.



#### **4 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Neste capítulo, analisa-se, a partir do regime jurídico construído com base nos capítulos anteriores, a implementação da garantia à gestão democrática da cidade a partir do caso concreto estudado. O caso-instrumento (STAKE, 1995; PASCHOAL, 2012) selecionado para discussão é o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, que resultou na aprovação da Lei Municipal nº 16.050/2014, que, por sua vez, instituiu o Plano Diretor Estratégico de 2014 neste Município.

Referido caso foi escolhido em razão da ampla mobilização que promoveu, conforme demonstram os números de participação no processo<sup>121</sup>, e dos instrumentos inovadores que foram empregados, tal como a adoção de oficinas. A realização de um amplo processo participativo não foi acidental, mas feita conscientemente pelo poder executivo municipal, a fim de tornar a participação popular um “método de governo” (PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU, 2016, p. 35).<sup>122</sup>

Trata-se de um caso de revisão de plano diretor em que a garantia da gestão democrática da cidade foi atendida, hipótese que é comprovada na análise levada a cabo nos itens desse capítulo. Contudo, mesmo que esse seja um processo participativo tido como de sucesso, as autoridades estatais se depararam com desafios e receberam críticas quanto ao emprego de mecanismos participativos.

Diante disso, o objetivo da análise vai além da verificação do atendimento, ou não, da diretriz participativa, mas compreende a identificação dos desafios de sua implementação a fim de refletir sobre as questões objeto da pesquisa. Em especial, questiona-se o alcance do controle jurídico mediante a diretriz de gestão democrática da cidade para o aprimoramento da participação.

---

constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23/04/2004). (STF, Mandado de Segurança nº 32033 / DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 20/06/2013).

PDE: 114 Audiências Públicas; 25.692 participantes; 10.147 Contribuições: 5.684 Propostas presenciais; 4.463 Propostas web”.

<sup>122</sup> “As condições para que essas ações pudessem se desenvolver foram criadas a partir da reestruturação da SMDU, consubstanciada na Lei nº 15.764/13. Esse processo proporcionou o fortalecimento dos departamentos técnicos, eliminando sobreposições de competência (incluindo um novo departamento – Controle da Função Social da Propriedade – CFSP) e, ao mesmo tempo, organizando assessorias técnicas que cumpriam papéis transversais aos processos de trabalho desenvolvidos. Evidencia-se também a criação de uma estrutura para dar suporte aos diversos conselhos relacionados à política urbana, a Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados (SEOC) e, para centralizar, e desenvolver os processos participativos referentes aos planos e projetos urbanos, a Assessoria de Participação Social e Comunicação (APSC).” (PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU, 2016, p. 36)

Haja vista que cada processo participativo de elaboração de plano diretor está sujeito a especificidades das legislações estadual e municipal de regência, analisa-se, no item 4.1 seguinte, o regime jurídico específico que regeu o processo estudado. Foram apontadas as disposições para além do que prevê o Estatuto da Cidade, detalhando-se a legislação estadual e municipal aplicáveis.

O item 4.2 apresenta, brevemente, a primeira experiência do Município com a garantia da gestão democrática para elaboração do plano diretor. Nesse item, descreve-se sucintamente o processo para a elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002), que é objeto de análise a partir da questão da participação.

O item 4.3 indica o contexto em que o processo participativo para elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 esteve inserido, a cronologia dos acontecimentos e o conjunto de mecanismos participativos praticados em seu âmbito, com o intuito de analisar como a garantia da gestão democrática da cidade foi exercida. A fim de auxiliar a compreensão do processo, o Apêndice B conta com uma linha do tempo do processo analisado.

As fontes de pesquisa para o item 4.3 foram os documentos produzidos nos autos do processo de formulação e do processo de integração e aprovação da Lei Municipal nº 16.050/2014, de competência do poder executivo e do poder legislativo, respectivamente<sup>123</sup>. Também foram analisadas notícias de jornal da época de tramitação do processo, que foram citadas ao longo do texto quando auxiliaram a compreensão do caso.

Cumprе salientar que os processos conduzidos pelas autoridades competentes não são os únicos meios para a participação popular na formação da lei. O princípio da publicidade também é exercido mediante páginas de redes sociais, sendo inegável que a participação também ocorra nas ruas, mediante manifestações populares; nos jornais, nas reportagens e opiniões publicadas; nas universidades, nos trabalhos acadêmicos, seminários, congressos e bienais, dos quais participem ou tenham ciência os políticos, os gestores públicos e quem venha a influenciá-los de alguma forma. Há também agentes que estabelecem relações diretas com gestores públicos e parlamentares, mediante os instrumentos de *lobby* e *advocacy*.

A realidade viva, portanto, traz subsídios à decisão administrativa e política.

---

<sup>123</sup> Os autos do processo realizado no âmbito da Prefeitura atualmente encontram-se junto ao Departamento de Uso do Solo (DEUSO), da SMDU, sendo que os principais documentos desse processo encontram-se disponibilizados na plataforma Gestão Urbana SP (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>), em especial no endereço (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/1-etapa/>). Quanto aos autos do processo no âmbito da Câmara dos Vereadores, todo ele encontra-se disponibilizado eletronicamente, no *hotsite* do processo (<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/>), bem como estão disponíveis fisicamente na Biblioteca da Câmara dos Vereadores.

Diante disso, não que pretende afirmar que a arena pública (CASSESE, 2003) se dá exclusivamente no processo, o que seria limitador da realidade. Contudo, por mandamento legal, a decisão estatal que depende de participação se dá através do processo, calcada, necessariamente, na fundamentação. Caso a decisão esteja embasada em elementos extraprocessuais, é necessário que a autoridade estatal indique-os como motivação, razão pela qual se entende que a análise dos autos dos processos como a principal fonte de pesquisa é suficiente para a pesquisa pretendida.<sup>124</sup>

Ainda que não caiba no escopo do presente trabalho uma vasta investigação junto aos agentes envolvidos no processo de elaboração do plano diretor<sup>125</sup>, procura-se, ao máximo, a partir das informações analisadas, preservar as realidades múltiplas (CHARMAZ, 2003)<sup>126</sup>.

Por fim, no item 4.3, discute-se o cumprimento da diretriz da gestão democrática nesse processo a partir da compreensão holística apresentada nos itens anteriores, indicando os aspectos relevantes e os desafios enfrentados.

#### 4.1 REGIME JURÍDICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O Município de São Paulo está submetido à gestão democrática para elaboração do plano diretor não só em razão do previsto no Estatuto da Cidade, mas também em função das

---

<sup>124</sup> Esse é o trabalho que se propõe. A fim de otimizar a pesquisa, será dado enfoque no caso a partir “das lentes” dos problemas de pesquisa, reportando as informações do caso na medida que sejam relevantes para as perguntas postas. Como os recursos e, principalmente, o tempo, são escassos, será possível que alguns pontos instigantes do caso estudado sejam deixados de lado. Conforme ensina Stake (1995, p. 25): “*Each issue can appear to have a life of its own, drawing increasing attention as it becomes more complex and more intriguing. This is one of the most serious problems in case study research. Much of the information needed to round out the study of the case is difficult to get and resources are limited. One issue becomes the focus of attention. There is no way to develop the issue well without temporarily ignoring most aspects of the case. No longer is the work the study of the case but the study of the issue. Can the case be returned to soon enough? Can the researcher get back to the full study of the case at all? ‘Det äs ett problem’, as they say in Sweden. In case study work there is abiding tension between the case and the issues. They each demand more time for study than is available. In both instrumental and intrinsic case study, they compete for scarce resources.*”

<sup>125</sup> Tal análise dependeria da realização de entrevistas com um campo amostral representativo dos grupos participantes do processo. Registra-se tal escopo como excluído da presente dissertação, para eventualmente suscitar trabalhos futuros.

<sup>126</sup> Conforme ensina Charmaz (2003): “*The research products do not constitute the reality of the respondents' reality. Rather, each is a rendering, one interpretation among multiple interpretations, of a shared or individual reality. That interpretation is objectivist only to the extent that it seeks to construct analyses that show how respondents and the social scientists who study them construct those realities without viewing those realities as unidimensional, universal, and immutable. Researchers' attention to detail in the constructivist approach sensitizes them to multiple realities and the multiple viewpoints within them; it does not represent a quest to capture a single reality.*”

disposições da Constituição do Estado de São Paulo<sup>127</sup>, da Lei Orgânica do Município de São Paulo<sup>128</sup> e do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Paulo<sup>129</sup>.

Para a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014, a diretriz da gestão democrática também constou do Plano Diretor Estratégico que o antecedeu (Lei Municipal nº 13.430/2002)<sup>130</sup>, que dispôs sobre o dever de dar ampla publicidade a todos os documentos e informações produzidos nesse processo (art. 266).

A Constituição do Estado de São Paulo ampliou a obrigação de elaboração de planos diretores a todos os Municípios (art. 181, § 1º), e estabeleceu que esses considerassem todo o território municipal. Assim, todos os Municípios do Estado já deveriam ter iniciado a elaboração de seus planos diretores a partir de 1989, quando foi aprovada a Constituição Estadual.<sup>131</sup> No que tange à gestão democrática nesse processo, a Constituição Estadual estabeleceu a adoção de mecanismos de participação de entidades comunitárias locais.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez, estabeleceu expressamente que o plano diretor é de iniciativa do Prefeito (art. 70, X) e depende de aprovação da Câmara dos Vereadores (art. 13, XIV). Definiu plano diretor como “o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade” (art. 150, *caput*), também prevendo que esse deverá abranger a totalidade do território do Município.

---

<sup>127</sup> Constituição do Estado de São Paulo: “Art. 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

[...]II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;”.

<sup>128</sup> Lei Orgânica do Município de São Paulo: “Art. 41 - A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre: I - Plano diretor; [...] Art. 150 [...] § 2º - Será assegurada a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do plano diretor e dos programas de realização da política urbana.”.

<sup>129</sup> Regimento Interno da Câmara dos Vereadores: “Art. 85 - As Comissões Permanentes, isoladamente ou em conjunto, deverão convocar audiências públicas sobre:

I - projetos de lei em tramitação, nos casos previstos no artigo 41 da Lei Orgânica do Município;”.

<sup>130</sup> Plano Diretor Estratégico precedente (Lei Municipal nº 13.430/2002): “Art. 260 - A elaboração, a revisão, o aperfeiçoamento, a implementação e o acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como parte do modo de gestão democrática da Cidade para a concretização das suas funções sociais.”.

<sup>131</sup> Conforme salientado no item 2.8 dessa dissertação, na ADI nº 826 (Tribunal Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, j. em 17/09/1998), julgada pelo STF, o órgão declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Amapá que ampliou o dever de edição de plano diretor a Municípios com mais de 5 (cinco) mil habitantes, sob o argumento de que teria violado a autonomia dos Municípios, em face do disposto nos arts. 25, 29, 30, I e VIII, da Constituição Federal, e o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Contudo, a Corte tem reconhecido o caráter de lei geral do Estatuto da Cidade, tal como julgou no caso em que se questionava a sua disposição sobre o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo para fins extrafiscais. Assim, entende-se ser constitucional a previsão da Constituição do Estado de São Paulo análoga à Constituição do Estado do Amapá.

Quanto ao conteúdo mínimo do plano (e que deve ser sujeito à gestão democrática), a Lei Orgânica fixou a necessidade de o plano definir “diretrizes para o uso do solo e para os sistemas de circulação, condicionados às potencialidades do meio físico e ao interesse social, cultural e ambiental” (art. 150, § 1º).

Previu, igualmente, para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, o dever de o Município (art. 151, § 1º):

- I - prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor;
- II - assegurar o adequado aproveitamento, pela atividade imobiliária, do potencial dos terrenos urbanos, respeitados os limites da capacidade instalada dos serviços públicos;
- III - assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infraestrutura urbana e recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público.

Tais diretrizes devem ser consideradas na elaboração do plano diretor, haja vista ser esse o instrumento de definição dos parâmetros da função social da propriedade urbana, nos termos da Constituição Federal (art. 182, § 2º).

A Lei Orgânica também tratou dos instrumentos urbanísticos do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e da desapropriação urbanística (art. 53), como instrumentos que poderão ser utilizados pelo poder público municipal, no caso de propriedade não edificada, subutilizada ou não utilizada. Tais instrumentos poderão ser mais bem detalhados no plano diretor (tal como foram - vide art. 90 da Lei Municipal nº 16.050/2014).

O quórum para aprovação, alteração ou revisão do plano diretor previsto pela Lei Orgânica do Município de São Paulo é de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara dos Vereadores (art. 40, § 4º, II). Para garantir a estabilidade dos planos diretores, a Lei Orgânica restringiu a alteração do plano diretor a uma por ano com o quórum previsto, elevando-se o quórum para 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Vereadores caso se realize uma modificação em menor período (art. 46).

No que tange à gestão democrática na fase conduzida pelo poder executivo municipal, a Lei Orgânica estabeleceu que “a lei disporá sobre [...] o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do plano diretor” (art. 9º, I). Nesse sentido, o Plano Diretor Estratégico de 2002 instituiu o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU),

competente para debater e emitir parecer sobre proposta de alteração da lei do Plano Diretor Estratégico (art. 285, III, da Lei Municipal nº 13.430/2002)<sup>132</sup>.

Para a fase conduzida pelo poder legislativo, a Lei Orgânica fixou a obrigatoriedade de realização de pelo menos 2 (duas) audiências públicas que versem sobre o plano diretor (art. 41, I), devendo ser conduzidas por comissões permanentes da Câmara (art. 32, § 2º, II). No caso do projeto de lei que institui o plano diretor, a comissão responsável pelo processo participativo é a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (art. 47, III, “a”, “6”, do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Paulo).

Caso 1.500 (um mil e quinhentos) eleitores do Município ou mais solicitem mais audiências públicas, essas também se tornarão de realização obrigatória pela Comissão (art. 32, § 3º, da Lei Orgânica).

O Regimento Interno da Câmara dos Vereadores prevê um interstício mínimo de 10 (dez) dias entre a realização das audiências públicas necessárias, período que pode ser reduzido à metade com anuência do plenário (art. 66, parágrafo único). Além das audiências previstas nas normas relevantes, qualquer um dos membros das comissões permanentes pode convocar audiências públicas para instruir matéria legislativa em trâmite (art. 85, parágrafo único).

Deverá ser publicado anúncio sobre a realização de audiências públicas na fase legislativa em pelo menos dois jornais de grande circulação, nos termos do art. 85 do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores. Prevê-se a possibilidade de expedição de convites a pessoas específicas (art. 86, III, do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores), tais como autoridades, especialistas e pessoas interessadas, para participarem das sessões. Tais convidados terão 20 (vinte) minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, para expor sobre o tema em debate. Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão deverá proceder de forma a possibilitar a audiência de diversas correntes de opinião (art. 86, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores).

Durante a fala dos expositores, prevê-se o debate entre estes e os Vereadores, que poderão interpelá-lo sobre o assunto da exposição, com direito à réplica e tréplica (art. 86, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores).

---

<sup>132</sup> O CMPU era composto por 48 (quarenta e oito) membros, dos quais 24 (vinte e quatro) eram representantes indicados por entidades da sociedade civil, e o restante representantes do poder público municipal (Decreto nº 43.230/2003). Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, a composição do órgão passou a ser de 60 (sessenta) membros, dos quais 34 (trinta e quatro) são membros da sociedade civil. As atas das reuniões do CMPU citadas nesse capítulo estão disponíveis em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_orgaos\\_colegia\\_dos/cmpu/index.php?p=168096](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegia_dos/cmpu/index.php?p=168096)>. Acesso em: out. 2017.

O art. 88 do Regimento Interno cuida do registro e da publicidade das audiências públicas realizadas a cargo da Câmara dos Vereadores. As sessões públicas deverão ser lavradas em ata, arquivando-se os pronunciamentos escritos, as notas taquigráficas e documentos que os acompanharem, cujas cópias poderão ser disponibilizadas, a qualquer tempo, aos interessados.

Verifica-se, outrossim, que o Município de São Paulo está submetido a um regramento mais específico para a revisão de seu Plano Diretor Estratégico do que o disposto na legislação nacional.

No que tange à garantia da gestão democrática na fase de formulação do plano diretor, a legislação municipal impôs o necessário debate e emissão de parecer pelo CPMU. No mais, para essa fase, as legislações estadual e municipal replicam as obrigações já previstas no Estatuto da Cidade.

Quanto à garantia da gestão democrática nesse processo a cargo da Câmara dos Vereadores, a Lei Orgânica do Município de São Paulo especificou o número de audiências públicas mínimas obrigatórias (duas audiências) na fase de integração e aprovação do plano diretor, dando maior concretude ao dever de realização de audiências nesse processo (art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, e art. 41, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo). Definiu, também, a possibilidade de, no exercício do direito de petição, os eleitores solicitarem a realização de mais audiências de realização obrigatória (art. 32, § 3º, da Lei Orgânica).

Outros aspectos procedimentais das audiências também foram definidos mais especificamente no Regimento Interno da Câmara dos Vereadores, tais como o órgão competente na Câmara para condução das audiências (art. 47, III, “a”, “6”); a forma de divulgação; a possibilidade de convite de expositores (arts. 85 e 86, III); o interstício mínimo entre as audiências (art. 66, parágrafo único); o tempo de exposição dos convidados (art. 86); a possibilidade de os Vereadores incitarem o debate (art. 85, § 5º) e regras de registro e publicidade específicas (art. 88).

#### 4.2 BREVE PANORAMA DO PROCESSO PARTICIPATIVO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2002 (LEI MUNICIPAL Nº 13.430/2002)

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi aprovado pela Câmara dos Vereadores em 30/06/2014 e sancionado em 31/07/2014, na forma da Lei Municipal nº 16.050/2014. Referido Plano teve por objetivo revisar o Plano Diretor Estratégico de 2002, a

Lei Municipal nº 13.430/2002, que completou dez anos um pouco antes das eleições municipais, em 13/09/2012.

A aprovação desse plano foi o primeiro processo de elaboração de um plano diretor após a vigência do Estatuto da Cidade, tendo incorporado desde então diretrizes para a garantia da gestão democrática da cidade. Porém, alguns mecanismos participativos empregados não atenderam às regras e princípios inerentes à gestão democrática da cidade.<sup>133</sup>

O Plano Diretor Estratégico de 2002 foi elaborado em duas etapas, pois a parte que tratava da implementação dos instrumentos urbanísticos foi deixada para os planos regionais, apresentados em projeto de lei em separado, o projeto de lei nº 522/03. No trâmite legislativo, os projetos de lei nºs 522 e 529 acabaram sendo consolidados num único substitutivo.

Ambas as propostas foram submetidas a audiências públicas pelo poder executivo<sup>134</sup> e pelo poder legislativo municipais. Depois de unidos os projetos de lei, o substitutivo contou com duas audiências públicas e nove painéis realizados pela Câmara dos Vereadores.

Ocorre que os contornos jurídicos da gestão democrática não foram atendidos na implementação de todos os mecanismos participativos. As audiências públicas não abrangeram toda a proposta do plano diretor, pois se limitaram a discutir, em cada subprefeitura<sup>135</sup>, os aspectos regionais (VILLAÇA, 2005, p. 62). Alguns debates realizados pela então existente Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA) não foram divulgados previamente, assim como os documentos neles discutidos não foram submetidos ao conhecimento prévio da população, tendo tais sessões configurado, na verdade, exposições técnicas (VILLAÇA, 2005, p. 63). Ademais, no âmbito da Câmara dos Vereadores, o substitutivo sofreu “emendas noturnas”, que alteraram “áreas de caráter estritamente residencial em áreas mistas e algumas ruas em corredores de uso especial” (VILLAÇA, 2005, pp. 22-23), alterações que implicaram modificações dos parâmetros urbanísticos das referidas áreas e que não foram submetidas ao escrutínio popular.

Ademais, pode-se questionar se a finalidade inclusiva do processo participativo fora de fato cumprida.

---

<sup>133</sup> Apresenta-se nesse item um breve panorama da gestão democrática para elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002, com o intuito de contextualizar a experiência pretérita que tivera o Município de São Paulo com a garantia dessa diretriz.

<sup>134</sup> De acordo com o Secretário Municipal de Planejamento, teriam sido realizadas 40 (quarenta) reuniões públicas na fase de elaboração do plano diretor de 2002 (VILLAÇA, 2005, p. 62).

<sup>135</sup> O Município de São Paulo é dividido administrativamente em 32 (trinta e duas) subprefeituras, atualmente denominadas prefeituras regionais, com competências variadas, tais como limpeza urbana, gestão de áreas verdes, ações de assistência social, de cultura e de lazer de cada região, entre outras previstas na Lei Municipal nº 13.399/2002.



Nesse sentido, Flávio Villaça (2005) narra a diferença entre a participação de diversos setores da sociedade na elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002 no âmbito desse processo.

A população dos bairros da periferia paulistana fez poucas contribuições, cite-se o caso de audiência pública das subprefeituras de Itaquera e M'Boi Mirim, em que nenhum participante se inscreveu para falar, tendo as sessões públicas acabado antes do horário programado, “por falta de assunto” (VILLAÇA, 2005, pp. 66-67). A maior parte das contribuições orais teve por objeto interesses das classes média e alta, tal como a proteção de bairros cujo zoneamento é estritamente residencial. Ademais, determinados grupos sequer se utilizaram das audiências públicas para discutir as suas propostas, utilizando de caminhos que não dependiam do embate de suas posições em sessão aberta.

Identifica-se como exemplo que demonstra a força de determinados grupos no processo os meios utilizados pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP) no processo.

O primeiro deles é o direito de petição e o *lobby*:

O Secovi [...] não falou nem nas Audiências Públicas convocadas pela Câmara Municipal sobre os projetos 522/03 e 529/03, nem sobre o PL 139/03, nem nos debates sobre os Planos Regionais de Pinheiros e Santo Amaro, as subprefeituras que abrangem os bairros mais valorizados da cidade, do ponto de vista imobiliário. A entidade procuraria tratar diretamente com os governantes, tanto no Executivo como no Legislativo e aparentemente não valorizaria os debates públicos. (VILLAÇA, 2005, p. 57).

Ademais, referida organização, que representa o setor imobiliário na cidade, contratou a divulgação em quatro páginas nas folhas de jornal de grande circulação, de crítica à proposta de plano diretor apresentada à Câmara dos Vereadores (*O Estado de São Paulo*, 2002). Foi questionada em especial a definição de coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um), o que não prevaleceu na versão finalmente aprovada da lei, em que o coeficiente de aproveitamento básico passou a ser 2 (dois) em determinadas áreas da cidade.

O *lobby* é o ato mediante o qual indivíduos ou grupos de interesse apresentam suas posições e buscam influenciar legisladores e o poder executivo em seu processo de tomada de decisão (BRELÀZ, 2017, p. 98). O seu emprego não é necessariamente negativo ou ilegal, porém, a falta de regulamentação torna-o uma ferramenta que muitas vezes só pode ser usada

por alguns agentes, o que é questionável à luz do direito à igualdade.<sup>136</sup> Se realizado no âmbito de um processo participativo, cuja premissa é a inclusão, caberia aos agentes estatais colocarem em evidência as propostas trazidas por meio da prática de *lobby* e trazê-las à discussão pública, o que não foi feito no processo de elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002.

A desigualdade de condições da população para participar em processos estatais é uma característica dada, inerente às democracias atuais. Diante dela, cumpre às autoridades estatais adotarem mecanismos para tornar o debate e a contribuição acessíveis a maior número de pessoas, de diversos segmentos sociais. Verificou-se nem todos os mecanismos participativos adotados no processo para elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002 que seguiram tal diretriz.

Nem sempre houve a disponibilização de informações à população previamente às sessões públicas de debate (VILLAÇA, 2005, p. 64). Ademais, quando foram disponibilizados documentos previamente, esses não foram apresentados em formato acessível, não tendo sido adotada uma linguagem explicativa à população sobre o conteúdo do plano diretor. O caráter técnico do plano e a ausência de informação acessível prejudicou a participação de parcela da população no processo.

#### 4.3 CONTEXTO E PANORAMA DO PROCESSO PARTICIPATIVO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2014

A revisão do Plano Diretor Estratégico de 2002 contou com uma agenda de instrumentos participativos expressamente maior do que a elaboração desse plano.

Na verdade, tal revisão iniciou-se dois mandatos antes da gestão de Fernando Haddad, no primeiro mandato de Gilberto Kassab, que foi de Prefeito de São Paulo de 2006 a 2012. O projeto de lei fora apresentado em 2007 à Casa Legislativa (o projeto de lei nº 671/2007), mas não chegou a ser discutido por falta de alinhamento político entre o Executivo e a Câmara (BRITTO, 2012)<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Sobre o emprego do *lobby* no Brasil, compartilha-se da visão de Gabriela Breláz (2017, p. 98): “deveria ser regulamentado e feito de forma transparente, acessível aos diferentes grupos, a fim de evitar abusos, atendimento de interesses privados não voltados ao bem público e práticas ilegais, mas isso não ocorreu ainda no país.”

<sup>137</sup> Não será analisada, nesse trabalho, a garantia da gestão democrática da cidade na elaboração do Projeto de Lei nº 671/2007.

Em 2013, ano das eleições e passados mais de cinco anos da proposta apresentada, havia clareza de que o desafio seria do próximo Prefeito eleito. O Vereador José Police Neto (PSD), presidente da Câmara dos Vereadores à época, declarou à imprensa que mesmo que um novo texto, atualizado, chegasse ao Legislativo, ele não seria aprovado naquela legislatura, pois 95% (noventa e cinco por cento) dos parlamentares tentariam a reeleição e não tinham interesse em votar um tema tão polêmico naquele ano (BRITTO, 2012).

Nas eleições municipais de São Paulo de 2012, o tema da aprovação do plano diretor pautou as propostas de campanhas dos candidatos (vide, por exemplo, HADDAD; CAMPEÃO, 2012, pp. 24-30; SERRA; SCHNEIDER, 2012, p. 36). Para a candidatura vencedora, de Fernando Haddad e Nádía Campeão, a concepção de plano diretor ocupou parte expressiva do plano de governo (HADDAD, 2012, pp. 24-30), sendo que algumas das ideias previstas na carta-programa foram transplantadas para o plano diretor finalmente aprovado.

O início do mandato foi praticamente concomitante ao começo das pressões para o andamento da revisão do plano. Em 7 de março de 2013, a Frente de Entidades em Defesa do plano diretor de São Paulo, composta por 236 associações, sociedades e outras entidades municipais, assinou um manifesto pela retirada de pauta ou rejeição do projeto de lei apresentado pela gestão anterior e pela definição de uma metodologia participativa para um novo projeto de lei em conjunto com a sociedade civil (FRENTE DE ENTIDADES EM DEFESA DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2013). Assim, a pressão por participação popular no processo de revisão do plano diretor era uma demanda popular desde o começo do processo estudado.

Em março de 2013, o Prefeito Fernando Haddad apresentou o seu plano de metas, tal como exige a Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 69-A), no qual constou como um de seus objetivos o de “revisar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa”, em atendimento aos anseios populares. No início de abril, o Executivo retira o projeto de lei nº 671/2007 de tramitação da Câmara.

Na fase de elaboração do plano diretor, o processo participativo de formulação da minuta foi conduzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com o apoio da São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo), empresa pública com o propósito de subsidiar e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento e à promoção do desenvolvimento urbano do Município que se originou da cisão da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), conforme as Leis Municipais nº 7.670/1971 e 15.056/2009 e o Decreto Municipal nº 51.415/2010.

Em 28 de março de 2013, a SMDU apresentou o planejamento do processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico ao CMPU<sup>138</sup>, órgão colegiado composto, à época, por representantes da sociedade civil e do poder público. Tal órgão é vinculado à SMDU e tem por objetivo institucionalizar a participação da população nas decisões tomadas pelo poder público no que se refere às políticas de desenvolvimento urbano.

Na reunião de 25 de abril de 2013, foi aprovada a constituição de um grupo de trabalho sobre o processo participativo (Resolução SMDU.CMPU nº 09/2013 e Portaria SMDU nº 83/2013) para acompanhar o Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico, composto por membros indicados pelos conselheiros. Após a definição da configuração final do processo participativo em conjunto com a SMDU, tornou-se o núcleo gestor do processo, auxiliando nas divulgações das sessões públicas e promovendo em conjunto com a Secretaria a mobilização social de atores estratégicos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, p. 8-9).

Em 30 de abril de 2013, foi a vez de a Secretaria apresentar o cronograma da revisão participativa do Plano Diretor Estratégico perante a Câmara dos Vereadores, prevendo a sua finalização até setembro daquele ano. Conforme manifestou à mídia, à época, o diretor do departamento de urbanismo da SMDU (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013), a inovação dos instrumentos participativos nesse processo, tais como as oficinas, era intencional, tendo por objetivo mitigar os supostos “vícios” das audiências públicas:

Existe uma avaliação geral em relação às audiências públicas, de que elas têm um formato um pouco viciado, avalia o diretor do departamento de urbanismo da SMDU, Kazuo Nakano. A gente está trabalhando com a ideia de, na segunda etapa, ao invés de audiências públicas tradicionais, fazer oficinas. Trabalhar com metodologias diferentes para permitir que as pessoas possam se manifestar de uma maneira mais qualificada. Coisa que no formato tradicional não acontece.

O processo participativo da formulação do plano no âmbito do poder executivo foi dividido nas seguintes etapas, com os seguintes objetivos:

---

<sup>138</sup> A participação do CMPU decorre dos arts. 9º, I, e 55, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo citados no item 4.1, que remete à lei para dispor sobre a participação dos conselhos compostos de representantes eleitos ou designados na elaboração do plano diretor.

Tabela 2 – Etapas do processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

<b>Etapa</b>	<b>Objetivo</b>
1ª Etapa – Avaliação Temática Participativa do PDE	O objetivo da 1ª Etapa é avaliar os resultados positivos e negativos do PDE.
2ª Etapa – Oficinas Públicas para Levantamento de Propostas e Contribuições	O objetivo da 2ª Etapa é levantar propostas e contribuições em oficinas realizadas nas 31 subprefeituras. Propostas e contribuições também poderão ser enviadas por meio de um canal eletrônico.
3ª Etapa – Sistematização das Propostas e Contribuições Recebidas	O objetivo da 3ª Etapa é sistematizar e consolidar as propostas e contribuições levantadas para preparação da minuta de Projeto de Lei.
4ª Etapa – Devolutiva e Discussões Públicas da Minuta do Projeto de Lei	O objetivo da 4ª Etapa é fazer a devolutiva em relação às propostas e contribuições levantadas e discutir a minuta do Projeto de Lei tanto em audiências públicas quanto pelo canal eletrônico.

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, s/d-C.

### **A primeira etapa**

A primeira etapa, realizada de 27/04/2013 a 26/06/2013<sup>139</sup>, envolveu a avaliação dos resultados positivos e negativos do Plano Diretor Estratégico de 2002 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, s/d-B). Essa fase contou com a realização de 12 (doze) atividades, realizadas em 10 (dez) sessões públicas presenciais. Foram sete atividades temáticas, quatro atividades por segmentos e a 6ª Conferência da Cidade de São Paulo.

Nas sete primeiras atividades temáticas (realizadas em cinco dias), foram discutidos os seguintes temas: (i) objetivos do Plano Diretor Estratégico; (ii) lei de uso e ocupação do solo; (iii) instrumentos de política urbana; (iv) habitação; (v) meio ambiente; (vi) mobilidade urbana; e (vii) investimentos prioritários, planos regionais e planos de bairros.

Em cada uma dessas atividades, a Prefeitura realizou uma apresentação explicativa a todos os presentes (fase denominada “plenária”), sendo que em cinco delas (relativas aos temas i, ii, iv, v e vii acima indicados) tais exposições foram seguidas da realização de dinâmicas denominadas oficinas, cujas discussões eram ao final apresentadas na plenária, que também contaram com a abertura para manifestações orais mediante prévia inscrição.

<sup>139</sup> Essa etapa estava prevista para terminar em 01 de junho (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SECRETARIA EXECUTIVA DE COMUNICAÇÃO, 2013).

Apresenta-se abaixo a descrição de SMDU em seu relatório final sobre as audiências públicas realizadas no formato de seminário (plenárias que não foram seguidas de oficina, mas de debate) e no formato de oficina (atividades compostas de plenária, oficina e debate). Conforme se verá, tais mecanismos foram adotados não só na primeira etapa, mas em todo o processo de revisão do plano diretor:

a) Seminários: Nesse caso, a apresentação dos estudos foi seguida de debate em plenária.

Descrição da Atividade:

1. No início da atividade, a mesa acordava com a plenária o tempo de fala de cada participante do debate – aproximadamente 3 min.
2. Durante a exposição de SMDU, a equipe de apoio recolhia a inscrição dos interessados em usar a palavra.
3. Além da fala, os interessados poderiam apresentar avaliações em formulário específico.
4. A cada conjunto de (5) cinco falas a mesa, composta pelo Diretor de Urbanismo e o Secretário de SMDU, foram desenvolvidos alguns comentários complementares à fala inicial ou às considerações dos presentes.
5. A atividade contou com (2) dois técnicos relatores. As colocações foram posteriormente transcritas para os quadros de sistematização.

b) Oficinas: Nesse caso, a apresentação dos estudos foi seguida da divisão da plenária em subgrupo para discussão de questões específicas e retorno da síntese das discussões em plenária.

Descrição da Atividade:

1. Os participantes recebiam no ato de credenciamento o I Volume da Revisão Participativa e “Informações Básicas para os participantes”, com um descritivo das atividades que ocorreriam naquele dia.
2. Depois da apresentação inicial da avaliação técnica realizada pela SMDU sobre o tema do dia, os participantes foram divididos em salas de até 50 pessoas, de modo a garantir a fala para um número maior de pessoas. Um moderador e um apoiador coordenaram a discussão; um relator anotava todas as colocações em formulário padrão.
3. Foram propostas para todas as salas duas ou três questões norteadoras da discussão e, na sequência, as salas foram subdivididas em subgrupos de 8 a 10 pessoas. Cada subgrupo definiu um porta-voz. Foram fornecidas fichas coloridas – cada cor correspondendo a uma questão e os subgrupos puderam compor quantas respostas considerassem adequadas à questão proposta. Na sequência tiveram de agrupar as questões registradas, de modo a facilitar a apresentação para a sala das questões consideradas mais relevantes.
4. As questões mais relevantes de cada subgrupo foram afixadas em um painel e toda a sala pôde escolher (3) três respostas como sendo as mais relevantes de todo o conjunto afixado, realizando, portanto, um segundo filtro de seleção em relação a todo o conteúdo discutido, ampliando a reflexão e o debate sobre os temas.
5. Os moderadores auxiliaram a composição das “nuvens” de ideias, agrupando-as para facilitar a síntese.
6. As questões mais votadas foram apresentadas à plenária por um porta-voz, indicado entre os participantes de cada sala.
7. Cada sala contou com (1) um técnico responsável pela relatoria. As colocações e os conteúdos das cartelas foram, posteriormente, transcritas

para os quadros de sistematização. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, pp. 13-14).

Consta na tabela abaixo o conteúdo da cartilha entregue aos participantes:

Tabela 3 – Conteúdo da cartilha  
Revisão Participativa dos Instrumentos de Planejamento e Gestão da Cidade de São Paulo - Volume I

Cartilha	Conteúdo
<p>PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. Revisão Participativa dos Instrumentos de Planejamento e Gestão da Cidade de São Paulo. Volume I - Entenda quais são os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana que serão revistos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferença entre as seguintes leis:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Plano Diretor Estratégico</li> <li>b) Planos Regionais Estratégicos</li> <li>c) Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo</li> <li>d) Leis Urbanísticas Específicas</li> <li>e) Código de Obras e Edificações.</li> </ul> </li> <li>- Os processos de revisão de tais leis e o cronograma de tais processos;</li> <li>- As etapas da revisão do plano diretor;</li> <li>- Indicação dos sítios eletrônicos em que constam os documentos e o calendário de atividades participativas;</li> <li>- Indicação das formas de participação no processo.</li> </ul>

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, s/d-C.

As apresentações feitas pelos gestores públicos municipais, que abriram as sessões públicas da primeira etapa, continham as propostas trazidas pelo plano diretor de 2002 sobre cada um dos temas, o que foi de fato executado até então e outras problematizações pertinentes sobre o assunto a ser discutido. Nos casos em que se seguiram à dinâmica de oficinas, na apresentação não constou explicação sobre como tais atividades se desenvolveriam, sendo que tais orientações foram feitas oralmente, a cada grupo<sup>140</sup>.

No âmbito das oficinas, os participantes foram divididos em grupos de discussão, conduzidos por perguntas temáticas e com a contribuição registrada em cartelas. Um dos principais objetivos da Prefeitura com o emprego desse mecanismo participativo foi ampliar a possibilidade de os interessados apresentarem as suas contribuições<sup>141</sup>, permitindo que as discussões ocorressem concomitantemente em grupos menores.

<sup>140</sup> Não há registro, no processo, da explicação da dinâmica das oficinas ou mesmo dos debates nelas travados. O produto registrado desse mecanismo participativo foi a consolidação das propostas apresentadas e a indicação das mais e menos votadas em cada grupo.

<sup>141</sup> Conforme o relatório de SMDU (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, p. 21): “O formato ‘Oficina’, definido pela SMDU para o debate público e levantamento de propostas, distinguiu-se das

Nas oficinas, houve o debate e a proposição conjunta de propostas, que foram em seguida votadas pelos participantes, os quais puderam escolher as três mais importantes na sua visão.

Além das contribuições no âmbito das oficinas, o participante pôde fazer contribuições individuais por escrito durante as reuniões. Assim, as contribuições dessa fase foram tanto feitas oralmente como por escrito, estas últimas divididas entre aquelas individuais e aquelas apresentadas pelos grupos das oficinas.

A sistematização dessa atividade deu origem a um relatório elaborado por SMDU, no qual constou o resumo das atividades realizadas e a análise quantitativa das contribuições, mediante a contabilização das contribuições recebidas por temas, por forma de recebimento de contribuição e por sessão pública. Não houve registro dos debates realizados nas oficinas, nem foi elaborada uma resposta a cada um dos apontamentos feitos pelos participantes.

As outras quatro atividades dessa etapa tiveram a participação de segmentos específicos, tendo sido realizadas uma reunião com organizações não governamentais (ONGs), uma com segmentos de movimentos populares, e duas com segmentos de universidades, sindicatos, conselhos de categorias e associações profissionais. Para o convite dos participantes foi efetuado um mapeamento ativo pela SMDU junto às subprefeituras e com o auxílio de C MPU, como foi publicada carta-convite em jornais de grande circulação e jornais de bairro. Os representantes de C MPU do segmento em questão foram convidados a participar da dinâmica.

Nessas audiências públicas, a Prefeitura não fez apresentação inicial, tendo a atividade sido organizada em formato de oitiva, para ouvir as expectativas desses segmentos em relação à estrutura e ao conteúdo mínimo do novo Plano Diretor Estratégico (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, pp. 12-13).

Na reunião do C MPU de 15 de maio de 2013, o órgão avaliou as atividades da primeira etapa do processo participativo. A dinâmica das oficinas foi elogiada por diversos membros, sendo que alguns salientaram que os temas que não foram discutidos sob esse mecanismo deveriam sê-lo. Houve crítica à divulgação das sessões públicas, que na visão de um membro teria ocorrido tardiamente, sendo que alguns ressaltaram a necessidade de manter o foco do tema nas reuniões, especialmente por terem sido tratados assuntos que não dizem respeito ao plano diretor. Alguns membros sugeriram a realização de capacitações pelas

---

tradicionais atividades regidas por listas de inscritos, em que poucos participantes conseguem fazer uso da palavra e apresentar suas opiniões e propostas.”.



subprefeituras, a fim de qualificar o debate e a capacidade de interessados contribuírem com o processo.

Apesar de ter havido um aprimoramento na condução dos mecanismos participativos nas próximas etapas do processo, com a indicação da metodologia das oficinas nas apresentações da Prefeitura, por exemplo, as sugestões do CPMU não foram acolhidas por completo no processo, não tendo sido realizadas oficinas dos temas já discutidos nem capacitação.

### **A 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo**

Na primeira etapa do processo de revisão do plano diretor de São Paulo, também ocorreu a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, encontro de dois dias, realizado em 31 de maio e 01 de junho de 2013, com a participação de quase dez mil pessoas, em que foram avaliados os instrumentos de controle social e participação para formulação do plano diretor.

A conferência foi dividida em abertura, grupos temáticos e plenária. Tanto a coordenação do evento como as mesas de apresentação e das plenárias eram compostas por representantes de segmentos de movimentos populares, empresários, universidades, categorias e associações profissionais, trabalhadores e organizações não governamentais, além dos representantes de entidades estatais.

O resultado de tal conferência foi um texto final, elaborado pela SMDU com base nas discussões dos grupos temáticos, aprovado em plenário, compostos, entre outros, por um capítulo sobre as “Diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, a Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e o Conselho da Cidade”.<sup>142</sup>

Conforme consta da ata da reunião de 03 de julho de 2013, da Comissão Preparatória da 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo<sup>143</sup>, alguns membros do órgão avaliaram que poderiam ter sido mais bem definidos o local da conferência (pois supostamente esse não

---

<sup>142</sup> A conferência não só discutiu questões relativas à revisão do plano diretor. O tema definido nacionalmente foi “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!”, mas foram discutidos também eixos temáticos, quatro propostos pelo ConCidades, e dois propostos pelo Município. São eles: (1) Participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU; (2) Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU; (3) Instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial; (4) Políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da Função Social da Propriedade; (5) Plano Diretor Estratégico e a situação urbana do Município, e (6) Discussão sobre a constituição do Conselho Municipal da Cidade. Cada um desses eixos foi discutido nos grupos temáticos, que funcionaram como oficinas, tendo um expositor com a função expressa de induzir o debate (art. 18 do Regulamento da Conferência).

<sup>143</sup> A ata e os demais documentos pertinentes à Conferência estão disponíveis em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/6a-conferencia-municipal/>>. Acesso em: out. 2017.

teria sido o ideal para receber um número tão grande de pessoas), o transporte, o lanche e a identificação dos participantes. O grande número de participantes foi visto como um ponto positivo, porém, incidiu em longas esperas na lista para manifestação oral em alguns dos grupos temáticos.

Alguns membros da comissão apontaram que seria o caso de ter sido realizada “pré-conferência” ou cadastramento prévio de participantes, ou a realização de debates regionais para o real dimensionamento do número de participantes.

Quanto ao relatório final aprovado em plenária, trata-se de documento produzido pela Prefeitura, não havendo registro, no processo, de quais contribuições discutidas da conferência resultaram no seu conteúdo.

### **Segunda Etapa**

A segunda etapa do processo participativo compreendeu a realização de oficinas públicas para levantamento de propostas e contribuições em cada das subprefeituras, de 08/06/2013 a 27/07/2013. Além disso, nessa fase, foi possível aos interessados enviarem contribuições por meio de canal eletrônico, de acordo com formulário no sítio eletrônico Gestão Urbana SP.

As oficinas dessa fase foram realizadas de acordo com a mesma metodologia explicitada para as oficinas da primeira etapa, com a apresentação de nova cartilha explicativa.

Tabela 4 – Conteúdo da cartilha  
Revisão Participativa dos Instrumentos de Planejamento e Gestão da Cidade de São Paulo - volume II

<b>Cartilha</b>	<b>Conteúdo</b>
PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. Revisão Participativa dos Instrumentos de Planejamento e Gestão da Cidade de São Paulo. Volume II - Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico (PDE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importância do plano diretor;</li> <li>- Objetivos;</li> <li>- Regras sobre as regras de jogo (regras para apresentação de contribuições no sítio eletrônico durante as oficinas participativas);</li> <li>- Apresentação do conteúdo do sítio eletrônico <a href="http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br">gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br</a>, utilizado por SMDU para apresentar o processo de revisão e suas etapas, veicular notícias e a agenda, divulgar os documentos do processo, receber contribuições da população, por formulário e no mapa colaborativo.</li> </ul>

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, s/d-D.

Conforme SMDU, o objetivo na segunda fase com o emprego de oficinas foi a explicitação de conflitos, registrando quais temas há propostas divergentes e quais são essas propostas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-B, p. 261).

As oficinas foram precedidas de apresentações, que continham a agenda da sessão pública, contendo o horário e a sequência das atividades realizadas naquele dia, bem como as regras para a participação naquela data. Também foi apresentado um cronograma da revisão do marco regulatório de direito urbanístico do Município, com os prazos para revisão não só do plano diretor, mas também da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, dos planos regionais, do código de obras e edificações e da legislação específica. O cronograma da revisão do plano diretor estratégico foi apresentado de forma mais detalhada, com a indicação das quatro etapas. Por fim, foi indicada na apresentação a possibilidade de apresentação posterior de contribuições através do sítio eletrônico oficial.

O panorama geral dos processos de revisão permitiu aos eventuais interessados se planejarem para participar, inclusive tendo ciência de que o processo participativo não se exauriria em determinada sessão, mas que seria possível contribuir *online* ou nas próximas atividades. Tratou-se de uma disposição informativa que promoveu a participação.

A forma de comunicação mais acessível foi adotada em algumas das apresentações do que em outras. Na apresentação “Avaliação e Objetivos” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, 2013), por exemplo, foi sintetizado o que é o plano diretor estratégico, o que faz ou não parte dessa lei, e passou-se então à apresentação dos objetivos propostos. Para tanto, indicou-se, para cada objetivo, o tratamento dado pelo plano diretor de 2002 e, em seguida, qual era a proposta para o novo plano. Outras apresentações, porém, continham apenas mapas esquemáticos, sendo de mais difícil compreensão para aqueles que não dominavam o tema.

No que tange ao registro das oficinas, foram elaboradas planilhas com as propostas mais e menos votadas por grupo, para cada sessão de oficina realizada. Portanto, o mecanismo das oficinas permitiu não só ao poder público conhecer as demandas populares sobre cada tema, mas também compreender a ordem das prioridades na visão dos grupos.

A segunda etapa de revisão foi objeto de avaliação na reunião do CPMU de 29 de maio de 2013. Um de seus membros criticou o fato de as oficinas não serem gravadas. Outro membro colocou a necessidade de que a análise do processo participativo indique as convergências existentes, não somente explicita ou descreva as contribuições recebidas. Nesse sentido, questionou o posicionamento da gestão em relação às propostas apresentadas pela população. Outro membro comparou as contribuições advindas por meio eletrônico e aquelas

recebidas via oficina, destacando que as primeiras eram mais pontuais, enquanto que as segundas foram mais amplas e trouxeram consigo “o caráter pedagógico” ao processo.

### **Canais de comunicação**

Ressalte-se que a SMDU lançou a plataforma Gestão Urbana SP (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>), que trouxe informações referentes ao processo e etapas da revisão participativa do Plano Diretor Estratégico, além de disponibilizar ferramentas participativas como o formulário de propostas *online*.

Esse *site* foi o principal canal de comunicação da prefeitura, conforme destacado pela SMDU:

A construção de uma ferramenta eletrônica foi fundamental para publicizar e permitir maior acesso aos dados, resultados, agenda e notícias, tornando-se, ao mesmo tempo, um elemento complementar na mobilização da sociedade, um espaço para o compartilhamento rápido de informações e um instrumento para coleta de contribuições da sociedade.

(...)

A plataforma [www.gestaourbana.sp.gov.br](http://www.gestaourbana.sp.gov.br) foi assim construída para permitir que a população entendesse o processo de revisão participativa e suas etapas de maneira simples, acompanhasse as últimas notícias e a agenda de atividades, assistisse transmissões ao vivo ou aos vídeos das atividades presenciais, acessasse facilmente documentos úteis para a revisão (como leis e apresentações) e participasse *online*, enviando propostas e sugestões para a revisão do plano diretor de São Paulo. No *link* para “perguntas mais frequentes” procurou-se, de forma resumida, esclarecer quais seriam os instrumentos de gestão e planejamento urbano a serem revistos, a importância de cada um, etc.

Na plataforma foram disponibilizadas as listas de presença, as contribuições recebidas – identificadas com nome, data e local de contribuição – os Relatórios Síntese de todas as atividades participativas, bem como todos os materiais que subsidiaram cada uma das discussões: apresentações em *power point*, manuais, estudos realizados, etc. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, pp. 9-10).

Do ponto de vista da coleta de contribuições, a análise quantitativa demonstra que a via digital é bastante relevante para o processo, representando quase metade das propostas: das 10.147 contribuições recebidas, 4.463 foram através das plataformas digitais de contribuição. Porém, as propostas presenciais ainda superaram, ainda que por pouco, as digitais, tendo representado 5.684 do total.

Além do Gestão Urbana SP, a SMDU também divulgou o andamento do processo nas redes sociais (nas plataformas *youtube* [<https://www.youtube.com/user/pmspsmdu/>], *facebook* [<https://www.facebook.com/pmsp.smdu/>] e *twitter* [[https://twitter.com/pmsp\\_smdu](https://twitter.com/pmsp_smdu)]), onde diversas pessoas também comentaram e interagiram.

O conteúdo exclusivo de tais plataformas, bem como as manifestações nelas apresentadas, não constaram do processo administrativo criado para o fim de formular o plano. A SMDU nem sempre respondeu às perguntas feitas nessas plataformas. Por outro lado, tais canais auxiliaram a divulgação e a garantia à informação quanto ao processo participativo, principalmente mediante as postagens da secretaria, mais do que através de discussões e diálogos por comentários ou reportagens.

Os canais digitais foram analisados quantitativamente por SMDU:

*Site SMDU: 7 mil visualizações / dia*

- *Site Gestão Urbana SP*

- lançado em 27 de abril

- 3 mil visualizações / dia

- 146 mil visualizações até hoje

- *Redes sociais SMDU: 3 mil visualizações / semana*

- *Na mídia: Globo.com, Terra, Uol, Folha de SP, Estadão, Valor Econômico, e mais. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, p. 293)*

A criação do Gestão Urbana SP e dos demais canais digitais está intimamente relacionada ao procedimento de formulação do Plano Diretor Estratégico, tendo sido criados em abril de 2013, quando o cronograma e as atividades preparatórias do processo participativo foram gestados no âmbito da SMDU. Atualmente, os canais digitais ainda existem, tendo sido apropriados pela SMDU, que os utiliza para a divulgação de informações e condução de seus processos participativos.

### **A terceira e quarta etapas**

A terceira etapa, por sua vez, desenvolveu-se internamente, mediante a sistematização das propostas e contribuições recebidas para a preparação da minuta do projeto de lei, de 28/04/2013 a 23/08/2013. O resultado parcial foi o seguinte, conforme apontado por SMDU (s/d-A):

Das 4.424 propostas recebidas (nessa etapa), a maior parte relacionava-se com o tema da mobilidade urbana – transporte coletivo, condições para ciclistas e pedestres – seguido da melhor oferta de equipamentos e serviços urbanos, fortalecimento do planejamento com maior controle e participação social, e ampliação do acesso a terras urbanas para habitação de interesse social.

Foi elaborado um Relatório da Devolutiva (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, s/d-E), com análise qualitativa global da segunda etapa. Foram pinceladas contribuições

populares que trataram das mesmas preocupações endereçadas na minuta. Todavia, não foram respondidas todas as contribuições apresentadas.

O conflito de posicionamentos foi evidenciado no relatório para alguns casos. É o caso das propostas sobre o bairro da Mooca, que demandaram, de um lado, a manutenção das áreas industriais existentes para assegurar as indústrias ainda em atividade; e, de outro, o reconhecimento da desindustrialização frente a vocação comercial da região. Outra situação de conflito evidenciada no relatório foi com relação às zonas exclusivamente residenciais. Alguns demandaram a permissão de atividades de baixo impacto, para a autossuficiência dos bairros e criação de novas centralidades; enquanto outros salientaram a virtudes ambientais produzidas pelas vedações de usos em tais zonas, que favorecem a vizinhança.

Porém, além desses dois pontos de conflitos, nenhum outro foi explicitado, a despeito de o processo participativo ter contado com outras sugestões que não foram acatadas na minuta final.

Por fim, a quarta e última etapa no âmbito do Executivo, realizada de 24/08/2013 a 05/09/2013, consistiu nas discussões públicas da minuta do projeto de lei em audiências públicas e mediante consulta pública via o canal eletrônico, através de mapa colaborativo e uma minuta colaborativa. Nessa fase, foi disponibilizado o inteiro teor da minuta do projeto de lei do plano diretor, submetida à participação em 8 (oito) sessões regionais e temáticas, 5 (cinco) sessões públicas por segmento e 2 (duas) sessões denominadas como audiências públicas.

Tal configuração foi aprovada pelo CMPU, na reunião do dia 09 de agosto de 2013. A realização de audiências públicas no formato tradicional, conforme apontou membro do CMPU, deveu-se à solicitação feita pela sociedade civil. Tais sessões seguiram um padrão de divulgação maior, tendo a sua ata constado em divulgação no Diário Oficial da Cidade. Ademais, as audiências foram amplas, realizadas em locais centrais da cidade, de fácil acesso, tendo sido debatidos títulos específicos do texto integral.

Quanto à minuta colaborativa, essa foi uma ferramenta baseada na experiência no projeto de construção colaborativa do Marco Civil da Internet, desenvolvido e lançado em 2009 pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Quanto ao mapa colaborativo, este significou uma inovação nos processos de elaboração do plano diretor que atendeu à demanda de diversos agentes explicitada nas etapas anteriores do processo. Tal mecanismo significou a produção de novas informações pela administração pública municipal, que antes não contava com dados georreferenciados sobre o

Município sistematizados num banco de dados cujas informações estivessem sujeitas à transparência ativa. Tal ferramenta permitiu à Prefeitura receber contribuições de acordo com as áreas da cidade, apontando problemas e possíveis soluções diretamente no mapa.

A veiculação da minuta e dos mapas colaborativos foi feita mediante o sítio eletrônico Gestão Urbana SP.

O resultado do processo participativo, conforme sítio eletrônico da Prefeitura, foi o seguinte:

Foram realizadas 114 audiências públicas, que contaram com a participação de 25.692 pessoas e 10.147 contribuições para o aprimoramento do plano. Foram 5.684 propostas feitas nos encontros presenciais e outras 4.463 feitas pela internet em ferramentas como o *site* Gestão Urbana, sendo 1.826 por fichas *online*, 902 pelo mapa colaborativo, 1.204 na minuta participativa disponibilizada na rede e 531 no *site* da Câmara.

### **Registro e divulgação da etapa de formulação**

O processo participativo de revisão conduzido pelo poder executivo municipal de São Paulo foi registrado num relatório final, elaborado por SMDU. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A; Idem, s/d-B; Idem, s/d-C; Idem, s/d-D). O documento contém o histórico, a metodologia de revisão participativa do Plano Diretor Estratégico empregada e as considerações finais, apresentando como anexos todos os documentos produzidos no âmbito do processo.

Cumprido salientar que houve lista de presenças em todas as atividades realizadas no âmbito do processo de revisão do plano diretor em sessões públicas. As listas continham como campos de identificação dos participantes o nome e a entidade que representam.

Quanto à divulgação do processo, essa foi coordenada pela Secretaria Municipal de Comunicação, que complementou a divulgação do sítio eletrônico Gestão Urbana SP através da prévia comunicação sobre o processo de revisão e sobre as sessões públicas em escolas, postos de saúde, subprefeituras, casas de cultura e bibliotecas, jornais de bairro, entre outros.

O processo de integração e aprovação na Câmara dos Vereadores

Uma vez concluída a proposta de novo Plano Diretor Estratégico, o Prefeito encaminhou-o à Câmara dos Vereadores, onde foi encartado como projeto de lei nº 688/2013, sob relatoria do Vereador Nabil Bonduki, que também havia sido relator do projeto de lei que instituiu o Plano Diretor Estratégico de 2002. Nessa fase, foram realizadas 58 (cinquenta e oito) audiências públicas, entre 24/10/2013 e 16/06/2014.

O projeto de lei foi primeiramente analisado pela Comissão de Constituição de Justiça, e depois encaminhado para a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

(CPUMMA), que conduziu o processo participativo. As primeiras 45 (quarenta e cinco) audiências foram divididas em 4 (quatro) macrorregionais, 31 (trinta e uma) regionais e 10 (dez) temáticas.

A análise do projeto de lei e da etapa participativa levada a cabo pela CPUMMA contou com o apoio do Centro de Estudos da Metrópole, o qual elaborou estudo que teve como objetivo o acompanhamento do processo participativo, a compatibilização de cartografias e a elaboração de análises para detalhar ou aprimorar propostas do plano (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, s/d). Consta do relatório final apresentado pela instituição correções cartográficas, análise dos eixos, estudos de oferta e demanda espaciais por serviços, e espacialização das propostas surgidas no processo de participação popular.

Após essa fase, a CPUMMA editou uma proposta de substitutivo e elaborou uma cartilha, que assumiu o caráter de relatório das atividades realizadas por essa comissão, resumindo a justificativa do substitutivo apresentado.

Tabela 5 – Conteúdo da cartilha  
*Para Conhecer o Substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo*

<b>Cartilha</b>	<b>Conteúdo</b>
Para conhecer o substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introdução;</li> <li>- Antecedentes até a apresentação do projeto de lei nº 688/2013;</li> <li>- Explicação do processo participativo realizado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;</li> <li>- Explicação das principais propostas do 1º substitutivo, contendo o detalhamento das categorias criadas pelo plano diretor;</li> <li>- Indicação dos próximos passos, com a indicação das datas das próximas audiências públicas a serem realizadas.</li> </ul>

Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, CPUMMA, 2014-B.

A cartilha generaliza algumas das propostas, afirmando que todos que participaram no debate teriam defendido a opção pela “articulação entre uso do solo e mobilidade”, mediante:

A priorização do transporte coletivo, o fortalecimento de modais sustentáveis, como bicicletas, e a melhoria das condições de deslocamento a pé, através da qualificação do espaço público, calçadas e articulações intermodais.



O substitutivo da CPUMMA foi submetido à apreciação popular em 4 (quatro) audiências públicas, realizadas de 14 a 17 de abril. Ademais, também foi criado um sítio eletrônico exclusivo (<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/>), que também recebeu contribuições nessa fase, entre abril e maio de 2014. Tal plataforma posteriormente abrigou todos os documentos relevantes do processo.

Ao final dessa etapa, foi elaborado um resumo das contribuições recebidas em maio e abril (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, CPUMMA, 2014-A). Tal documento não apresentou qualquer análise a respeito das contribuições, apenas as condensou em temas.

Em seguida, o primeiro substitutivo foi votado e aprovado pelos membros da CPUMMA e o processo foi encaminhado para plenário.

Em maio, ainda houve a realização de três audiências públicas pelo plenário, para então os Vereadores apresentarem emendas ao substitutivo aprovado. Depois dessas emendas, em 16/06, foi realizada a última audiência pública do processo.

O segundo, terceiro e quarto substitutivos que se seguiram no mês de junho não foram submetidos à audiência pública, havendo trechos da lei finalmente aprovada que não foram submetidos à participação popular.

O resultado dessa fase em número foi o seguinte (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, s/d-A):

- Cerca de 6 mil participantes
- Cerca de 1.200 contribuições por fala nas audiências
- Mais de 500 documentos protocolados nas audiências públicas e na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente
- 531 propostas por meio do *hotsite* ([www.camara.sp.gov.br/planodiretor](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor))
- 365 propostas de emendas de Vereadores ao substitutivo aprovado em primeira votação
- Quatro substitutivos dos Vereadores, protocolados em plenário entre os dias 16 e 26 de junho (DOC 17/06/2014 e DOC 27/06/2014)
- 117 novas emendas dos Vereadores protocoladas em plenário no dia 26 de junho de 2014 (DOC 27/06/2014).

As audiências públicas realizadas na fase de integração e aprovação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo foram divulgadas em TV aberta, rádios, em jornais de grande circulação e de bairro, em cartazes em ônibus e metrô, além da cobertura da TV Câmara e da Rádio *Web* Câmara.

Verifica-se que no processo participativo conduzido pela Câmara dos Vereadores para elaboração do plano diretor, repete-se o ocorrido no âmbito do executivo no que diz respeito à ausência de respostas a todos os questionamentos trazidos pela população e pelos grupos de interesse. Parte das perguntas é respondida, parte não, não sendo aberta oportunidade de

réplica em todas as ocasiões, vez que a incitação ao debate previsto no art. 86, § 5º é faculdade dos Vereadores, não podendo ser imposta pela sociedade civil. A sistematização das contribuições também só foi feita em algumas das ocasiões, sendo que o relatório descritivo elaborado ou a cartilha trataram somente de parte do processo.

#### 4.4 ANÁLISE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Sistematiza-se no quadro abaixo a análise do caso-instrumento a partir do regime jurídico da gestão democrática para elaboração do plano diretor:

Tabela 6 – Ficha de análise do caso

<b>Atendimento às regras da gestão democrática da cidade na elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014</b>	
<b>Regra</b>	<b>Caso</b>
Adoção de instrumentos participativos na fase de elaboração e na fase de integração e aprovação do plano diretor	Foram adotados diversos instrumentos participativos, tanto pelo poder executivo, como pelo poder legislativo. Citem-se: audiências públicas no formato oitiva, debate e plenária; oficinas; 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, consulta pública mediante o envio de contribuições em sessões públicas, em formulário do sítio eletrônico Gestão Urbana SP, ou em minuta e mapas colaborativos.
Realização de audiências públicas, pelo menos uma em formato de debate, sendo no mínimo duas na fase legislativa (art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade; art. 41, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo). Regras pertinentes para análise da audiência pública: <ul style="list-style-type: none"> <li>- a sua realização foi devidamente publicitada?</li> <li>- houve divulgação prévia de material para a discussão, inclusive os estudos (art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo)?</li> <li>- o princípio da oralidade foi atendido?</li> <li>- as sessões públicas foram registradas?</li> <li>- para aquelas realizadas no âmbito do processo legislativo, foram atendidas as regras do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores no que tange ao órgão competente interno para condução das audiências, à forma de divulgação; ao interstício mínimo entre as audiências, ao tempo de exposição dos convidados e ao registro e publicidade?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foram realizadas diversas audiências públicas;</li> <li>- Houve debates;</li> <li>- Audiências foram devidamente divulgadas e foram precedidas da disponibilização de todos os documentos;</li> <li>- Foram devidamente registradas, mediante atas e mediante vídeo.</li> </ul>
Participação do órgão colegiado da política urbana (art. 9º, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo; art. 285, III, da Lei Municipal nº 13.430/2002)	- O CPMU participou da elaboração do plano diretor.
Transparência ativa a documentos de interesse público (art. 8º, § 1º da Lei de Acesso à Informação; Lei de Processo Administrativo Municipal)	- Foi dada transparência ativa aos documentos de interesse público do processo, no sítio eletrônico Gestão Urbana SP e no sítio eletrônico do plano diretor da Câmara dos Vereadores.

**Atendimento aos princípios da gestão democrática da cidade na elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014**

<b>Princípio</b>	<b>Caso</b>
Igualdade (e impulso oficial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não foram dadas vantagens indevidas a determinados indivíduos ou grupos de indivíduos em detrimento de outros no processo;</li> <li>- Foram empregados instrumentos participativos que oportunizaram a participação de todos os cidadãos;</li> <li>- As atividades regionais foram realizadas em todas as Prefeituras Regionais;</li> <li>- Foram realizadas atividades com diversos segmentos;</li> <li>- O emprego dos instrumentos participativos considerou medidas inclusivas, tais como horários e locais de fácil acesso (sessões no período da noite a aos fins de semana; locais próximos ao transporte público, nas diversas regiões da cidade e também no centro; consulta pública eletrônica; órgão colegiado com representantes de uma pluralidade de segmentos).</li> </ul>
Contraditório	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foi dada publicidade aos atos praticados pelos agentes estatais no processo;</li> <li>- Houve a divulgação de relatórios, documentos e materiais previamente às atividades participativas;</li> <li>- Houve ampla convocação de diversos agentes para a participação nas fases do processo;</li> <li>- Foi concedida igual oportunidade de manifestação a todos os participantes;</li> <li>- <b>Nem sempre se permitiu réplicas ou tréplicas em audiências públicas;</b></li> <li>- Praticamente todo o plano foi submetido à participação popular; <b>contudo, as últimas emendas ao plano diretor não foram submetidas às audiências públicas.</b></li> </ul>
Legalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para analisar o cumprimento das regras e princípios aplicáveis ao processo participativo, vide todos os itens desta tabela;</li> <li>Competência: a iniciativa legislativa foi o poder executivo;</li> <li>- Não há indícios de que tenha havido desvio de finalidade.</li> </ul>
Informação, transparência, publicidade e documentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os documentos foram disponibilizados previamente às atividades participativas;</li> <li>- As informações foram, na maior parte, disponibilizadas em linguagem acessível, <b>com a exceção de algumas apresentações que continham essencialmente mapas;</b></li> <li>- Nos documentos e relatórios produzidos pelos agentes estatais, foram apresentadas as principais razões para as escolhas adotadas na minuta, no projeto de lei e no substitutivo para instituição do plano diretor;</li> <li>- Foi dada publicidade aos avisos de realização das atividades participativas mediante publicação no DOC, em jornais de grande circulação e de bairro;</li> <li>- A maior parte das contribuições foram registradas, tendo sido elaboradas atas e gravados vídeos; <b>porém, algumas propostas não foram registradas, como é o caso de parte das contribuições ao processo legislativo;</b></li> <li>- <b>Não há registro da realização das oficinas, senão uma descrição das impressões do mediador.</b></li> </ul>
Motivação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nos diversos documentos e relatórios produzidos pelos agentes estatais, foram explicitados os elementos que ensejaram as decisões relativas ao principal conteúdo do plano diretor;</li> <li>- <b>Não houve resposta sobre cada contribuição individualmente, mas algumas foram respondidas nas sessões públicas, sendo que outras foram abordadas nos documentos e relatórios produzidos pelo poder público.</b></li> </ul>
Instrumentalidade das formas e proporcionalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foram empregadas as formalidades adequadas, necessárias e proporcionais à garantia da finalidade do processo (inclusão e produção do plano diretor);</li> <li>- Definição dos segmentos representantes para os diversos mecanismos participativos (Conferência, CMPU, e audiências com segmentos) atendeu à proporcionalidade.</li> </ul>
Oralidade	(vide a linha sobre a realização de audiência pública, acima)

## **Regras**

Verifica-se que as regras relativas à gestão democrática da cidade foram atendidas no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014.

O plano diretor proposto e finalmente aprovado possui o seu conteúdo mínimo exigido conforme o art. 182, *caput*, e § 2º, da CF/88, os dispositivos pertinentes do Estatuto da Cidade e os arts. 150, *caput* e § 1º, e 151, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

O projeto de lei apresentado perante a Câmara dos Vereadores para instituir referido plano foi de iniciativa do Prefeito, de acordo com os art. 70, X, da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Mesmo que tenha sido aprovado substitutivo, a base discutida pela Câmara Municipal partiu da proposta do Poder Executivo, que, na elaboração do documento, contou com o apoio de equipe técnica especializada de SMDU e SP Urbanismo.

Foram elaborados estudos aptos a subsidiar a aprovação do plano diretor, tanto pela equipe interna à administração pública municipal, como pelo Centro de Estudos da Metrópole, em apoio ao Poder Legislativo municipal. Tais estudos foram submetidos à participação popular em conjunto com a minuta do plano diretor e com o projeto de lei, em atendimento à regra do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo.

Foram adotados diversos instrumentos participativos, tanto na fase de elaboração e na fase de integração e aprovação do plano diretor. Esse na verdade era dado conhecido antes do início da pesquisa e que motivou a escolha pelo caso da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Dentre os instrumentos participativos empregados, citem-se as audiências públicas em diversos formatos (oitiva, debate, plenária, oficinas); a realização da 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, com discussão de aspectos do plano diretor; a realização de consulta pública também em diversos formatos (admitindo o envio de contribuições em sessões públicas, em formulário do sítio eletrônico Gestão Urbana SP, ou em minuta e mapas colaborativos).

Verifica-se que audiências públicas e debates obrigatórios nos termos art. 2º, XIII, do Estatuto da Cidade, e do art. 150, § 2º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, foram realizados, tendo ocorrido em número muito superior a duas atividades. Nessas audiências, garantiu-se a participação de população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade). As regras específicas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para tal mecanismo participativo foram seguidas, sendo que as audiências foram conduzidas pela CPUMMA, órgão competente para tal atividade. Ademais, foi atendido o princípio da oralidade.

Referidas audiências foram previamente publicitadas e registradas. No que tange ao processo de formulação do plano, verifica-se que o poder executivo municipal registrou em atas, publicadas no DOC, duas das audiências públicas realizadas, o que não fez com as demais atividades participativas, por entender que essas duas audiências eram aquelas obrigatórias por lei. Tais audiências abrangeram toda a minuta de plano diretor posteriormente enviada como projeto de lei – suprindo necessidade que não fora atendida no processo de elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002, em que a proposta fora discutida apenas em partes.

O CMPU conduziu as discussões e debateu a proposta de alteração da lei do plano diretor, em atendimento do art. 9º, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo c/c art. 285, III, da Lei Municipal nº 13.430/2002. O órgão atuou como fiscalizador do processo participativo no âmbito administrativo, mas, como seus apontamentos não são vinculantes à administração pública, diversas solicitações de feitas por membros do órgão sobre aspectos das atividades participativas não foram atendidas, o que, caso contrário, poderia ter significado mais aperfeiçoamentos no processo.

A despeito de o CMPU ter sido indicado como o “núcleo gestor do processo participativo” no âmbito do processo administrativo (PREFEITURA DE SÃO PAULO, SMDU, FRANCO, s/d-A, pp. 8-9), ele acabou por não influenciar todas as fases do processo igualmente. Se na primeira e segunda etapas atuou mais como crítico do processo *a posteriori*, na 4ª etapa, o órgão de fato definiu como se daria a condução das atividades participativas.

Por fim, verifica-se que foi dada transparência ativa aos documentos de interesse público do processo, tanto no sítio eletrônico Gestão Urbana SP como no sítio eletrônico do plano diretor da Câmara dos Vereadores.

### **Princípios**

No campo da execução dos princípios da gestão democrática, o processo de revisão do plano diretor aprovado em 2014 demonstrou ganhos institucionais em comparação com o processo participativo do plano diretor de 2002. Todavia, ainda há aprimoramentos necessários ao pleno atendimento dos princípios que envolvem a democrática da cidade.

### **Igualdade e impulso oficial**

Do ponto de vista da inclusão, uma das finalidades intrínsecas do processo participativo, verifica-se considerável avanço.

O contexto narrado desde a revisão de 2002 evidencia a desigualdade nas condições de participação, o que torna ainda mais relevante a busca por inserir no processo e fazer nele participar o maior número de agentes.

Tal questão é agravada pelo fato de que haver limitações à institucionalização da participação popular, especialmente na Câmara Municipal de São Paulo. Conforme aponta pesquisa que envolve a análise da participação popular em audiências públicas promovidas pelo órgão legislativo que tratam sobre a lei do orçamento anual (BRELÀZ, 2017, pp. 109-111), o legislativo municipal paulistano conduz as atividades participativas de forma diferente a depender dos casos, dada a falta de regras claras.<sup>144</sup> Algumas das audiências públicas constituem mera formalidade, havendo um clientelismo participativo, com favorecimento das propostas dos eleitores da base dos vereadores e sem o propósito primeiro de discutir as políticas públicas.

Ademais, identificou-se que os instrumentos participativos de iniciativa popular, como é o caso do direito de petição, são mais empregados por determinados grupos, daí a necessidade de que o processo de elaboração do plano diretor conte com mecanismos que induzam a participação popular, especialmente da população que tem menos condições de contribuir espontaneamente. Faz-se necessário, portanto, o impulso dos agentes estatais em prol da inclusão.

Nesse sentido, as oficinas realizadas no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 tiveram um papel importante, na medida em que atuaram tanto na conscientização sobre os temas discutidos, como permitiram a apresentação de contribuições no âmbito de grupos menores. A necessidade de votar as propostas prioritárias colocou os cidadãos diante da tarefa a ser encarada pelo poder público, que deve fazer escolhas e priorizar a fim de desenhar a política pública de forma eficiente.

Até mesmo os temas que não foram submetidos às oficinas receberam como proposta de CPMU que passassem a sê-lo, o que não foi atendido pela administração municipal, mas evidencia a avaliação positiva do emprego desse instrumento.

Ressalta-se que o desenvolvimento das oficinas foi aprimorado ao longo do processo participativo, com a definição de novas regras em prol da participação. No relatório da primeira etapa elaborado pela Prefeitura (PREFEITURA DE SÃO PAULO; SMDU; FRANCO, s/d-A), consta a indicação de que foram incorporadas às oficinas orientações sobre as contribuições feitas durante essas atividades, tal como a limitação do número de linhas das

---

<sup>144</sup> É o que também se identificou no caso analisado, em que as ponderações audiências públicas nem sempre foram sucedidas de debates (vide abaixo, em *Contraditório*).

cartelas, para que as propostas pudessem ser visualizadas por todos do grupo, regra que decorreu de aprendizado das oficinas realizadas anteriormente.

As oficinas somaram-se às tradicionais audiências e consultas públicas no processo de revisão do plano diretor de São Paulo de 2014. A pluralidade de atividades empregadas favoreceu a apresentação de propostas por mais agentes, permitindo que a população tivesse mais opções para contribuir no formato que se sente mais confortável ou que lhe seja mais acessível.

A realização de consultas públicas em diversos formatos também propiciou contribuições de diversos caracteres, desde mais genéricas, até mais específicas, essas que trataram dos artigos da minuta colaborativa e de áreas do mapa colaborativo.

Os princípios da instrumentalidade das formas e da proporcionalidade também foram atendidos por meio dos diversos instrumentos participativos empregadas, pois os meios adotados foram adequadas à finalidade inclusiva do processo.

Também contribuiu para a isonomia no processo o fato de as atividades realizadas com segmentos terem sido desenhadas de forma equitativa, sendo que tanto as categorias balizadoras das audiências públicas segregadas (universidades, sindicatos, conselhos de categorias e associações profissionais e empresários) como os segmentos das representações que compuseram a CMPU e os órgãos da Conferência da Cidade foram definidos em respeito à realidade local. O mapeamento prévio realizado por SMDU junto às subprefeituras e com o auxílio de CMPU contribuiu para que esses pudessem ser convidados a comparecerem às sessões públicas.

Ademais, o emprego dos instrumentos participativos considerou medidas inclusivas, tais como horários convenientes e locais de fácil acesso (sessões no período da noite a aos fins de semana; locais próximos ao transporte público, nas diversas regiões da cidade e também no centro; e consulta pública eletrônica). Os problemas com essas questões foram identificados tão-somente na Conferência das Cidades, dado o amplo número de participantes. Porém, como a Conferência não exauriu nenhum tema de debate, não se vê tais questões como um prejuízo ao processo participativo.

Identificou-se o comparecimento de agentes do empresariado nas atividades participativas, especialmente porque houve uma sessão pública de segmento específica para a sua participação. Cite-se o comparecimento do SECOVI-SP, que submeteu as suas ideias à discussão no âmbito de sessões públicas. Tais aspectos demonstram uma maior valorização desses espaços no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014, especialmente em comparação com o ocorrido no processo de elaboração do plano de 2002. Porém, ainda é



comum a impressão de que o empresariado participa menos do que o necessário nas sessões públicas, conforme registrado por membro da CMPU na reunião de 29 de maio de 2013.

Outro aspecto em prol da inclusão foi a realização da primeira etapa do processo participativo. Tal etapa consistiu em discussões sobre a avaliação do Plano Diretor Estratégico de 2002 em momento prévio à definição das propostas de sua revisão. Ainda que o poder executivo municipal já tivesse refletido sobre determinados temas que depois vieram a constar da lei aprovada, conforme evidenciado pelo plano de governo da gestão, a primeira etapa permitiu à população e representantes de segmento da comunidade participarem da agenda participativa, ou seja, contribuírem com a definições questões a serem discutidas e endereçadas no âmbito do processo participativo. Ademais, a apresentação de comentários sobre uma proposta de plano diretor já consolidado é diferente da submissão de contribuições para a construção desse documento, especialmente porque essa última forma de participação potencializa que as sugestões sejam sopesadas pela autoridade estatal.

Por fim, um aspecto contribuiu com a inclusão diz respeito à apresentação e divulgação, desde o início do processo participativo, da descrição desse processo, do calendário de sessões públicas e das forma de participar. Tais informações, que constaram das apresentações realizadas nas plenárias das sessões públicas, dos sítios eletrônicos do processo e das cartilhas disponibilizadas, permitiram que a população se organizasse para participar do processo participativo com certa antecedência e com previsibilidade sobre suas etapas.

### **Contraditório**

Também com relação ao princípio do contraditório perceberam-se avanços. Se na revisão participativa para o plano diretor de 2002 foi identificada a ausência de disponibilização prévia de materiais para algumas atividades, no processo para elaboração do plano diretor de 2014, verificou-se uma larga quantidade de material produzido e submetido ao escrutínio popular antes da realização das sessões públicas e consultas.

Um dos principais desafios do processo de revisão do plano diretor diz respeito ao caráter técnico do plano, que impõe que os agentes estatais adotem meios de informar a população acerca da proposta numa linguagem acessível. Verificou-se que enquanto determinado grupos dispõem de recursos para contratar profissionais especializados para subsidiar a representação de seus interesses e, conseqüentemente, explicar-lhes o conteúdo dos documentos, algumas populações contribuem de forma mais tímida no processo, eventualmente por não dotarem dos mesmos meios.

Assim, é dever dos agentes estatais, em decorrência do princípio da informação, produzir material em linguagem acessível, o que foi atendido. A vasta quantidade de documentos acessíveis disponibilizados ao longo do processo parece ter suprido a tecnicidade de algumas das apresentações, compostas essencialmente de mapas. Ademais, a elaboração de cartilhas tanto pelo poder executivo como pelo poder legislativo são os principais exemplos de documentos acessíveis confeccionados.

Outros aspectos relativos ao atendimento ao princípio do contraditório que merecem destaque e já foram enfatizadas supra, no âmbito do atendimento do princípio da igualdade, são a ausência de vantagens indevidas a determinados indivíduos ou grupos de indivíduos em detrimento de outros no processo e o emprego de instrumentos participativos que oportunizaram a participação de todos os cidadãos (pois foram promovidas audiências públicas por segmentos, regionais, e também gerais; sessões públicas realizadas em horários e locais acessíveis).

Como crítica no âmbito do atendimento ao princípio do contraditório no processo participativo, tem-se o fato de que as audiências públicas realizadas pela Câmara dos Vereadores nem sempre contaram com debates. Não é que se fez de uma divisão prévia de formato das audiências, em oitiva ou debate. O que ocorreu foi a definição, no curso das sessões, pelos Vereadores, sobre a necessidade ou não de réplicas e trélicas. Isso se deve à regra do Regimento Interno da Câmara Municipal, que concede aos Vereadores a faculdade de interpelar os expositores e definir réplicas ou trélicas (art. 86, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores). Assim, a regra, tida como uma faculdade dos parlamentares, faz com que a audiência pública tenha descaracterizado o seu formato.

Por fim, no âmbito da Câmara dos Vereadores, as últimas emendas ao plano diretor não foram submetidas à audiências públicas, repetindo-se o verificado no processo de elaboração do plano diretor de 2002. A última audiência pública realizada, em 16/06/2014, ainda se seguiu da discussão pelos parlamentares do segundo, terceiro e quarto substitutivos e de emendas que não foram submetidos à audiência pública. Conforme apresentado no item 3.3.5, a jurisprudência do TJSP<sup>145</sup> é no sentido de que todo o conteúdo da proposta deve ser levado à consideração popular, o que não restou atendido no âmbito da tramitação do projeto de lei nº 688/2013.

---

<sup>145</sup> Trata-se dos seguintes casos, já citados no subitem 3.3.5: TJSP, ADI nº 2032995-13.2015.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Márcio Bartoli, j. em 12/08/2015; TJSP, ADI nº 2068207-27.2017.8.26.0000, rel. Amorim Cantuária, Órgão Especial, j. em 09/08/2017.

### **Transparência, Publicidade e Informação**

No que tange aos princípios da transparência, publicidade e informação, verificam-se também avanços, que se deram não só em comparação ao processo participativo de elaboração do plano diretor de 2002, mas também ao longo do processo de revisão que deu origem ao plano diretor de 2014.

Conforme já salientado, houve a disponibilização dos documentos a serem discutidos previamente a todas as atividades participativas. Todos os documentos do processo de interesse público, tais como estudos, relatórios, minutas, planilhas analíticas, foram disponibilizados ativamente nos sítios eletrônicos do poder executivo e do poder legislativo.

Conforme destacado na parte que trata sobre o atendimento do princípio do contraditório, as informações divulgadas no processo, em sua maioria, tinham linguagem acessível.

Ressalte-se que a análise de se o conteúdo é acessível demanda um controle de proporcionalidade e razoabilidade, não existindo parâmetros objetivos no direito sobre como informar de maneira acessível. Contudo, uma boa régua diz respeito à tecnicidade do conteúdo, ou seja, se ele diz respeito a uma ciência específica. Nesses casos, resta mais evidente a necessidade de produção de documentos explicativos para que o tema seja compreendido por pessoas que não detenham referida especialidade.

No processo para elaboração do plano diretor, verifica-se como aspectos técnicos aqueles relativos ao campo jurídico, da arquitetura e engenharia e da geografia. Esses conteúdos são aqueles que merecem resumo ou simplificação para que sejam compreendidos pela população em geral. No processo analisado, tais explicações constaram de cartilhas e apresentações durante o sessões públicas, cujos documentos também foram disponibilizados nos sítios eletrônicos do processo. Contudo, algumas apresentações baseadas em categorias de macrozonas, apresentadas em mapas, poderiam ter sido melhor explicadas à população, que não necessariamente compreende as consequências jurídicas das referidas classificações.

A elaboração de resposta específica às contribuições apresentadas pela população poderia ser um meio para tirar as dúvidas da população sobre termos técnicos. Contudo, tanto no âmbito do processo de formulação como no âmbito do processo de integração e aprovação do plano diretor não houve a elaboração de respostas a todas as contribuições apresentadas.

Outra crítica do âmbito do princípio da informação diz respeito ao registro das oficinas. Se por um lado as audiências públicas tidas como obrigatórias (as duas realizada ao final do processo de formulação do plano) foram registradas em ata e filmadas, as oficinas apenas contaram com o registro das impressões do membro da Prefeitura responsável pela

condução do processo, não tendo sido anotados os debates, mas só as propostas apresentadas nas cartelas.

Já as demais atividades participativas contaram, todas, com o registro das contribuições.

Por fim, no que tange à publicidade dos instrumentos participativos, o processo contou um ampla divulgação.

### **Motivação**

O atendimento ao princípio da motivação foi o aspecto para o qual se identificou a maior necessidade de aprimoramentos.

Conforme exposto no item 3.2.5, a motivação em processos participativos comporta dois aspectos. O primeiro, relativo à motivação de qualquer ato estatal que contém margem de discricionariedade, é a indicação das razões de fato e de direito da decisão. O segundo aspecto da motivação, por sua vez, específico dos processos participativos, compreende a resposta motivada sobre cada uma das contribuições apresentadas, rebatendo-as ou incorporando-as na proposta ou projeto de lei do plano diretor.

O primeiro elemento da motivação foi atendido pelo poderes executivo e legislativo, conforme os diversos documentos produzidos. Cite-se, dentre eles, o Relatório de devolutiva (PREFEITURA DE SÃO PAULO; SMDU, s/d-E); a exposição de motivos do projeto de lei e dos substitutivos; a Cartilha *Para conhecer o substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo* (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, CPUMMA, 2014-B), entre outros.

Contudo, tanto na fase de formulação como na fase de integração e aprovação do plano diretor, não houve resposta a todas as contribuições apresentadas. Salienta-se que a apresentação das contribuições também não foi feitas de forma unificada na fase legislativa, em que foram registradas em relatório apenas as contribuições recebidas de maio e abril de 2014.

Os documentos contendo a justificativas das escolhas no âmbito da administração e do legislativo municipais citaram contribuições feitas ao longo do processo participativo, como nelas se embasando. Contudo, sem as respostas individuais a cada contribuições, não há meios de controlar se as propostas recebidas no processo participativo foram empregadas apenas para confirmar o posicionamento pré-existente da autoridade, ou se foram de fato sopesadas para a tomada de decisão.

Salienta-se que os principais aspectos do plano diretor já eram prioridades da gestão pública antes mesmo da realização da fase participativa, tendo sido apontados em documentos

elaborados previamente ou no início de tal processo, tais como o programa da campanha da gestão eleita e as primeiras apresentações elaboradas pela administração pública municipal no âmbito do processo de revisão do plano diretor.<sup>146</sup>

O Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano à época, Fernando de Mello Franco (PREFEITURA DE SÃO PAULO; SMDU; FRANCO, s/d-A, p. 1), afirmou no relatório final do processo que:

O processo participativo, com a densidade tal como ocorreu, demonstrou seu protagonismo para a definição das políticas prioritárias no planejamento dos rumos da cidade e para a sua efetiva implementação.

Porém, essa é uma afirmação que não pode ser comprovada através dos documentos produzidos no âmbito do *iter* analisado, pois não houve devolutiva sobre cada uma das propostas e críticas populares apresentadas.

Assim, se de um lado os principais aspectos do plano diretor de 2014 refletem demandas apresentadas em contribuições feitas pela sociedade civil, de outro, não se pode afirmar que o processo participativo tenha suscitado novas reflexões aos agentes estatais, ao apenas as confirmado.

Não há uma apresentação e análise de todas as contribuições de forma comparativa, para então se chegar à solução que o poder público tenha verificado como a mais adequada diante do conflito. Ainda que o objetivo na segunda fase do processo com o emprego de oficinas tenha sido a explicitação de conflitos, vislumbra-se possível, por exemplo, que o poder público municipal tenha apenas pincelado as contribuições populares que estivessem de acordo com as suas pretensões em suas justificativas.

Ainda pior, a Cartilha CPUMMA generaliza algumas das propostas, como se opção finalmente adotadas pelas autoridades municipais refletisse o anseio de toda população, o que não pode ser concluído a partir das contribuições apresentadas.

### **Legalidade**

O princípio da legalidade resume todos os pontos analisados nesse item.

---

<sup>146</sup> Cite-se, por exemplo, o desenvolvimento de novas centralidades conectadas aos eixos de transporte, o adensamento nos eixos para contenção do processo de contenção horizontal da metrópole, o Arco Tietê e o favorecimento a usos mistos são aspectos que constaram na minuta final do Plano Diretor e que já constavam na proposta de governo (HADDAD; CAMPEÃO, 2012).

As regras pertinentes ao processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 bandeirante foram atendidas. As competências para edição de atos no processo foram igualmente respeitadas. Ademais, a pesquisa não identificou indícios de desvio de finalidade no processo, tais como favorecimentos pessoais ou individuais, produção de atos para obstar a participação popular, entre outros.

No que tange ao atendimento dos princípios que regem o processo de elaboração do plano diretor, entende-se, no entanto, que houve violação dos princípios da informação e motivação, que demandariam a atuação diversa pelos poderes executivo e legislativo.

## 5 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve por objetivo a discussão dos contornos jurídicos da gestão democrática na elaboração do plano diretor, e, num segundo momento, a análise de sua aplicação num caso concreto, para identificar alguns dos desafios de sua execução.

Foi possível desenvolver o regime jurídico da gestão democrática na elaboração do plano diretor a partir das regras específicas sobre esse procedimento e a partir do que se denominou teoria geral do processo participativo. Assim, as lacunas legais puderam ser em alguma medida preenchidas, auxiliando a compreensão do que consiste tal garantia sob o aspecto jurídico.

O direito brasileiro foi a fonte de análise, tendo sido consideradas as disposições constitucionais e as normas federais pertinentes, e tendo sido exemplificadas algumas normas municipais a partir da legislação das capitais, conforme o Apêndice A.

Salientou-se, a partir das competências constitucionais, o fato de que as normas estaduais e municipais também compõem o regime jurídico aplicável ao processo de elaboração de plano diretor. Assim, no caso do processo da revisão do plano diretor de São Paulo, caso-instrumento analisado, foram apresentadas as disposições da Constituição do Estado de São Paulo e das normas municipais pertinentes.

Juntamente com as normas, a doutrina e os precedentes do TJSP também forneceram subsídios à discussão, auxiliando a compreensão da aplicação da gestão democrática pelos operadores do direito.

Identificou-se, nos capítulos 2 e 3, que a gestão democrática da cidade é conceito convencionado pela lei, que não se exaure em seus aspectos políticos, mas é jurídico, composto por regras e princípios executados por meio de instrumentos participativos, por via de um processo.

A finalidade desse processo é tanto a produção do ato jurídico (projeto de lei ou lei do plano diretor), como a inclusão do maior número de participantes.

Faz parte das regras nacionais da gestão democrática na elaboração do plano diretor a adoção de instrumentos participativos na fase de elaboração e na fase de integração e aprovação do plano diretor, conduzidas pelos poderes executivo e legislativos municipais respectivamente. Também está no campo das imposições legais a realização de audiências e debates nesses processos.

O Estatuto da Cidade lista outros instrumentos participativos além das audiências públicas e debates, de adoção facultativa. O que é obrigatório é a utilização de algum dos

instrumentos participativos no processo, no qual se discuta todo o conteúdo do plano diretor proposto. Como as audiências e debate são obrigatórios, a utilização apenas desses dois instrumentos no processo é admitida pelo direito, ainda que possa ser pouco recomendável do ponto de vista da gestão pública.

Conforme salientado, não há necessidade de autorização legal para que as autoridades estatais empreguem mecanismos participativos em seus processos decisórios, não sendo o rol do Estatuto da Cidade taxativo dos instrumentos participativos que podem ser utilizados. As disposições do Estatuto da Cidade sobre instrumentos de emprego facultativo acabam por apenas reafirmar a sua facultatividade, além de serem indutoras do comportamento das autoridades locais.

Do ponto de vista dos princípios, foram destacados aspectos para o atendimento dos princípios da igualdade, do contraditório, da informação, da transparência, da publicidade, da legalidade, da instrumentalidade das formas, da proporcionalidade, da oralidade e da motivação. Tais princípios não exaurem os que compõem o regime jurídico da gestão democrática da cidade, mas contribuem para que sejam definidos contornos jurídicos mais específicos do que o delineado pelas regras na análise de casos concretos.

Não foi escopo da presente pesquisa aprofundar as investigações acerca da teoria dos processos participativos, tendo essa categoria dogmática servido como premissa de análise. Verificou-se a riqueza da classificação, o que mereceria aprofundamentos em outros trabalhos acadêmicos.

Nesse sentido, foi identificado que, independentemente de se na fase administrativa ou na fase legislativa, o regime jurídico aplicável é muito semelhante, estando ambos os poderes municipais, Prefeitura e Câmara Municipal, sujeitos a praticamente as mesmas regras e princípios para a garantia da gestão democrática. Como os princípios são aplicáveis a ambos os processos, e não são muitas as regras sobre gestão democrática, as exceções acabam sendo poucas, tal como regras procedimentais definidas nos regimentos internos das Câmaras Municipais, por exemplo.

O aprofundamento da discussão sobre o regime jurídico da gestão democrática na elaboração do plano diretor deu-se a partir da análise do caso concreto, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014), escolhido por nele ter sido empregada uma quantidade marcante de mecanismos participativos, e por ter tido um número expressivo de participantes do processo, conforme indicam os números de contribuições recebidas.



Como já era esperado por ser um “caso de sucesso”, a finalidade de inclusão foi amplamente atendida, sendo que diversos de seus procedimentos e mecanismos participativos podem ser replicados por outras municipalidades para obtenção de resultados semelhantes.

Todavia, puderam-se verificar dois aspectos da garantia de gestão democrática da cidade que não foram suficientemente atendidos, quais sejam, a disponibilização de informações em linguagem acessível e a resposta motivada individualmente a cada contribuição apresentada.

Ambos os aspectos demandam que os poderes estatais possuam gestores públicos capacitados, além de demandarem tempo da burocracia para serem cumpridos.

A divulgação de informação em linguagem acessível relaciona-se com o princípio da igualdade, sendo relevante para empoderar a população em geral a participar de um debate que é repleto de aspectos técnicos.

Por sua vez, a necessidade de respostas motivadas a cada uma das contribuições apresentadas é o que garante que haja a efetiva participação da população na tomada de decisão, ou seja, que as suas contribuições sejam de fato consideradas no processo.

Caso as autoridades estatais não tenham o dever de documentar a sua reflexão a respeito das contribuições apresentadas, o direito garantirá apenas a gestão democrática como informação e oportunidade de fala, porém não resguardará o diálogo e efetiva participação, entendida como oportunidade de influir na decisão a ser finalmente adotada.

Assim, o princípio da motivação como comportando somente a indicação das razões para a tomada de decisão, sem justificativa do porquê não se está adotando uma solução ou proposta diferente das apresentadas em contribuições, é insuficiente para o atendimento das finalidades do processo participativo.

Não se trata de desprezar o componente da gestão democrática da cidade que torna necessário ao gestor público ouvir a população e os representantes da sociedade civil. Já essa garantia potencializa que as demandas sociais sejam levadas em consideração pelo poder público. Ao ser exposto às demandas sociais, espera-se que o gestor público as considere na tomada de decisão. Contudo, caso a autoridade pública ignore a reflexão a respeito de contribuição apresentada, deve-se compreender que há consequência jurídica cabível.

Essa é a interpretação necessária do princípio da motivação nos processos participativos, sob pena de que a variedade de instrumentos participativos empregados, as diversas dinâmicas que favorecem mais manifestações, a promoção do acesso à população por meio de cartilhas e mediante canais eletrônicos que dispensam a presença física nas sessões

públicas, entre outros... sejam em vão, pois todas essas medidas não impedem que os agentes públicos ignorem o debate.

A ausência de motivação individualizada sobre cada proposta apresentada e a ausência de informações acessíveis dão margem para que o processo participativo seja uma mera formalidade, tal como um teatro<sup>147</sup>, em que as autoridades públicas fingem que levam em consideração os comentários e sugestões populares.

Portanto, mesmo o caso analisado merece críticas do ponto de vista da garantia à gestão democrática da cidade, pois ainda que as regras tenham sido cumpridas, não o foram todos os princípios.

---

<sup>147</sup> Sobre a teatralização da política, vide Schwartzberg, (1997).

## REFERÊNCIAS

ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. O conceito de terceiro no processo civil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 99, pp. 850-886, 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67648>>. Acesso em: out. 2017.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2013.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2. ed. rev. at. amp., 2004.

\_\_\_\_\_. *Formação do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ARROYO, Michele Abreu. O trabalho multidisciplinar na construção das políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural. De Jure. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 6, pp. 152-162, jan./jun. 2006.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, nº 1, pp. 43-64, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Criação de secretarias municipais. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 15/284, jan./mar. 1971.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BENVENUTI, Feliciano. Funzione amministrativa, procedimento, processo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, T. I, pp. 118-144, jan./mar. 1952.

BINENBOJN, Gustavo. *Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Brasília: UNB, 1997.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRELÀZ, Gabriela. A lei orgânica do município e a participação em São Paulo. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 18, n° 46, pp. 83-114, jan./mar 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, n° 189, jul./dez 1992.

BRITTO, Patrícia. Elaboração de novo plano diretor é empurrado para próximo prefeito. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/08/2012. Caderno São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/1131219-elaboracao-de-novo-plano-diretor-e-empurrado-para-proximo-prefeito.shtml>>. Acesso em: out. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal n° 10.251/2001). 3ª ed. at. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 322-341.

BÜHLMANN, Marc; MERKL, Wolfgang; WEBELS, Bernhard; MÜLLER, Lisa. *The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research*. European Consortium for Political Research, 2011. Disponível em: <[http://www.democracybarometer.org/Papers/eps201146\\_AOP.pdf](http://www.democracybarometer.org/Papers/eps201146_AOP.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Audiências públicas do plano diretor terão metodologia inovadora*. Notícias. 05/05/2013. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/audiencias-publicas-do-plano-diretor-terao-metodologia-inovadora/>>. Acesso em: out. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CPUMMA. *Proposta de substitutivo ao Projeto de Lei 866/13 Resumo das contribuições: abril e maio de 2014 ordenado segundo títulos e capítulos*. 2014-A. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/06/PDE\\_resumo-proportasABRIL-MAIO2014.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/06/PDE_resumo-proportasABRIL-MAIO2014.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CPUMMA. *Para conhecer o substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. 2014-B. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/04/CartilhaPlanoDiretor.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias, sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-America, 1974.

CARBONNIER, Jean. Légiférer avec l'histoire? In: *Droit et société*, n°14. *La famille, la loi, l'Etat*. Pp. 13-15, 1990. Disponível em: <[www.persee.fr/doc/dreso\\_0769-3362\\_1990\\_num\\_14\\_1\\_1056](http://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1990_num_14_1_1056)>. Acesso em: out. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal* (comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CASSESE, Sabino. *La crisis del estado*. Tradução Pascual Caiella e Juan González Moras. Buenos Aires: Lexis-Nexis, 2003.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CÍVEL E TUTELA COLETIVA - MEIO AMBIENTE E URBANISMO. CENTRO DE APOIO À EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2013). *Plano Diretor*: subsídios para atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_IMG/Atos/721.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_IMG/Atos/721.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

CENTRO DE ESTUDO DA METRÓPOLE. (s/d) *Serviços de consultoria para subsidiar a Comissão de Política Urbana* - Relatoria do plano diretor produto 4. Compilação dos estudos elaborados sobre temas do plano. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/05/relatorio\\_4\\_final\\_compressed.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/05/relatorio_4_final_compressed.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

CHARMAZ, Kathy. Grounded theory: Objectivist and constructivist methods. In: DENZI, Norman & LINCOLN, Yvonna (Org.). *Strategies of qualitative inquiry*. 2nd ed. Sage Publications; Thousand Oaks, 2003.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 25. ed. rev. at. São Paulo: Malheiros, 2009.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; MELONCINI, Maria Isabela Haro. Desvio de poder legislativo. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro. *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 2, no prelo.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Fundação UnB, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Legislação municipal e direito de construir. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n° 14, pp. 105-126, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n° 1, pp. 127-139, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ECT-CEU. *Charter of European Planning*. (s/d) Disponível em: <<http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/11-newsletter/newsletter-articles-num-4/261-the-charter-of-european-planning>>. Acesso em: out. 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

\_\_\_\_\_. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. rev. at. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRENTE DE ENTIDADES EM DEFESA DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE SÃO PAULO. (2016) *Manifesto pelo regular processo de elaboração do plano diretor pelo executivo municipal, pela retirada do PL 671/08 e pela normatização dos procedimentos de garantia da ampla participação popular*. 07/03/2013. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1824/1824.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

GAMA, Pedro Renó. *Construções argumentativas, delimitação de competências e legitimação: os distintos papéis que o STF se atribui nos casos paradigmáticos relacionados à organização e funcionamento do poder legislativo*. Monografia apresentada na Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público. 2016. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=292](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=292)>. Acesso em: 20 ago. 2017.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. *Revista da Faculdade de Direito do Distrito Federal*, nº 1, v. 1, pp. 91-125, 2004.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo, tomo 5, reimpressão como livro III do *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: F.D.A., 2012. Disponível em: <<http://www.gordillo.com/tomo2.php>>. Acesso em: out. 2017.

\_\_\_\_\_. Tratado de derecho administrativo, tomo 2, 10. ed., agora como 1. ed. do *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires: F.D.A., 2014. Disponível em: <<http://www.gordillo.com/tomo2.php>>. Acesso em: out. 2017.

GOVERNO NO CEARÁ. *SDA realiza seminário sobre gestão de risco de seca*. Marina Filgueiras Comunicação DAS. 26 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/2017/04/26/sda-realiza-seminario-sobre-gestao-de-risco-de-seca/>>. Acesso em: out. 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1984.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. A participação no processo administrativo. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, pp. 79-97.

HADDAD, Fernando; CAMPEÃO, Nádia. *Plano de Governo*. Secretaria Municipal de Comunicação do PT-SP. Agosto de 2012. Disponível em: <[http://estaticog1.globo.com/2015/09/10/Programa\\_de\\_Governo\\_Haddad.pdf](http://estaticog1.globo.com/2015/09/10/Programa_de_Governo_Haddad.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, v. 19, nº 2, pp. 79-88, primavera, 1959.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo processo*. Tradução Maria da Conceição Côrte Real. Brasília. Universidade de Brasília, 1980.

MARCONI, Plínio. La pianificazione regionale, intercomunale e comunale. Urbanistico. *Rivista dell’Istituto Nazionale di Urbanistica*, 21 Roma, maio 1957.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de processo civil*. São Paulo: RT, 2007.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Participação popular no estatuto das cidades. In: FINK, Daniel Roberto. *Tema de direito urbanístico, 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, pp. 237-269.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. 2. ed. rev. at. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. A força vinculante da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto. (Coord.). *Temas de direito urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, pp. 15-23.

\_\_\_\_\_. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Fernanda (Coord.). *Instâncias metropolitanas: um imperativo jurídico e seus desafios*. Relatório final: percepções, ponderações e perspectivas. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito de São Paulo. Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18672/CPJA\\_%20Ferreira.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18672/CPJA_%20Ferreira.pdf?sequence=1)>. Acesso em: out. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. rev. at. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELONCINI, Maria Isabela Haro. Os certificados de potencial adicional de construção (CEPACS): a “moeda” das operações urbanas consorciadas. *Revista dos Tribunais São Paulo*, v. 5, 2014.

\_\_\_\_\_. Participação popular na formulação de políticas públicas nacionais de recursos hídricos. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; NERY, Ana Rita de Figueiredo; OLIVEIRA, André Tito da Motta (Org.). *A crise hídrica e direito: racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*. 2. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2016a.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano do direito brasileiro: análise crítica à luz do direito francês. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro. *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016b, v. 1.

MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade – aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

\_\_\_\_\_. *Mutações de direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA, Mariana. A história do estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal nº 10.251/2001). 3. ed. at. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 25-43.

MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade*. São Paulo: Saraiva, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. *Nova agenda urbana. Conferência das Nações Unidas para habitação e desenvolvimento urbano sustentável (Habitat III)*. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: out. 2017.

NICOSIA, Massimo. *Interesse legittimo e tutela giurisdizionale*. Nápoles: Joveni, 1991.



O ESTADO DE SÃO PAULO. *Quem perde com o novo plano diretor de São Paulo*, 29/06/2002.

OLBERTZ, Karlin. O princípio do formalismo no processo administrativo. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, pp. 215-238.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 209, pp. 153-167, jul./set 1997.

PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos nos processos administrativos sancionadores*. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. *Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso Nota Fiscal Paulista*. São Paulo, 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da administração pública da legalidade estrita à lógica do razoável*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. rev. at. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. Comentários à Constituição de 1967. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1967, v. 2.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SECRETARIA EXECUTIVA DE COMUNICAÇÃO. *Segunda reunião para revisão do plano diretor ocorre nesta terça*. Notícias. 30/04/2013. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=146756>>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. *Avaliação e objetivos*. 2013. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Avaliacao\\_objetivos\\_PDE%20\\_%202013-06-08\\_GERAL.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Avaliacao_objetivos_PDE%20_%202013-06-08_GERAL.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. *A política urbana em São Paulo: experiência e projetos*. (2016) Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/A-politica-urbana-em-Sao-Paulo.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. *Gestão urbana SP: processo de revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. s/d-A. Disponível em:

<<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. *Revisão participativa do Plano Diretor Estratégico – Lei 13.430/02 1ª fase: avaliação temática balanço quantitativo das contribuições.* s/d-B. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/sistematizacao\\_1a\\_etapa/BALANCO%20QUANTITATIVO%20DAS%20CONTRIBUICOES\\_REV\\_PDE.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/sistematizacao_1a_etapa/BALANCO%20QUANTITATIVO%20DAS%20CONTRIBUICOES_REV_PDE.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. *Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da cidade de São Paulo - volume 1 - entenda quais são os instrumentos de planejamento e gestão urbana que serão revistos.* s/d-C. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Cartilha\\_12x16.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Cartilha_12x16.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. (s/d-D) *Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da cidade de São Paulo - volume 2 - revisão participativa do Plano Diretor Estratégico (PDE).* s/d-C. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cartilha\\_pde\\_vol2.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cartilha_pde_vol2.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. *Revisão participativa Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Relatório da devolutiva.* s/d-E. Disponível em: <<http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/relatorio-da-devolutiva.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. FRANCO, Fernando de Mello. *Revisão participativa do Plano Diretor Estratégico. 1ª Etapa. Parte 1.* s/d-A. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos\\_pde/CADERNO\\_VERSAO\\_01\\_10\\_1\\_Etapa\\_parte\\_1\\_OK.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_1_OK.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. FRANCO, Fernando de Mello. *Revisão participativa do Plano Diretor Estratégico. 1ª Etapa. Parte 2.* s/d-B. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos\\_pde/CADERNO\\_VERSAO\\_01\\_10\\_1\\_Etapa\\_parte\\_2.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_2.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. FRANCO, Fernando de Mello. *Revisão participativa do Plano Diretor Estratégico. 2ª Etapa.* s/d-C. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos\\_pde/CADERNO\\_VERSAO\\_01\\_10\\_2\\_Etapa.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_2_Etapa.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SMDU. FRANCO, Fernando de Mello. *Revisão participativa do Plano Diretor Estratégico. 4ª Etapa.* s/d-D. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos\\_pde/CADERNO\\_VERSAO\\_01\\_10\\_4\\_Etapa.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_4_Etapa.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

ROBESPIERRE, Maximillien de. *Virtude e terror*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001.

ROMANO, Santi. Princípios de direito constitucional geral. Tradução Maria Helena Diniz. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1977.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Regulation and public law in comparative perspective. *Faculty Scholarship Series*, Yale Law School Faculty Scholarship, 2010, paper 603. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1593&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1593&context=fss_papers)>. Acesso em: out. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 1983.

SANTOS, Fábio Gomes dos. *Audiências públicas administrativas no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

\_\_\_\_\_. Participação na administração como direito fundamental. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 1, n° 2, pp. 436-453, 2014.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do estado de direito e da democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Atuais rumos do processo administrativo*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, pp. 9-51, 2010.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. *O Estado espetáculo*. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

SERRA, José; SCHNEIDER, Alexandre. *Programa de Governo José Serra 2012*. 2012 Disponível em: <<http://netleland.net/suporte/Programa-de-Governo-Serra-Prefeito.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n° 187, pp. 137-154, jul./set 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198698>>. Acesso em: jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. at. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Ulisses, as sereias e o poder constituinte derivado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, pp. 11-32, out., 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47233>>. Acesso em: dez. 2017.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 229, pp. 259-283, jul./set. 2002.

STAKE, Robert E. *The art of case study research*. Estados Unidos: Sage Publications, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal nº 10.251/2001). 3. ed. at. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 45-60.

TÁCITO, Caio. O princípio da legalidade: ponto e contraponto. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba - 2 - direito administrativo e constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TROPER, Michel. *Le droit et la nécessité*. Paris: PUF, 2011.

VILLAÇA, FLÁVIO. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, 7 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

**APÊNDICE A –**  
**COMPILAÇÃO DAS REGRAS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR NAS LEIS**  
**ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES DAS CAPITAIS BRASILEIRAS<sup>148</sup>**

Capital	Dispositivos Relevantes
Rio Branco - AC	<p><b>Lei Orgânica:</b>            Art. 93. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal é o instrumento básico da política urbana a ser executado pelo Município.            (...) § 2º O Plano Diretor deverá ser elaborado com a participação das entidades representativas da comunidade diretamente interessada.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.222/2016)</b>            Art. 47. As audiências públicas configuram direito do cidadão e da comunidade, estando previstas nos termos do artigo 43, inciso II, do Estatuto da Cidade, associado ao direito constitucional ao planejamento participativo, e têm por objetivos:            I – a cooperação entre diversos atores sociais, em especial organizações e movimentos populares e associações representativas dos vários segmentos das comunidades e associações de classe, poder executivo e poder legislativo do Município de Rio Branco;            II – dar publicidade e promover debates com a população sobre temas de interesse da cidade;            III – garantir o direito político de participação do cidadão, individualmente considerado.            § 1º As audiências públicas são obrigatórias na esfera do Poder Público Municipal, devendo ser realizadas por este, tanto no processo de elaboração do Plano Diretor como no processo de sua implementação, como também nos demais casos previstos em Lei, e serão convocadas e divulgadas com antecedência mínima de quinze dias.            § 2º Nas audiências públicas buscar-se-á extrair a posição das diferentes partes envolvidas no tema a ser decidido, as quais deverão ter igualdade de espaço para expressar sua opinião.            § 3º As intervenções realizadas na Audiência Pública serão registradas por escrito e gravadas para acesso e divulgação públicos, e deverão constar no processo administrativo.            § 4º As audiências públicas terão regulamento próprio, instituído por ato do Executivo Municipal, observadas as disposições desta Lei e do Estatuto da Cidade.            (...) Art. 53. O Plano Diretor deverá ser objeto de revisões ordinárias, a serem efetuadas a cada 4 (quatro) anos.            Parágrafo Único - Por ocasião de cada revisão do Plano Diretor, caberá ao Executivo:            I – receber as solicitações de revisão dos diferentes segmentos interessados;            II – coordenar a elaboração técnica das propostas de alteração;            III – dar ampla divulgação às propostas, promovendo a realização de audiências públicas.</p>

<sup>148</sup> Levantamento realizado em julho de 2017. Não foram inseridos todos os dispositivos sobre gestão democrática da cidade presentes nos diplomas analisados, mas apenas aqueles que se aplicam à fase de elaboração (ou revisão) do plano diretor, tanto por serem genéricos como por abordarem especificamente essa fase da política urbana.

Maceió- AL	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 106. Incumbe ao Poder Público executar a política de desenvolvimento urbano, observadas as diretrizes estabelecidas em lei, tendo por objeto a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes. (...) XI – participação da comunidade na formulação dos planos e programas de ação da administração municipal, inclusive através das associações, sindicatos e demais organismos representativos de seguimentos da coletividade; Art. 161. (...) Parágrafo Único. É dever do Poder Público Municipal velar pela proteção do meio ambiente, objetivando, inclusive, o asseguramento de condições saudáveis de vida às gerações futuras, cumprindo-lhe, especificamente: (...) XII – definir o uso e a ocupação do solo, subsolo e águas, através de planejamento que englobe diagnósticos de gestão de espaços, com participação popular, respeitada a conservação da qualidade ambiental;</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 5486/2005)</b> Art. 4º Os princípios orientadores e o processo participativo na elaboração deste Plano definiram os seguintes objetivos gerais para o desenvolvimento de Maceió: (...) VIII – estimular a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão do desenvolvimento territorial.</p>
Macapá- AP	<p><b>Lei Orgânica:</b> Art. 243. A política urbana terá como base, a participação popular e a descentralização administrativa. (...) Art. 244. A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das propostas;</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 026/2004)</b> Art. 1º O desenvolvimento urbano e ambiental do Município de Macapá tem como premissas: (...) III – a gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental; (...) Art. 191. O Plano Diretor deverá ser revisto no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados da data de sua publicação. § 1º Considerar-se-á cumprida a exigência prevista no <i>caput</i> deste artigo com o envio do projeto de lei por parte do Poder Executivo à Câmara Municipal, assegurada a participação popular. § 2º O disposto neste artigo não impede a propositura e aprovação de alterações durante o prazo previsto neste artigo. § 3º Qualquer proposição de alteração ou revisão do Plano Diretor deverá ser formulada com a participação direta do Conselho Municipal de Gestão Territorial.</p>
Manaus - AM	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 215. O Município realizará audiência pública, bem como submeterá à apreciação das associações, antes de encaminhá-los à Câmara Municipal de Manaus, os projetos de lei do Plano Plurianual, do Orçamento anual e do Plano Diretor, a fim de receber sugestões quanto à oportunidade e estabelecimento de prioridades das medidas propostas. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015).</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 2, de 16 de janeiro de 2014)</b> Art. 1º Parágrafo único. O Plano Diretor Urbano e Ambiental constitui o instrumento básico da Política Urbana e Ambiental do Município de Manaus, nos termos do Estatuto da Cidade, formulado e implementado com base nos seguintes princípios: (...) IX – gestão democrática, participativa e descentralizada da Cidade. (...) Art. 39. São atribuições do Sistema Municipal de Planejamento Urbano: (...) XII – promover e apoiar a formação de conselhos comunitários de gestão urbana, ampliando e diversificando as formas de participação no processo de planejamento e gestão da Cidade;</p>

Salvador - BA	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 80. Quando da elaboração e/ou atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos planos específicos, o órgão de planejamento municipal deverá assegurar, durante todo o processo, a participação da comunidade, pela Câmara Municipal, e dos setores públicos, que poderão se manifestar de acordo com a regulamentação a ser fixada, devendo ser representados: I – a comunidade, pelas entidades representativas de qualquer segmento da sociedade; II – a Câmara Municipal, pelos seus membros, no Conselho de Desenvolvimento Urbano, e, através de representantes de suas comissões permanentes; III – o setor público, pelos órgãos da administração direta e indireta municipal, estadual e federal.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 9.069/2016)</b> Art. 10. Os princípios que regem a Política Urbana do Município de Salvador são: (...) VI – a gestão democrática da cidade. (...) § 6º A gestão democrática é a que garante a participação dos diferentes segmentos da sociedade, diretamente ou por meio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade e, em especial, na formulação, implementação e acompanhamento de planos e programas e projetos relacionados ao desenvolvimento urbano. (...) Art. 351. A revisão do Plano Diretor, a que se refere o art. 6º desta Lei, será procedida em tempo hábil, de modo a atender ao prazo máximo legal para sua conclusão, cabendo ao órgão do planejamento urbano a coordenação de todos os órgãos e entidades da Administração, que serão corresponsáveis pela elaboração, implantação e avaliação dos resultados, assim como pelo fornecimento das informações requeridas para o controle pela sociedade. § 1º Com base em exposição de motivos preparada pelo órgão de planejamento urbano, o Plano Diretor poderá ser revisto ou modificado antecipadamente, com a devida participação da sociedade, obedecendo, no processo legislativo, às normas da Constituição da República, da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Orgânica do Município de Salvador. § 2º Qualquer órgão ou entidade integrante do SMPG, bem como qualquer entidade representativa dos segmentos sociais do Município, poderá encaminhar sugestões devidamente justificadas ao órgão de planejamento, visando à revisão ou modificação antecipada do Plano Diretor. § 3º O órgão de planejamento instruirá as sugestões apresentadas, emitindo parecer e encaminhando à apreciação e deliberação do Prefeito que, se for o caso, encaminhará projeto de lei à Câmara Municipal. (...) § 6º Quando da elaboração, revisão ou modificação do Plano Diretor, o órgão de planejamento, visando possibilitar a discussão pública em todas as fases do processo, providenciará: I – a publicação, na medida em que forem sendo produzidos, de todos os estudos e análises que servirem de fundamentação às propostas, que deverão estar disponíveis, para fins de consulta, em locais de fácil acesso ao público; II – a recepção de correspondência, pelos correios e via Internet, garantindo o direito de resposta, acatando o que for considerado pertinente e justificando o que for rejeitado; III – a publicação das contribuições antes da realização das consultas e audiências públicas. § 7º A promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, os movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros agentes sociais. § 8º O Poder Público Municipal procurará articular as discussões regionalizadas e temáticas do Plano Diretor com as do Orçamento Participativo.</p>
Fortaleza - CE	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 149. A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará: (...) V – a participação ativa das entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (...) Art. 158. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, quando de sua elaboração, ser assegurada, ampla</p>

	<p>discussão com a comunidade, a participação das entidades representativas da sociedade civil e os partidos políticos.  (...) Art. 160. A comissão de avaliação permanente do Plano Diretor de desenvolvimento urbano é órgão colegiado, autônomo e ligado diretamente ao Prefeito Municipal, em que é garantida a participação das entidades representativas de categorias profissionais.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 62/2009)</b>  Art. 3º São princípios da Política Urbana:  (...) III – a gestão democrática da cidade;  (...) § 4º A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo:  I – a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais;  (...) V – a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade;  VI – a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.  (...) Art. 289. Os Conselhos Municipais e os Fundos Municipais que compõem o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática deverão respeitar as diretrizes e os princípios da política urbana, garantindo a gestão democrática por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade em suas respectivas gestões.  (...) Art. 296. A audiência pública é uma instância de discussão, na qual os cidadãos são convidados a exercer o direito à informação e à manifestação, que tem por finalidade informar e esclarecer dúvidas sobre planos e projetos que possam atingir, direta ou indiretamente, os interesses dos fortalezenses.  Art. 297. Os debates referentes à política urbana consistem na exposição de razões, argumentos sobre um determinado tema, possibilitando um exame conjunto e poderão ser realizados para esclarecimentos não esgotados na audiência pública.  Art. 298. A consulta pública é uma instância consultiva que poderá ocorrer na forma de assembleias, nas quais a administração Pública tomará decisões baseadas no conjunto de opiniões expressas pela população interessada.  Art. 299. A convocação para a realização de audiências públicas referentes às questões urbanas será realizada com antecedência de 15 (quinze) dias, por meio de ampla divulgação, mediante publicação no Diário Oficial e no endereço eletrônico do poder executivo municipal.  § 1º Todos os documentos relativos aos temas das audiências públicas, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, com antecedência mínima de 15(quinze) dias antes da realização da respectiva audiência pública.  § 2º As audiências públicas deverão ocorrer em local e horário acessível aos interessados.  § 3º Ao final de cada reunião será lavrada uma ata contendo os pontos discutidos, que será anexada ao processo correspondente.  § 4º A ata de cada audiência pública servirá de base para subsidiar as decisões às temáticas nelas expostas.  Art. 300. A iniciativa popular, o veto popular, o plebiscito e o referendo são formas de assegurar a participação popular nas definições das questões fundamentais da política urbana de interesse da coletividade, devendo os mesmos ser aplicados em conformidade com a legislação vigente.  § 1º Para a iniciativa popular de projetos de lei é exigida a assinatura de 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.  § 2º Para a iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, no âmbito do Poder Executivo Municipal, é exigida a assinatura de 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, podendo ser dos eleitores inscritos no bairro ou distrito quando se tratar de interesse específico, no âmbito daquele bairro ou distrito.  § 3º Para o veto popular de planos e projetos, é exigida a assinatura de 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, nos termos do art. 61 da Lei Orgânica do Município.</p>
Brasília - DF	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 321. (...) Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local.</p>



	<p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 803/2009)</b>  Art. 209. A gestão democrática do Distrito Federal se dará mediante os seguintes instrumentos:  I – debates;  II – consultas públicas;  III – audiência pública;  IV – Conferência Distrital das Cidades;  V – plebiscito;  VI – referendo;  VII – órgãos colegiados;  VIII – programas e projetos de desenvolvimento territorial e urbano de iniciativa popular.  Art. 210. Poderão ser realizados debates e consultas públicas durante o processo de elaboração de estudos e projetos urbanísticos, como forma de garantir a gestão democrática do território do Distrito Federal.  Art. 211. O Distrito Federal, para efeito desta Lei Complementar, realizará audiências públicas nos seguintes casos:  I – elaboração e revisão do PDOT, dos Planos de Desenvolvimento Locais e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;  § 1º A audiência pública será convocada com antecedência mínima de trinta dias, por meio de edital publicado por três dias consecutivos em órgão de comunicação oficial e em pelo menos dois jornais de circulação em todo o território do Distrito Federal.  § 2º Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, mapas, planilhas e projetos, serão disponibilizados à consulta pública com antecedência mínima de trinta dias da realização da respectiva audiência pública.  Art. 212. O plebiscito e o referendo serão convocados nos casos previstos na legislação federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
Vitória -ES	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 167. O Plano Diretor é o instrumento básico de política municipal de desenvolvimento e de expansão urbana.  (...) § 4º É garantida a participação popular através de entidades representativas nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.705/2006)</b>  Art. 3º (...) § 3º A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo:  I – a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisão públicos em assuntos de interesses sociais;  (...) IV – o acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana;  V – a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade;  VI – a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.  § 4º O princípio da equidade será cumprido quando as diferenças entre as pessoas e os grupos sociais forem respeitadas pela legislação e, na implementação da política urbana, todas as disposições legais forem interpretadas e aplicadas de forma a reduzir as desigualdades socioeconômicas no uso e na ocupação do solo deste município devendo atender os seguintes objetivos:  (...) Art. 36. São objetivos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana:  (...) III – instituir um processo permanente e sistemático de discussões públicas para o detalhamento, atualização e revisão dos rumos da política urbana municipal e do seu instrumento básico, o Plano Diretor;  (...) Art. 41. O Encontro da Cidade deverá, dentre outras atribuições:  (...) V – sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão.</p>

Goiânia- GO	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 47. O processo de planejamento municipal deverá considerar os aspectos técnicos e políticos envolvidos na fixação de objetivos, diretrizes e metas para a ação municipal, propiciando que autoridades, técnicos de planejamento, executores e representantes da sociedade civil participem do debate sobre os problemas locais e as alternativas para o seu enfrentamento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos. Parágrafo único - É assegurado o direito às entidades legalmente constituídas e aos partidos políticos de participarem do processo de elaboração do Plano Diretor e do Plano Plurianual. Art. 48. O planejamento municipal deverá orientar-se pelos seguintes princípios básicos: I – democracia e transparência no acesso às informações disponíveis;</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 171/2007)</b> Art. 3º A política urbana será implementada observadas as disposições previstas na Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001 – Estatuto da Cidade e § 1º do art. 157 – Lei Orgânica do Município de Goiânia, de forma a atender as garantias fundamentais aprovadas no 1º Congresso da Cidade de Goiânia e na 2ª Conferência da Cidade de Goiânia, assegurando: (...) IV – a gestão democrática e controle social; (...) Art. 68. Constituem estratégias de gestão urbana: (...) VI – promover o processo de gestão urbana compartilhada por meio da articulação, integração, participação popular e parceria entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil do Município de Goiânia; Art. 174. O planejamento urbano dar-se-á mediante objetivos que visam: (...) V – assegurar a participação popular na formulação, acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor e das diretrizes de política urbana; (...) Art. 175. Será facultado a todos os cidadãos o acesso às informações de seu interesse pessoal, de interesse geral ou coletivo, assim como a consulta a documentos administrativos, a relatórios técnicos, pareceres e demais estudos formulados pelos órgãos municipais de planejamento, em especial, no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor. (...) Art. 176. A participação popular no planejamento municipal será incentivada por meio de vídeo, cartazes, folhetos e outros tipos de publicação.</p>
São Luís - MA	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 3º São fundamentos do Município: (...) VI – a participação popular. Art. 125. (...) § 2º No estabelecimento de diretrizes e normas relativas à política urbana, o Município assegurará: (...) II – a participação ativa das respectivas entidades representativas da comunidade no estudo, encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos, que lhe forem concernentes;</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 4.669/2006)</b> Art. 3º Compreendem os objetivos gerais do Plano Diretor do Município de São Luís: (...) IX – garantir a participação popular, com controle social, nos processos de decisão, planejamento e gestão referentes ao território municipal; Art. 4º Compreendem as diretrizes gerais do Plano Diretor: (...) VI – garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação, execução, controle e revisão do Plano Diretor de São Luís, assim como nos planos setoriais e leis específicas necessárias à sua aplicação;</p>
Cuiabá - MT	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 9º O Poder Municipal deverá instituir um “Plano Diretor”, através de leis, um ano após a promulgação desta Lei Orgânica. § 1º A elaboração, ordenação e implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano será atribuição do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano (IPDU).</p>

	<p>§ 2º É garantida a participação popular, através de entidades representativas da Comunidade, nas fases de elaboração, implantação do Plano Diretor, e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano a ser definido em lei.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 150/2007)</b>  Art. 5º O Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá é regido pelos seguintes princípios:  (...) XIV – participação popular nos processos de decisão, planejamento e gestão;  (...) Art. 7º O processo de planejamento municipal dar-se-á de forma integrada, contínua e permanente, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei, sob coordenação, acompanhamento e avaliação da Fundação Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá – IPDU  (...) § 1º O processo municipal de planejamento deve:  I – atualizar e disseminar as informações de interesse do Município;  II – orientar o Plano de Ação da Administração e das Leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual;  III – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e promover o bem-estar da segurança dos habitantes do Município;  IV – promover a participação democrática na gestão pública municipal;  § 2º As propostas de alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá deverão ser apreciadas pelo órgão colegiado municipal de planejamento e desenvolvimento estratégico – o Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico.</p>
<p>Campo Grande - MS</p>	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 112. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (Emenda n. 28, de 14/07/09)  I – órgãos colegiados de política urbana, no nível municipal; (Emenda n. 28, de 14/07/09)  II – debates, audiências e consultas públicas; (Emenda n. 28, de 14/07/09)  III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, no nível municipal; (Emenda n. 28, de 14/07/09)  IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (NR) (Emenda n. 28, de 14/07/09)  Art. 113. O Município buscará, por todos os meios ao seu alcance, a cooperação das associações representativas da comunidade no planejamento municipal.  (...) Art. 115. (...) § 5º O Plano Diretor deverá ser elaborado com a cooperação das entidades representativas da comunidade.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 94/2006)</b>  Art. 1º Ficam instituídos por esta Lei Complementar a Política de Desenvolvimento e o Plano Diretor de Campo Grande.  § 1º A Política de Desenvolvimento do município de Campo Grande é o conjunto de ações instituídas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade por meio da participação comunitária e do controle social das ações públicas, para a viabilização da gestão democrática do Município, visando a melhoria da qualidade de vida, a justiça social, o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental.  (..) Art. 2º A Política de Desenvolvimento do município de Campo Grande será implementada nos termos da Lei Orgânica do Município de Campo Grande, do art. 2º, da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e conforme as seguintes diretrizes:  (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  (...) Art. 11. - Para garantir a gestão democrática da cidade com a efetiva participação da comunidade no Sistema Municipal de Planejamento serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:  I – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização CMDU;  II – demais Conselhos Municipais;  III – Conselhos Regionais;  IV – debates, audiências e consultas públicas, inclusive quanto ao disposto no art. 44 da Lei Federal n. 10.257/2001;</p>

	<p>V – conferências sobre assuntos de interesse urbano;  VI – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.  § 1º O Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização - CMDU tem como objetivo:  I – possibilitar a participação da sociedade civil nas discussões referentes à Política de Desenvolvimento do Município;  II – debater, avaliar, propor, definir e fiscalizar programas, projetos, a Política de Desenvolvimento e as políticas de gestão do solo, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana.  § 2º O CMDU terá a seguinte composição:  I – o Prefeito Municipal de Campo Grande, que o presidirá;  II – representantes do poder público;  III – representantes das concessionárias dos serviços públicos municipais;  IV – representantes de entidades classistas e da sociedade civil organizada, movimentos populares, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, ficando garantido um assento para cada Conselho Regional.  (...) Art. 12. O Sistema Municipal de Planejamento é operacionalizado por meio de processo permanente devendo ser estabelecido um conjunto de procedimentos segundo os quais se encaminham e se divulgam as propostas e discussões referentes ao desenvolvimento urbano, visando à gestão democrática do Município.</p>
<p>Belo Horizonte - MG</p>	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 184. O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade, objetivos da política urbana executada pelo Poder Público, serão assegurados mediante:  (...) IV – participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 7.165/1996)</b>  Art. 3º São objetivos do Plano Diretor:  IV – promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado;  Art. 7º São objetivos estratégicos para promoção do desenvolvimento urbano:  (...) XVIII – a participação popular na gestão do Município;  (...) Art. 76. O processo de gestão urbana é desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes.  Parágrafo único. A manifestação e a participação popular são de âmbito municipal nas questões de interesse geral e de âmbito regional e local nas questões de interesse localizado.  Art. 77. Para a implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais, devem ser criados mecanismos que permitam a participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados.</p>
<p>Belém - PA</p>	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 119. Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, composto, paritariamente, por representantes da sociedade civil organizada e do Poder Público, com a obrigação de orientar a política municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente, compatibilizando o crescimento socioeconômico com as questões relativas à preservação ambiental, cabendo-lhe, especialmente:  (...) Art. 120. O Poder Público Municipal manterá órgão técnico permanente, para conduzir a elaboração do Plano Diretor e promover a implementação e acompanhamento de suas ações e a institucionalização de um processo permanente de planejamento.  Parágrafo Único. Na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público promoverá audiências públicas com a sociedade civil organizada para colher subsídios à sua efetivação, na forma da lei.  (...) Art. 133. O Município assegurará a participação das lideranças comunitárias e de outros representantes da sociedade civil organizada, legalmente</p>

	<p>constituídas, na definição do Plano Diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração, implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 8655/2008)</b></p> <p>Art. 3º São princípios fundamentais para a execução da política urbana do Município de Belém:</p> <p>(...) IV – gestão democrática, garantindo a participação da população em todas as decisões de interesse público por meio dos instrumentos de gestão democrática previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).</p> <p>(...) Art. 192. A gestão urbana é um processo que visa nortear e monitorar, de forma permanente e democrática, o desenvolvimento urbano do Município de Belém, em conformidade com as determinações desta Lei, da Lei Orgânica do Município, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e dos demais instrumentos de política urbana e de planejamento municipal.</p> <p>Parágrafo Único. A gestão urbana deve ser desenvolvida em consonância com as prerrogativas da democracia representativa e participativa, envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo, bem como as organizações da sociedade, buscando construir, por meio de um processo de negociação e corresponsabilidade, um pacto para a política urbana do Município de Belém.</p> <p>(...) Art. 214. Sempre que necessário serão realizadas audiências, debates e consultas públicas territoriais por distritos administrativos da cidade, com o objetivo de ouvir e discutir com a população local, as questões urbanas relacionadas àquela territorialidade, tendo como referência o Plano Diretor.</p> <p>(...) Art. 216. O Plano Diretor do Município de Belém deverá ser revisto pelo menos a cada dez anos ou sempre que ocorram mudanças significativas na evolução urbana do Município.</p> <p>§ 1º O processo de revisão desta Lei deverá ser convocado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU).</p> <p>§ 2º A revisão será coordenada tecnicamente pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), a quem caberá presidir o processo e constituir comissão especial para revisão do Plano Diretor.</p> <p>§ 3º A comissão especial a que se refere o parágrafo anterior deverá:</p> <p>a) articular junto aos demais órgãos da Prefeitura de Belém a participação das diversas áreas técnicas setoriais para produção de estudos e propostas para revisão do Plano Diretor de Belém;</p> <p>b) garantir o cumprimento de uma pauta de debates, capacitações, consultas sobre as temáticas que compõem o Plano Diretor, como processo democrático obrigatório de construção de proposições, em consonância com as normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e Constituição Federal.</p> <p>Art. 217. A proposta de revisão do Plano Diretor será submetida à discussão em uma Conferência Municipal convocada especialmente para esse fim, com ampla participação dos segmentos governamentais e da sociedade.</p> <p>Parágrafo Único. O documento resultante das deliberações desta conferência será sistematizado na forma de projeto de lei e encaminhado para apreciação e deliberação da Câmara Municipal de Vereadores.</p> <p>Art. 218. Qualquer tipo de alteração no texto desta Lei deverá ser referendado em audiência pública, com ampla divulgação para a sociedade, garantindo seu caráter participativo, conforme disposto no Art. 40 do Estatuto da Cidade, regulamentado pela Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES).</p>
João Pessoa - JB	<p><b>Lei Orgânica</b></p> <p>Artigo 152. O Plano Diretor aprovado por maioria da Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município.</p> <p>(...) § 2º O Plano Diretor deverá ser elaborado com a participação das entidades representantes da comunidade diretamente interessada.</p>

	<p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 54/2008)<sup>149</sup></b>  Art. 3º São objetivos-meios para alcançar os resultados finais propostos:  (...) XIII – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  (...) Art. 98D. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:  I – o Conselho Municipal da Cidade de João Pessoa – CMC;  II – o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU;  III – debates, audiências e consultas públicas;  IV – conferências sobre assuntos de interesse urbano, em nível municipal;  V – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  VI – o Conselho do Orçamento Democrático.</p>
Curitiba - PR	<p><b>Lei orgânica</b>  Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras:  (...) I – a participação, mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Curitiba, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15/2011)  (...) Art. 146. O Município deverá organizar sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente e participativo, promovendo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da propriedade e o bem-estar de seus habitantes. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15/2011).  (...) Art. 155. Será criado um Conselho Municipal de Planejamento, formado por representantes de distintas entidades da sociedade civil, que terão parte na elaboração e execução do Plano Diretor do Município.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 14.771/2015)</b>  Art. 3º O Plano Diretor de Curitiba abrange a totalidade do território do Município, completamente urbano, e estabelece princípios, diretrizes e objetivos para:  (...) IV – a gestão democrática da cidade.  (...) Art. 7º O Sistema de Planejamento Municipal é o desenvolvimento de um processo dinâmico e contínuo, que articula as políticas públicas com os diversos interesses da sociedade e promove instrumentos para a gestão e o monitoramento do desenvolvimento urbano.  Parágrafo único. O Sistema de Planejamento Municipal dar-se-á de forma integrada, sob coordenação e monitoramento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC.  Art. 8º O Sistema Municipal de Planejamento deve promover:  (...) VII – a gestão democrática da cidade.  (...) Art. 184. Será assegurada a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução, revisão e acompanhamento de planos, programas e projetos previstos neste Plano Diretor, mediante as seguintes instâncias de participação:  I – Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA;</p>

<sup>149</sup> Referida lei “dispõe sobre a adequação do plano diretor do Município de João Pessoa, aprovado pela Lei Complementar nº 03, de 30 de dezembro de 1992, às diretrizes e instrumentos para gestão urbana instituídos pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade e cria o Conselho da Cidade.”

	<p>II – debates, audiências e consultas públicas;          III – conferência municipal da cidade;          IV – iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;          § 1º O Poder Público Municipal, através de suas Administrações Regionais, poderá estimular a criação de outros espaços de participação popular para discussão de questões inerentes ao desenvolvimento urbano.          § 2º Sem prejuízo à realização de conferências, assembleias e demais eventos organizados pelo Poder Público, a Conferência Municipal da Cidade será realizada periodicamente, observado o calendário estabelecido para a Conferência Nacional.          Art. 185. Os processos de revisão deste Plano Diretor, de elaboração ou revisão dos Planos Setoriais, dos Planos Estratégicos, dos Planos das Administrações Regionais, dos Planos de Desenvolvimento de Bairros e dos Planos de Vizinhança, serão coordenados pelo IPPUC e contarão com a participação popular em todas as etapas do procedimento.          Art. 186. Sem prejuízo a adoção de outros elementos de participação popular, os processos de revisão e elaboração dos Planos Setoriais deverão observar o seguinte:          a) realização de Audiência Pública;          b) abertura de canais de consulta pública, permitindo a participação popular na elaboração de propostas e sugestões;          c) apreciação e validação da proposta da minuta de Plano Setorial pelo CONCITIBA;          d) publicação e disponibilização do Plano Setorial.          Art. 187. Os debates, audiências e consultas públicas deverão ser previamente divulgados, mediante cumprimento dos seguintes requisitos:          I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível e que atenda a todos os tipos de deficiência, mediante os meios de comunicação social disponíveis;          II – ciência do cronograma e dos locais das reuniões, com prévia disponibilização da pauta e do material de apoio;          III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.          Art. 188. Qualquer proposta de alteração da Lei do Plano Diretor deve contar com a participação da população e do CONCITIBA.          Art. 189. O Município promoverá oficinas, programas e eventos de capacitação da população, dos membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias para melhor compreensão e participação no processo de gestão democrática da cidade.</p>
Recife - PE	<p><b>Lei Orgânica</b>          Art. 65. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes do Poder Público e dos usuários e concessionários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras:          (...) III – na elaboração da lei de diretrizes gerais em matéria de política urbana, do Plano Diretor, plano plurianual, dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual dos planos, programas e projetos setoriais;          Art. 66. O processo de participação popular será exercido através dos seguintes instrumentos:          I – plebiscito, referendo e iniciativa popular no processo legislativo;          II – conselho de cidadãos;          III – tribuna popular;          IV – conselhos e câmaras setoriais institucionais;          V – audiências públicas;          § 1º O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei específica, sobre a criação dos conselhos e câmaras setoriais institucionais de que trata o inciso IV.          § 2º Os conselhos e as câmaras setoriais institucionais terão caráter opinativo e compõem-se de representantes do Poder Público e da sociedade civil, em regra de modo paritário e, quando possível, com a maioria de membros representantes da sociedade civil, na forma em que prever a lei específica.</p>

	<p>§ 3º Os Conselhos Municipais terão, obrigatoriamente, em sua composição, no mínimo, a participação de dois (02) Vereadores na qualidade de representantes do poder legislativo.</p> <p>(...) Art. 106. Na elaboração, execução, controle e revisão do Plano Diretor será assegurada, paritariamente, na forma da lei, a participação popular, através das entidades da sociedade civil organizada, habilitadas para esse fim, e dos órgãos públicos.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 17.511/2008)</b></p> <p>Art. 147. Para promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano serão adotados pelo Município do Recife, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:</p> <p>(...) VI – instrumentos de democratização da gestão urbana:</p> <p>a) Conferência da Cidade;</p> <p>b) Conferência Municipal de Política Urbana;</p> <p>c) Fórum de Políticas Públicas;</p> <p>(...) e) Conselho da Cidade;</p> <p>f) Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU da Cidade;</p> <p>(...) i) audiência pública;</p> <p>j) iniciativa popular de projeto de lei de diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano; e,</p> <p>(...) Art. 195. O Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática do Recife será integrado por órgãos do Poder Público Municipal, Conselhos e Fundos Públicos instituídos por lei, tendo por competência a elaboração, implementação, acompanhamento e controle da política de desenvolvimento urbano, garantida a participação da sociedade por meio dos instrumentos democráticos da gestão urbana.</p> <p>Art. 196. São princípios norteadores do Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática:</p> <p>I – integração e coordenação dos processos de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano e ambiental, mediante a articulação dos diversos órgãos que integram a Administração Pública Municipal com os agentes públicos e privados, através dos instrumentos de gestão democrática; e,</p> <p>II – participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação das ações.</p> <p>Art. 197. São objetivos do Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática:</p> <p>I – conferir às ações de execução da política de desenvolvimento urbano e ambiental, eficácia, eficiência e efetividade, objetivando melhorar a qualidade de vida dos municípios e a habitabilidade no espaço urbano;</p> <p>II – instituir mecanismos de implementação, acompanhamento, controle e avaliação do Plano Diretor da Cidade e de outros planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento urbano e ambiental da Cidade;</p> <p>III – garantir a participação da sociedade na formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações da política de desenvolvimento urbano e ambiental do Município; e,</p> <p>IV – promover a cooperação com os órgãos do governo federal, estadual e municipal e com os demais Municípios da Região Metropolitana do Recife no processo de planejamento e gestão de interesses comuns.</p> <p>Art. 198. O Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática, para realização de seus objetivos, atuará com os seguintes meios e instrumentos de gestão democrática:</p> <p>I – Conferência da Cidade;</p> <p>II – Conferência Municipal de Política Urbana;</p> <p>III – Fórum de Políticas Públicas;</p> <p>IV – Fórum do Prezeis;</p> <p>V – Conselho da Cidade;</p>
--	---



	<p>VI – Conselho de Desenvolvimento Urbano;  VII – Conselho do Orçamento Participativo;  VIII – Conselho Municipal do Meio Ambiente;  IX – Audiências Públicas;  X – iniciativa popular de projetos de lei; e,  XI – Conselho Municipal de Trânsito e Transportes - CMTT.</p> <p>Art. 199. A gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e ambiental consiste no processo participativo da sociedade junto ao poder executivo e legislativo, nas decisões referentes à política de desenvolvimento urbano e ambiental e do Plano Diretor da Cidade.</p> <p>Art. 200. Caberá ao poder público municipal na gestão democrática urbana:</p> <p>I – induzir e mobilizar as ações de cooperação entre os diversos agentes econômicos e sociais que atuam na Cidade do Recife;  II – articular e coordenar no âmbito de sua competência, as ações dos órgãos públicos estaduais e federais;  III – garantir e incentivar o processo de gestão democrática da política urbana e ambiental, na perspectiva de sua formulação, implementação, gestão participativa, fiscalização e controle social;  IV – coordenar os procedimentos relativos à formulação de planos, programas e projetos para o desenvolvimento urbano e ambiental da Cidade;  V – promover a capacitação técnica de todos os agentes sociais na formulação, implementação e controle das políticas públicas;  VI – garantir o acesso de qualquer interessado nos documentos e informações produzidos;  VII – promover a integração intersetorial entre as instâncias democráticas: conselhos, fóruns, conferências; e,  VIII – instituir Câmaras Técnicas no Conselho de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>Art. 201. O Conselho da Cidade será constituído por Câmaras Técnicas de Habitação, Saneamento Ambiental, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Controle do Uso e Ocupação do Solo Urbano, garantida a participação da sociedade nos termos da legislação específica.</p> <p>Art. 202. O Conselho de Desenvolvimento Urbano é órgão colegiado integrado paritariamente por representantes da sociedade, órgãos de classe e do poder público de caráter permanente e deliberativo, cuja composição será definida por lei própria.</p> <p>Parágrafo Único. É proibida a remuneração a qualquer título aos membros integrantes do Conselho de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>Art. 203. O Conselho de Desenvolvimento Urbano poderá convocar o Prefeito, Secretários municipais ou outras autoridades no âmbito do Município, para prestar esclarecimentos ou informações em assuntos atinentes à política de desenvolvimento urbano e ambiental.</p> <p>Parágrafo Único. A convocação de que trata o artigo anterior deverá ser feita no prazo de 30 (trinta) dias de antecedência, especificando o seu objeto.</p> <p>Art. 204. São atribuições do Conselho de Desenvolvimento Urbano:</p> <p>I – analisar, participar e deliberar nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e outros instrumentos de regulamentação em matéria urbanística;</p>
Teresina - PI	<p><b>Lei Orgânica</b></p> <p>Art. 167. O planejamento municipal deverá orientar-se pelos seguintes princípios básicos:</p> <p>I – democracia e transparência no acesso às informações disponíveis;</p> <p>(...) Art. 171. O Poder Público Municipal buscará, por todos os meios ao seu alcance, a cooperação dos representantes da sociedade representativa da comunidade no Planejamento Municipal.</p> <p>Art. 172. O poder executivo publicará os programas e projetos integrantes do Plano de Desenvolvimento Integrado, 30 (trinta) dias antes de enviá-los à Câmara Municipal, para conhecimento das entidades representativas da comunidade.</p> <p>Parágrafo único. Os programas e propostas de que trata este artigo ficarão à disposição dos representantes da sociedade civil que tenham participado das suas elaborações, pelo prazo fixado no <i>caput</i>.</p>

	<p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 3.558/2006)</b>  Art. 3º Constituem objetivos políticos:  I – a participação do cidadão nas decisões relativas à prestação de serviços públicos, organização do espaço e qualidade do ambiente urbano;</p>
Rio de Janeiro - RJ	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 426. A participação popular no processo de tomada de decisão e a estrutura administrativa descentralizada do Poder Público são a base da realização da política urbana.  (...) Art. 452. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana.  (...) § 2º É atribuição do poder executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento municipal, as fases de discussão e elaboração do Plano Diretor, bem como a sua posterior implementação.  § 3º É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 111/2011)</b>  Art. 3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes:  (...) XXV – promover a gestão democrática da Cidade, adotando as instâncias participativas previstas no Estatuto da Cidade, tais como Conferência da Cidade, Conselho da Cidade, debates, audiências públicas, consultas públicas, leis de iniciativa popular, entre outras.  Art. 312. Fica garantido o acompanhamento e controle social das atividades de competência do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, através do amplo acesso às informações e da participação da população e de associações representativas em todas as etapas do processo de planejamento municipal, regional ou local, precedidas, principalmente, de audiências públicas.  § 1º A participação da população é assegurada pela representação de entidades e associações comunitárias em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados, provisórios ou permanentes.  § 2º A participação individual é assegurada pela participação e direito à voz em Audiências Públicas.  § 3º Propostas legislativas ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, de iniciativa popular, poderão ser encaminhados ao poder executivo, que poderá aceitá-los ou recusá-los, na forma que a lei determinar.  § 4º A população terá acesso a informações, em linguagem acessível, sobre orçamento detalhado e cronogramas de obras executadas ou a executar pela Administração Pública, sempre que solicitadas, que estarão disponíveis em tempo real e nas condições estabelecidas em Lei.  § 5º O Relatório de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor, de que trata o § 3º do art. 157, desta Lei Complementar, será disponibilizado para consulta pública.  § 6º É garantida a participação da população em todas as etapas do processo de planejamento, pelo amplo acesso às informações, assim como à elaboração, implementação e avaliação de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano, de caráter geral, regional ou local, mediante a exposição de problemas e de propostas de solução.  Art. 313. O Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana garantirá o permanente acompanhamento e controle social de suas atividades através dos seguintes instrumentos:  I – Conselhos Municipais previstos neste Plano Diretor;  II – debates, audiências e consultas públicas;  III – conferências sobre assuntos de interesse urbano;  IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  V – divulgação pela Internet das ações, programas e projetos, bem como de sua execução físico financeira e orçamentária.</p>

Natal - RN	<p><b>Lei Orgânica</b></p> <p>Art. 119. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município, visando a reduzir as desigualdades de acesso aos equipamentos e aos serviços públicos, observando os princípios desta lei. § 1º - O Plano Diretor fixa critérios que asseguram a função social da propriedade, cujo uso e ocupação devem respeitar a legislação urbanísticas, a proteção do patrimônio ambiental natural e construído, e o interesse da coletividade, observando: I - a participação das entidades representativas da comunidade no processo de elaboração, de alteração e de execução do Plano Diretor;</p> <p>(...) Art. 132. Na implantação do sistema de planejamento urbano de Natal é assegurado a participação da sociedade organizada nas diversas formas de exercício da cidadania, garantindo, assim, a gestão democrática da cidade.</p> <p>§ 1º O exercício da cidadania dá-se através da participação do Legislativo e das entidades representativas da sociedade.</p> <p>§ 2º Lei ordinária tratará da constituição do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, sendo assegurada a representatividade dos diversos segmentos que compõe a sociedade, com igual direito de participação e de voto.</p> <p>(...) Art. 133. O Plano Diretor e os planos municipais de desenvolvimento urbano são elaborados pelo poder executivo do Município, e, ouvido o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente submetidos à apreciação da Câmara de Vereadores, que os aprovará pelo voto de dois terços de seus membros, só podendo modificá-los com o mesmo quórum.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 082/2007)</b></p> <p>Art. 3º Os critérios que asseguram o cumprimento dos objetivos expressos nos artigos 1º e 2º desta Lei, nos termos do art. 119 da Lei Orgânica do Município do Natal, são:</p> <p>VII – a participação do cidadão no processo de construção da cidade.</p> <p>(...) Art. 93. O Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município compõe-se, nos termos do que dispõem as normas federais de desenvolvimento urbano e a Lei Orgânica do Município do Natal, de órgãos ou unidades administrativas de planejamento, política urbana e meio ambiente, trânsito, transporte e mobilidade urbana, habitação de interesse social e saneamento ambiental.</p> <p>§ 1º A participação da população será assegurada no Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município, por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, através da indicação por seus pares, mediante composição paritária garantindo os critérios de diversidade, pluralidade e representatividade, e através dos seguintes conselhos:</p> <p>I – Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE</p> <p>II – Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – CONPLAM</p> <p>III – Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos – CMTTU</p> <p>IV – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CONHABIN</p> <p>V – Conselho Municipal de Saneamento Básico - CONSAB</p> <p>§ 2º Caberá a cada conselho articular- se com os demais conselhos nas matérias comuns, subsidiar tecnicamente o Conselho da Cidade, analisar as matérias pertinentes a sua área de atuação e votar os encaminhamentos propostos pelos órgãos aos quais se vinculam.</p> <p>Art. 94. Além das atribuições dispostas na Lei Complementar nº 31, de 10 de janeiro de 2001, e suas alterações, cabe ao órgão municipal de planejamento e orçamento, as seguintes atribuições:</p> <p>I – articular os Conselhos de que trata o artigo anterior, em suas áreas específicas;</p> <p>II – presidir outros Conselhos aos quais se encontre vinculado.</p> <p>Art. 95. Fica criado o Conselho da Cidade do Natal, CONCIDADE/NATAL, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito que objetiva articular políticas de desenvolvimento urbano sustentável, com a ampla participação da sociedade e em conformidade com as políticas regionais e federais.</p>
------------	---

	<p>§ 1º O Conselho da Cidade será presidido pelo Prefeito Municipal.</p> <p>§ 2º O poder executivo municipal assegurará a organização do CONCIDADE/NATAL, fornecendo os meios necessários para sua instalação e funcionamento.</p> <p>Art. 96. São atribuições mínimas do Conselho da Cidade do Natal:</p> <p>I – propor, debater e aprovar diretrizes e normas para implantação dos programas a serem formulados pelos órgãos da Administração Pública Municipal relacionados à Política Urbana;</p> <p>II – apreciar e propor diretrizes, formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e ambiental a nível municipal;</p> <p>Art. 97. São atribuições do órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente, além daquelas que lhe competem pela legislação aplicável:</p> <p>I – coordenar a elaboração do Plano Diretor e suas revisões, de forma participativa;</p>
Porto Alegre - RS	<p><b>Lei Orgânica</b></p> <p>Art. 215. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano será elaborado conjuntamente pelo poder executivo, representado por seus órgãos técnicos, poder legislativo e população organizada a partir das regiões e das entidades gerais da sociedade civil do Município.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 434/1999)</b></p> <p>Art. 1º A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:</p> <p>I – a gestão democrática, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)</p> <p>(...) Art. 39. O órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA -, que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete:</p> <p>(...) II – promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;</p> <p>III – propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;</p> <p>IV – receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;</p> <p>Art. 40. O CMDUA compõe-se de 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito, com renovação bienal e a seguinte composição:</p> <p>I – 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 488/2003)</p> <p>a) 01 (um) representante do nível federal;</p> <p>b) 01 (um) representante do nível estadual;</p> <p>c) 07 (sete) representantes do nível municipal;</p> <p>II – 9 (nove) representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)</p> <p>III – 09 (nove) representantes da comunidade, sendo 08 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 01 (um) da temática do Orçamento Participativo - Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental; (Redação dada pela Lei Complementar nº 488/2003)</p> <p>IV – o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do SMGP, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.</p> <p>§ 1º As representações das entidades não-governamentais, constantes do inciso II deste artigo, deverão ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, previstas no inciso VI do art. 36, observadas as seguintes proporções:</p> <p>I – 05 (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano.</p> <p>II – 02 (dois) representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil;</p> <p>III – 02 (dois) representantes de entidades ambientais e instituições científicas.</p>

	<p>§ 2º O Regimento Interno de funcionamento dos fóruns será estabelecido em conjunto pelos representantes de cada fórum.          (...) Art. 44. Além da participação global da comunidade na gestão do planejamento urbano, a qual se dará por meio do CMDUA, fica assegurada a participação comunitária em nível regional e local. (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)          § 1º Para garantir a gestão democrática da Cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:          I – representações em órgãos colegiados de política urbana;          II – divulgação de informações sobre empreendimentos e atividades;          III – debates, consultas e audiências públicas;          IV – conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano e ambiental; e          V – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)</p>
Porto Velho - RO	<p><b>Lei Orgânica</b>          Art. 65. (...) § 4º A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 02 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre: (Incluído pela Emenda À Lei Orgânica Nº 09 de 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993).          I – Plano Diretor;</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 311/2008)</b>          Art. 4º Para atingir seu objetivo, a política municipal de desenvolvimento urbano observará as seguintes diretrizes:          (...) II – gestão democrática e cooperação entre governo, iniciativa privada e terceiro setor;          (...) Art. 29. O Poder Público Municipal, de acordo com a legislação federal, estadual e municipal, utilizar-se-á dos seguintes instrumentos para a implementação da política de desenvolvimento sustentável:          (...) VI – instrumentos de democratização da gestão          a) conselhos municipais;          b) gestão orçamentária participativa.          (...) Art. 61. Fica criado o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana, que objetiva garantir um processo dinâmico, integrado e permanente de implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Diretor do Município de Porto Velho, bem como dos programas de ações, projetos e atividades dele decorrentes.          § 1º O Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana compreende o conjunto de órgãos, diretrizes, normas, mecanismos e processos que visam promover a coordenação das ações dos setores público, privado e da sociedade civil organizada, a integração entre os diversos programas setoriais e a dinamização da ação governamental.          § 2º O Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana assegurará a necessária transparência e a participação dos agentes econômicos, da sociedade civil e dos cidadãos interessados.          (...) Art. 62. Compete ao Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana articular as ações dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional do Município, bem como da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, para a implementação do Plano Diretor do Município de Porto Velho.          Art. 63. Compõem o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana:          I – a Conferência da Cidade;          II – o Conselho Municipal das Cidades;          III – o órgão central do Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana;          IV – os órgãos executores, representados pelas Secretarias Municipais, os Conselhos Municipais a elas vinculados e as entidades da administração indireta e</p>

	<p>fundacional da Prefeitura Municipal.</p> <p>Art. 64. A Conferência da Cidade é um fórum constituído pelos agentes econômicos e atores sociais comprometidos com o desenvolvimento do Município e seus núcleos urbanos, e se traduz no espaço político onde são debatidos os projetos estratégicos apresentados pelo Governo Municipal.</p> <p>§ 1º A Conferência da Cidade reúne-se a cada dois anos e elege seus representantes para o Conselho Municipal das Cidades.</p> <p>§ 2º As Conferências da Cidade têm por finalidade a tomada de decisões políticas de caráter estratégico, a formulação de políticas de sustentabilidade e a definição dos instrumentos para sua implementação.</p> <p>Art. 65. O Conselho Municipal das Cidades é o órgão de deliberação superior do Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana, atuando como:</p> <p>I – colegiado representativo do poder público e dos vários segmentos sociais;</p> <p>II – espaço onde são debatidas e definidas as prioridades do Município.</p> <p>Art. 66. O Conselho Municipal das Cidades, de caráter deliberativo, tem como competência oferecer subsídios, no âmbito do poder executivo municipal, quanto aos processos de implementação, atualização, monitoramento e avaliação do Plano Diretor do Município de Porto Velho, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, antes do seu encaminhamento à Câmara Municipal.</p> <p>Parágrafo Único. O Conselho Municipal das Cidades deve reunir-se, no mínimo, uma vez a cada três meses.</p> <p>Art. 67. O Conselho Municipal das Cidades, presidido pelo Prefeito Municipal, é composto de 21 (vinte e um) membros efetivos, além dos seus respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, da seguinte forma:</p> <p>I – sete representantes do poder executivo municipal:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLA;</li> <li>b) Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito - SEMTRAN;</li> <li>c) Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação - SEMUR;</li> <li>d) Secretaria Municipal de Obras - SEMOB;</li> <li>e) Secretaria Municipal de Serviços Públicos - SEMUSP;</li> <li>f) Procuradoria Geral do Município - PGM;</li> <li>g) Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano - EMDUR;</li> </ol> <p>II – dez representantes da sociedade civil organizada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) seis representantes de Movimentos Populares, sendo um dos Distritos;</li> <li>b) um representante de Organizações Não Governamentais;</li> <li>c) um representante de Entidades de Trabalhadores;</li> <li>d) um representante de Conselho Profissional;</li> <li>e) um representante de Entidade da área Acadêmica e de Pesquisa;</li> </ol> <p>III – três representantes de órgãos Federais e Estaduais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) um representante da Gerência do Patrimônio da União;</li> <li>b) um representante de Concessionária de Serviço Público Estadual;</li> <li>c) um representante de um agente financeiro ligado ao desenvolvimento urbano.</li> </ol> <p>§ 1º Os membros titulares e suplentes Conselho Municipal das Cidades serão indicados pelos respectivos setores e nomeados pelo Prefeito.</p> <p>§ 2º Os membros do Conselho Municipal das Cidades exercerão seus mandatos de forma gratuita, vedada a percepção de qualquer vantagem de natureza pecuniária.</p> <p>§ 3º São públicas as reuniões do Conselho Municipal das Cidades.</p> <p>Art. 68. O Conselho Municipal das Cidades terá, entre suas atribuições:</p> <p>I – promover a participação da sociedade na definição das prioridades e projetos estratégicos do Município;</p>
--	---

	<p>II – deliberar sobre planos e programas de ações de desenvolvimento para o Município;          III – acompanhar a implementação dos instrumentos da política de desenvolvimento e de expansão urbana;          IV – elaborar seu Regimento Interno.</p>
Boa Vista - RR	<p><b>Lei Orgânica</b>          Art. 132. O Município buscará, por todos os meios ao seu alcance, a cooperação das associações representativas, no planejamento municipal.          Parágrafo Único. Para fins deste artigo, entende-se como associação representativa qualquer grupo organizado ou Conselhos Municipais instituídos por lei, com fins lícitos, que tenham legitimidade para representar seus filiados independentes de seus objetivos ou natureza jurídica. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)          I – ficam asseguradas 02 (duas) vagas de conselheiros a Vereadores da Câmara Municipal de Boa Vista na composição dos conselhos Municipais. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 015, de 2009)          Art. 133. O Município submeterá à apreciação das associações, antes de encaminhá-los à Câmara Municipal, os projetos de lei do plano plurianual, do orçamento anual e do Plano Diretor, a fim de receber sugestões quanto à oportunidade e o estabelecimento de prioridades das medidas propostas.          Parágrafo único. Os projetos de que trata este artigo ficarão à disposição das associações durante 30 (trinta) dias, antes das datas fixadas para sua remessa à Câmara Municipal.          Art. 134. A convocação das entidades mencionadas neste capítulo far-se-á por todos os meios à disposição do Governo Municipal.          (...) Art. 171. (...) § 1º O Plano Diretor fixará os critérios que assegurem a função social da propriedade, cujo uso e ocupação deverão respeitar a legislação urbanística, a proteção do patrimônio ambiental natural e constituído, a cultura e o interesse da coletividade. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010) § 2º O Plano Diretor deverá ser elaborado com a participação das entidades representativas da comunidade diretamente interessada.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 924/2006)</b>          Art. 74. São diretrizes voltadas para ampliação da participação social no processo de gestão;          I – assegurar a gestão democrática da cidade, garantindo a efetivação de canais de participação da sociedade no planejamento e gestão do Município de Boa Vista;          II – ampliar e fortalecer os conselhos municipais vinculados à administração direta e indireta nas suas respectivas áreas de atuação, em especial o Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista;          III – incentivar a formação de novos canais de participação da sociedade;          IV – capacitar lideranças comunitárias para o exercício democrático; V - incentivar a participação da comunidade na elaboração, execução e fiscalização das políticas setoriais.          Art. 75. O Sistema de Planejamento e Gestão Municipal será constituído pelos órgãos de administração direta e indireta e o Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista envolvidos nas políticas de desenvolvimento local e por Áreas de Integração Setorial – AIS, que poderão ser criadas para facilitar a implementação do processo.          § 1º As Áreas de Integração Setorial, quando criadas, serão constituídas por órgãos e entidades da Administração Municipal, direta e indireta, cuja atuação se dê sobre temas correlatos, podendo inclusive um mesmo órgão integrar mais de uma Área de Integração Setorial. § 2º – As Áreas de Integração Setorial participarão do planejamento, do acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. § 3º – As Áreas de Integração Setorial preferencialmente abrangerão os seguintes temas: I – Desenvolvimento Institucional e Gestão Democrática          (...) Art. 76. O Município, quando da revisão da estrutura administrativa, deverá definir um órgão coordenador da gestão do Plano Diretor Estratégico e Participativo com a participação do Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista, para planejar e monitorar o crescimento da cidade de Boa Vista, disciplinando e controlando a ocupação e o uso do solo no município, de forma a garantir o seu desenvolvimento sustentável.</p>

Florianópolis- SC	<p><b>Lei Orgânica</b>  Art. 2º O poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Lei e toda legislação própria.  Parágrafo Único. A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, e será exercida:  I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto;  II – pelo plebiscito e referendo;  III – pela iniciativa popular no processo legislativo;  IV – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instâncias na forma de Lei;  (...) Art. 101. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará os seguintes princípios:  (...) III – participação de entidades técnicas, comunitárias e representativas de classe, na elaboração e implementação de planos, programas e projetos, e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;  (...) Art. 116. A definição das políticas, o planejamento, a execução e o controle das ações públicas municipais no campo social e econômico, respeitarão o princípio democrático, assegurada, em todas as fases, nos termos da lei, a participação de representantes dos setores interessados.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 482/2014)</b>  Art. 8º Constituem princípios deste Plano Diretor:  (...) V – a gestão democrática e participativa;  (...) Art. 296. Fica criado o Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU), que objetiva garantir um processo dinâmico, integrado, permanente e participativo de implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor, bem como das políticas, programas, projetos, obras e atividades dele decorrentes.  Art. 297. O Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU), configura-se como um espaço de cidadania e gestão participativa da cidade, onde são discutidos e avaliados o planejamento do município e suas prioridades, diretrizes, políticas, programas e projetos do Plano Diretor, devendo orientar-se pelos seguintes princípios:  I – transparência na elaboração e amplo acesso às informações pertinentes ao Plano Diretor e a suas avaliações;  II – criação de canais de participação e parcerias entre o Poder Público e os diversos segmentos da sociedade civil;  III – complementaridade e integração entre as diretrizes, políticas, programas e planos setoriais;  IV – articulação da política urbana municipal com a região metropolitana em consonância com planos e programas estaduais e federais; e  V – viabilidade técnica e econômica das proposições, avaliada a partir de sua eficiência, equidade social e benefícios à qualidade de vida.  Art. 298. Para garantir a gestão democrática da cidade, os seguintes instrumentos serão adotados pelo Executivo Municipal:  I – audiências, debates e consultas públicas;  II – plebiscito e referendo;  III – orçamento participativo para os programas, projetos e obras decorrentes do Plano Diretor; e  IV – conferência municipal da cidade.  Parágrafo Único. Será assegurada a publicidade dos atos praticados pela Administração Pública e o acesso dos interessados aos documentos e informações a eles relativos.  Art. 299. A audiência pública é uma instância de discussão onde a Administração Pública informa e esclarece dúvidas sobre planos e projetos de interesse dos cidadãos direta e indiretamente afetados pelos mesmos.  Art. 300. Os debates referentes à política urbana consistem na exposição de razões ou argumentos sobre um determinado tema, possibilitando um exame completo ou servindo para esclarecimentos não esgotados na audiência pública.  Art. 301. A consulta pública é uma instância consultiva, que poderá ocorrer na forma de questionários ou assembleias, permitindo à Administração Pública</p>
-------------------	---



	<p>tomar decisões baseadas no conjunto de opiniões expressas pela população interessada.</p> <p>Art. 302. Os trabalhos objeto de audiência, debate ou consulta pública ficarão à disposição para consulta dos interessados junto ao IPUF e na internet, com antecedência mínima de sete dias.</p> <p>Art. 303. As audiências, debates e consultas públicas só serão reputadas legítimas se estiverem atendidos os requisitos de ampla e prévia publicidade.</p> <p>Art. 305. O Conselho da Cidade é órgão superior do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU), vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, atuando como colegiado representativo do poder público e dos vários segmentos sociais, de natureza consultiva, tendo por finalidade de implementar o Plano Diretor, acompanhar a elaboração dos projetos setoriais, estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.</p> <p>Art. 306. Ao Conselho da Cidade compete:</p> <p>I – propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>(...) III – propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;</p> <p>(...) Art. 307. O Conselho da Cidade é composto pelo Prefeito Municipal e um máximo de cem Conselheiros, membros efetivos, distribuídos entre os segmentos de governo e sociedade civil organizada por setores do município e sociedade civil organizada de abrangência difusa.</p> <p>§ 1º A representação do governo incluirá os órgãos municipais, estaduais e federais, e deverá representar quarenta por cento do total de convidados.</p> <p>§ 2º A representação da sociedade civil organizada se dará através de representantes de até trinta setores da cidade.</p> <p>§ 3º A representação da sociedade civil organizada de abrangência difusa incluirá as associações profissionais, entidades de classe, organizações patronais, sindicatos, universidades, organizações não governamentais, fundações privadas, conselhos afetos ao desenvolvimento urbano e entidades representativas de pessoas com reduzida mobilidade e se dará através de representantes de até trinta entidades.</p> <p>(...) Art. 316. A Conferência da Cidade é um amplo debate público sobre o planejamento estratégico do desenvolvimento urbano do Município numa projeção temporal, com participação aberta a todos os cidadãos e organizações legalmente constituídas.</p> <p>Parágrafo Único. A Conferência da Cidade será promovida pelo Conselho da Cidade, pelo menos a cada três anos.</p> <p>Art. 317. São objetivos da Conferência da Cidade:</p> <p>I – debater conceitos, políticas, projetos e ações urbanísticas de interesse da cidade;</p> <p>(...) Art. 336. Esta Lei Complementar deve ser revisada obrigatoriamente no máximo a cada dez anos.</p> <p>§ 1º O poder executivo, por meio do órgão municipal de planejamento, coordenará e promoverá os estudos necessários para a revisão do Plano Diretor.</p> <p>§ 2º Qualquer proposta de modificação, total ou parcial, em qualquer tempo, deste Plano Diretor deverá ser objeto de debate público e parecer prévio do Conselho da Cidade, antes de sua votação pela Câmara Municipal.</p> <p>§ 3º As revisões ou alterações desta Lei Complementar serão votadas em dois turnos, com interstício mínimo de um mês.</p> <p>§ 4º As revisões ou alterações desta Lei Complementar só serão votadas após decorridos trinta dias da data de sua publicação na imprensa local e após a realização de consulta formal à comunidade da região impactada, mediante edital de convocação lançado com antecedência mínima de quinze dias.</p> <p>§ 5º Qualquer revisão ou alteração desta Lei Complementar deverá envolver estudo global do respectivo Distrito, isolado ou em conjunto, e ser acompanhada de análise de seu impacto na infraestrutura urbana e comunitária.</p> <p>§ 6º Qualquer revisão ou alteração desta Lei Complementar deverá ser instruída com parecer técnico do órgão municipal de planejamento e demais órgãos afins com a matéria tratada.</p> <p>§ 7º Nas audiências públicas e nos debates com a participação da população, os presidentes ou representantes de associações representativas dos vários segmentos da comunidade para se manifestarem em nome da entidade deverão apresentar, para ser anexada ao processo, cópia da ata da assembleia de sua posse e/ou procuração outorgada pelo presidente ou representante da entidade com poderes especiais para tanto.</p>
São Paulo - SP	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 9º A lei disporá sobre:</p>

	<p>I – o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;  (...) Art. 41. A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre:  I – Plano Diretor;  (...) Art. 46. A legislação referente ao Plano Diretor e ao zoneamento urbano poderá ser alterada uma vez por ano, observado o disposto no art. 41 desta lei. (Redação dada pela Emenda nº 18/1995)  § 1º Para os efeitos do presente artigo será considerado o ano em que a lei tenha sido aprovada pela Câmara Municipal. (Redação dada pela Emenda nº 18/1995)  § 2º Ficam excluídas do disposto no <i>caput</i> deste artigo as alterações constantes de leis específicas que atendam às seguintes condições: (Redação dada pela Emenda nº 18/1995)  a) sejam aprovadas com o quórum estabelecido para a alteração da Lei Orgânica do Município; e  b) contenham dispositivo que autorize a exclusão do previsto no <i>caput</i> deste artigo. (Redação dada pela Emenda nº 18/1995)  Art. 55. Aos Conselhos de Representantes compete, além do estabelecido em lei, as seguintes atribuições:  I – participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões;  Art. 150. O Plano Diretor é o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade.  § 1º O Plano Diretor deve abranger a totalidade do território do Município, definindo as diretrizes para o uso do solo e para os sistemas de circulação, condicionados às potencialidades do meio físico e ao interesse social, cultural e ambiental.  § 2º Será assegurada a participação dos municípios e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/2014)</b>  Art. 4º Os objetivos previstos neste Plano Diretor devem ser alcançados até 2029.  Parágrafo único. O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal proposta de revisão deste Plano Diretor, a ser elaborada de forma participativa, em 2021.  Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são:  (...) VII – Gestão Democrática.  (...) § 7º Gestão Democrática é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.  (...) Art. 318. A gestão democrática da cidade, direito da sociedade e essencial para a concretização de suas funções sociais, será realizada mediante processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação, e será o fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos.  Art. 319. O Sistema Municipal de Planejamento Urbano será implementado pelos órgãos da Prefeitura, assegurando a participação direta da população em todas as fases de planejamento e gestão democrática da cidade e garantindo as instâncias e instrumentos necessários para efetivação da participação da sociedade na tomada de decisões, controle e avaliação da política, sendo composto por:  I – órgãos públicos;</p>
--	---

	<p>II – sistema municipal de informação;  III – instâncias e instrumentos de participação social.</p> <p>(...) Art. 322. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.</p> <p>(...) Art. 326. A Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, convocada pelo Executivo, observará o calendário nacional e será articulada com o Sistema de Participação do Ministério das Cidades, representando etapa preparatória para as conferências estadual e nacional, ou no mínimo a cada 3 (três) anos.</p> <p>§ 1º A composição e as atribuições da Comissão Preparatória Municipal deverão respeitar, quando houver, as resoluções do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades.</p> <p>§ 2º Caberá à Conferência Municipal:</p> <p>(...) II – sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor Estratégico e da legislação urbanística complementar a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão;</p> <p>(...) § 3º O Prefeito poderá convocar extraordinariamente a Conferência Municipal da Cidade, determinando sua competência.</p> <p>(...) Art. 327. O Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU, órgão colegiado integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução, conforme dispõe a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.</p> <p>§ 1º O CMPU será composto por 60 (sessenta) membros titulares e respectivos suplentes, representantes do Poder Público e da sociedade civil, organizados por segmentos, com direito a voz e voto, a saber:</p> <p>I – 26 (vinte e seis) membros representantes de órgãos do Poder Público indicados pelo Prefeito, sendo no mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 2 (dois) membros da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano;</li> <li>b) 8 (oito) membros das Subprefeituras, um por macrorregião, de acordo com a divisão utilizada pelo Executivo;</li> </ol> <p>II – 34 (trinta e quatro) membros da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 8 (oito) membros oriundos do Conselho Participativo Municipal ou do Conselho de Representantes, um de cada macrorregião, de acordo com a divisão utilizada pelo Executivo;</li> <li>b) 4 (quatro) membros representantes dos movimentos de moradia;</li> <li>c) 4 (quatro) membros representantes de associações de bairros;</li> <li>d) 4 (quatro) membros representantes do setor empresarial, sendo no mínimo 1 (um) da indústria, 1 (um) do comércio e 1 (um) de serviços;</li> <li>e) 1 (um) membro representante dos trabalhadores, por suas entidades sindicais;</li> <li>f) 1 (um) membro de ONGs;</li> <li>g) 1 (um) membro de entidades profissionais;</li> <li>h) 2 (dois) membros de entidades acadêmicas e de pesquisa;</li> <li>i) 2 (dois) membros representantes de movimentos ambientalistas;</li> <li>j) 1 (um) membro representante de movimentos de mobilidade urbana;</li> <li>k) 1 (um) membro representante de movimentos culturais;</li> <li>l) 1 (um) membro representante de entidades religiosas;</li> <li>m) 1 (um) membro escolhido dentre os representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES;</li> <li>n) 1 (um) membro eleito entre os representantes do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP;</li> <li>o) 1 (um) membro eleito entre os representantes do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT;</li> <li>p) 1 (um) membro eleito entre os representantes do Conselho Municipal de Habitação - CMH.</li> </ol>
--	---

	<p>§ 2º Terão assento com direito a voz no Conselho 4 (quatro) representantes de órgãos estaduais com atuação metropolitana, além de 1 (um) representante de cada consórcio de municípios integrantes da região metropolitana.</p> <p>§ 3º O Prefeito indicará a Presidência do Conselho Municipal de Política Urbana.</p> <p>§ 4º No caso de empate nas deliberações, caberá ao Presidente o voto de qualidade.</p> <p>§ 5º O Executivo regulamentará por decreto o processo eleitoral para a eleição dos representantes da sociedade civil.</p> <p>§ 6º Os representantes da sociedade civil serão eleitos pelos seus pares mediante processo coordenado por comissão eleitoral paritária do CPMU. § 7º Para eleição dos representantes relacionados nas alíneas “b” a “l” do inciso II deste artigo, será garantido direito a voto a todo e qualquer cidadão com título eleitoral, sem necessidade de pré-cadastramento. § 8º Os demais representantes da sociedade civil serão escolhidos no âmbito dos órgãos dos quais sejam integrantes.</p> <p>§ 9º O mandato será de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução sucessiva.</p> <p>Art. 328. O Conselho Municipal de Política Urbana reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e extraordinariamente de acordo com a necessidade, sendo suas regras de funcionamento estabelecidas em Regimento Interno.</p> <p>§ 1º As reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana poderão ser acompanhadas por qualquer munícipe e a documentação decorrente das reuniões deverá ser publicada no portal eletrônico da Prefeitura no prazo de 15 (quinze) dias após a sua realização.</p> <p>§ 2º As datas, horários e pautas das reuniões serão disponibilizadas no portal eletrônico da Prefeitura para pleno acesso público com, no mínimo, 7 (sete) dias de antecedência de sua realização.</p> <p>Art. 329. Competem ao Conselho Municipal de Política Urbana, dentre outras, as seguintes atribuições:</p> <p>I – acompanhar a execução da Política de Desenvolvimento Urbano do Município veiculada por intermédio do Plano Diretor Estratégico;</p> <p>II – debater e apresentar sugestões à proposta de alteração do Plano Diretor Estratégico;</p> <p>(...) Art. 330. Cabem à Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU as seguintes atribuições:</p> <p>II – debater e apresentar sugestões às propostas de alteração do Plano Diretor e da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, quando solicitado pelo Presidente;</p> <p>(...) Art. 334. Qualquer proposta de iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e ambiental deverá ser apreciada pelo Executivo em parecer técnico circunstanciado sobre o seu conteúdo e alcance, a ser disponibilizado no portal eletrônico da Prefeitura no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir de sua apresentação, podendo este prazo ser prorrogado por motivo fundamentado.</p> <p>Art. 335. A iniciativa popular de projetos de lei, o plebiscito e o referendo ocorrerão nos termos da legislação federal pertinente, da Lei Orgânica do Município e da legislação municipal complementar.</p> <p>Art. 336. O Executivo promoverá atividades de formação para os munícipes, como cursos, seminários e oficinas, com o objetivo de ampliar a troca de informação sobre as políticas de desenvolvimento urbano, favorecendo seu contínuo aperfeiçoamento.</p> <p>Parágrafo único. Tais atividades serão planejadas em conjunto com os representantes dos conselhos setoriais e deverão ser organizadas, ordinariamente, no mínimo uma vez por ano, antecedendo a discussão do orçamento municipal.</p>
Aracajú - SE	<p><b>Lei Orgânica</b></p> <p>Art. 207. O poder executivo municipal instituirá estrutura administrativa para o sistema de planejamento urbano local com nível hierárquico capaz de assegurar a elaboração, acompanhamento, implantação, fiscalização e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente.</p> <p>§ 1º Compete ao sistema de planejamento urbano local, assegurada a participação das entidades legitimamente representativas da população, definir e avaliar permanentemente as necessidades das comunidades locais em relação aos equipamentos urbanos e comunitários.</p> <p>§ 2º O poder executivo municipal manterá, permanentemente disponíveis, a qualquer cidadão, todas as informações pertinentes ao sistema de planejamento urbano local.</p>

	<p>(...) Art. 208. Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de propor diretrizes de política urbana e acompanhar o sistema de planejamento municipal. Parágrafo Único. A lei definirá a composição e as competências do Conselho citado no <i>caput</i> deste artigo.</p> <p>(...) Art. 223. Na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público deve assegurar, mediante inclusive audiências públicas, a ampla participação popular por meio de associações comunitárias, entidades profissionais, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras representações locais. Parágrafo Único. Durante a fase de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano previsto no <i>caput</i> deste artigo, a Prefeitura Municipal encaminhará, mensalmente, à Câmara Municipal, relatório circunstanciado sobre as citadas atividades.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar nº 042/2000)</b> Art. 3º Constituem objetivos gerais desta lei: (...) VIII – implantar um Sistema de Planejamento e Informações Urbanas que subsidie o processo de gestão da cidade, notadamente, nos procedimentos relativos ao PDDU e leis complementares, códigos e normas urbanísticas; (...) XII – ampliar e agilizar formas de participação da iniciativa privada, em empreendimentos de interesse público, bem como do cidadão, no processo de construção da cidade; (...) Art. 8º A política de desenvolvimento do município em todos os seus aspectos multidisciplinares, deverá ser orientada com base nas seguintes diretrizes de sustentabilidade: (...) Parágrafo único. O município deverá estimular e facilitar a participação popular e de grupos organizados da sociedade, na elaboração da Agenda 21 local, promovendo ampla divulgação. (...) Art. 78. O COMPLAN será vinculado ao Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e tem como atribuições básicas: I – deliberar sobre os processos de controle e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, seus regulamentos e leis complementares; (...) Art. 79. A composição, a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, serão regulamentados em Lei, no prazo máximo de 90 dias, a partir da vigência desta Lei. Parágrafo Único. O Projeto de Lei a que se refere este artigo, deverá estabelecer a composição do referido Conselho, assegurada à participação de 1/3 (um terço) de seus membros, como representantes da comunidade civil, 1/3 (um terço) de representantes da comunidade técnica e científica e 1/3 (um terço) de representantes dos órgãos municipais de meio ambiente, cultura e planejamento urbano.</p>
Palmas - TO	<p><b>Lei Orgânica</b> Art. 88. O Município deverá organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um planejamento permanente, atendendo os objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento. (...) § 3º Será assegurada pela participação em órgão componente do Sistema de Planejamento, a cooperação de associações representativas, legalmente organizadas, com o planejamento municipal (...) Art. 179. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 2º O Plano Diretor, elaborado pelo Município, com a participação de entidades representativas da comunidade, abrangerá a totalidade de seu território e deverá conter diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras, administrativas, de preservação da natureza e controle ambiental.</p> <p><b>Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 468/1994)</b> Nada dispõe.</p>

## APÊNDICE B –

### LINHA DO TEMPO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (LEI MUNICIPAL Nº 16.050/2014)

#### **1ª Etapa – Avaliação Temática do PDE de 2002**

**De 27/04/2013 a 26/06/2013**

**12.342 participantes**

**12 atividades, sendo 07 temáticas, 04 por segmento e a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo**

**2.068 contribuições recebidas**

27/04/2013 – Avaliação temática: objetivos do PDE e lei de uso e ocupação do solo

30/04/2013 – Avaliação temática: instrumentos de política urbana

04/05/2013 – Avaliação temática: habitação

04/05/2013 – Avaliação temática: meio ambiente

07/05/2013 – Avaliação temática: mobilidade urbana

11/05/2013 – Avaliação temática: investimentos prioritários, planos regionais e planos de bairro

14/05/2013 – Atividade com segmento de ONGs

22/05/2013 – Atividade com segmento de movimentos populares

31/05/2013 a 01/06/2013 – 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo

12/06/2013 – Atividade com segmento de universidades, sindicatos, conselhos de categorias e associações profissionais

26/06/2013 – Atividade com segmento de empresários

#### **2ª Etapa – Levantamento de Propostas**

**De 08/06/2013 a 27/07/2013**

**31 oficinas presenciais realizadas pelo Executivo**

**5.927 participantes**

**4.424 propostas elaboradas**

08/06/2013 – Oficinas de propostas: Jaçanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi, Vila Maria/Vila Guilherme

15/06/2013 – Oficinas de propostas: Casa Verde, Freguesia do Ó, Perus, Pirituba/Jaraguá

22/06/2013 – Oficinas de propostas: Cidade Ademar, Jabaquara, Santo Amaro, Vila Mariana

29/06/2013 – Oficinas de propostas: Campo Limpo, Capela do Socorro, M' Boi Mirim Parelheiros

06/07/2013 – Oficinas de propostas: Aricanduva, Ipiranga, Mooca, Vila Prudente/Sapopemba

13/07/2013 – Oficinas de propostas: Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaquera, São Mateus

20/07/2013 – Oficinas de propostas: Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Penha, São Miguel

27/07/2013 – Oficinas de propostas: Butantã, Lapa, Pinheiros, Sé

#### **3ª Etapa – Sistematização das Propostas Recebidas**

**De 28/04/2013 a 23/08/2013**

**4.424 propostas recebidas**

**4ª Etapa: Devolutiva e Discussões Públicas da Minuta do Projeto de Lei  
De 24/08/2013 a 05/09/2013**

**08 atividades devolutivas regionais e temáticas, 05 atividades devolutivas por segmento, 02 audiências públicas**

**1.424 contribuições recebidas, sendo:**

**220 contribuições presenciais**

**1.204 contribuições através da minuta participativa**

24/08/2013 – Atividades devolutivas: norte (1), centro, leste (1) e leste (2)

30/08/2013 – Atividade devolutiva: segmentos de universidades, categorias profissionais e centrais sindicais

31/08/2013 – Atividades devolutivas: macrorregiões sul (1), sul (2), norte (2) e oeste

02/09/2013 – Primeira audiência pública

03/09/2013 – Atividade devolutiva: segmento empresarial

04/09/2013 – Atividade devolutiva: segmentos de movimentos de moradia, associação de moradores e ONGs

05/09/2013 – Segunda audiência pública

**26/09/2013 – Entrega do PL 688/13 à Câmara Municipal de São Paulo**

**Processo de revisão participativa no Legislativo**

**58 audiências públicas entre 24/10/2013 e 16/06/2014**

**Cerca de 6 mil participantes**

**Cerca de 1.200 contribuições por fala nas audiências**

**Mais de 500 documentos protocolados nas audiências públicas e na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente**

**531 propostas por meio do *hotsite* ([www.camara.sp.gov.br/planodiretor](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor))**

**365 propostas de emendas de Vereadores ao substitutivo aprovado em 1ª votação**

**4 substitutivos dos Vereadores protocolados em plenário entre os dias 16 e 26 de junho (DOC 17/06/2014 e DOC 27/06/2014)**

**117 novas emendas dos Vereadores protocolados em plenário no dia 26 de junho de 2014 (DOC 27/06/2014)**

24/10/2013 – Apresentação PL nº 688/13

26/10/2013 – Audiência pública macrorregião leste

31/10/2013 – Audiência pública temática: estruturação urbana e mobilidade: sistema de mobilidade e suas ações prioritárias (artigos 175 a 199)

01/11/2013 – Audiência pública temática: redes de estruturação urbana e adensamento: eixos de estruturação, AIU, AEL, parâmetros urbanísticos e incentivos (artigos 50 a 67, 254)

04/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Cidade Tiradentes

05/11/2013 – Audiência pública temática: instrumentos urbanísticos: outorga onerosa, operações consorciadas, concessão urbanística (artigos 82 a 89, 96 a 102, 124)

07/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Ermelino Matarazzo

08/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Itaquera

09/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Aricanduva

09/11/2013 – Audiência pública subprefeitura São Miguel Paulista

10/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Guaianases

10/11/2013 – Audiência pública subprefeitura São Mateus

11/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Mooca

12/11/2013 – Audiência temática: preservação cultural: ZEPECs, transferência do potencial

construtivo (artigos 55 a 58, 90 a 95)

14/11/2013 – Audiência temática: espaços para a produção da moradia: conceitos de ZEIS, regras para ZEIS 2, 3 e 4. Empreendimentos de HIS. Cota de solidariedade (artigos 10 inciso XXII e XXIII, 39 a 48 e 125)

16/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Itaim Paulista

16/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Vila Prudente

17/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Penha

18/11/2013 – Audiência temática: gestão democrática e descentralização: sistema de planejamento urbano, planos regionais e planos de bairro. Instrumentos de participação social e Conselho Municipal de Política Urbana (artigos 114 a 118, 216 a 249)

21/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Sé

22/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Jabaquara

23/11/2013 – Audiência pública macrorregional sul e subprefeitura Capela do Socorro

24/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Cidade Ademar

25/11/2013 – Audiência pública subprefeitura M'Boi Mirim

26/11/2013 – Audiência temática: sistema ambiental urbano e suas ações prioritárias (artigos 129 a 174)

28/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Vila Mariana

29/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Parelheiros

30/11/2013 – Audiência macrorregional centro-oeste

30/11/2013 – Audiência pública subprefeitura Campo Limpo

1/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Ipiranga

02/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Butantã

03/12/2013 – Audiência pública temática: redução da vulnerabilidade: macroárea, urbanização em ZEIS 1, ações prioritárias em habitação e para redução de risco (artigos 40, 126, 208 e 212)

05/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Lapa

06/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Jaçanã/ Tremembé

07/12/2013 – Audiência pública macrorregião norte e subprefeitura Freguesia do Ó

07/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Pinheiros

09/12/2013 – Audiência pública temática: proteção ambiental: macrozona e suas macroáreas. Instrumento ambiental de pagamento por prestação de serviços ambientais (artigos 12; 16 a 18, 112 e 113)

09/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Vila Maria/ Vila Guilherme

12/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Casa Verde

13/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Pirituba

14/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Perus

14/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Santana/Tucuruvi

16/12/2013 – Audiência pública temática: macrozona de proteção ambiental e macroárea de reestruturação metropolitana

16/12/2013 – Audiência pública subprefeitura Santo Amaro

19/12/2013 – Audiência pública síntese

26/03/2014 – Entrega da proposta de substitutivo do Plano Diretor Estratégico (PL 688/2013) pelo Vereador Nabil Bonduki, relator do projeto à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

05 e 06/04/2014 – Audiência pública Centro de Convenções Anhembi

14/04/2014 – Audiência pública subprefeitura de Santana

15/04/2014 – Audiência pública Câmara Municipal – Plenário Prestes Maia

15/04/2014 – Audiência pública CEU Meninos

16/04/2014 – Audiência pública Câmara Municipal – Salão Nobre



16/04/2014 – Audiência pública Faculdade Sumaré  
17/04/2014 – Audiência pública Câmara Municipal – Salão Nobre  
23/04/2014 – Substitutivo aprovado por unanimidade pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e de Meio Ambiente da Câmara e publicado no DOC  
30/04/2014 – Substitutivo aprovado em primeira votação na Câmara  
21/05/2014 – Audiência pública Câmara Municipal – Plenário Prestes Maia  
21/05/2014 – Audiência pública Câmara Municipal – Salão Nobre  
22/05/2014 – Audiência pública Câmara Municipal – Salão Nobre  
30/05/2014 – 363 propostas de emendas de Vereadores ao substitutivo aprovado em 1ª votação são publicadas no DOC  
16/06/2014 – Audiência pública Câmara Municipal  
17/06/2014 – Segundo substitutivo com parte das emendas publicado em DOC  
26/06/2014 – Três substitutivos de Vereadores publicados em DOC  
27/06/2014 – Novas emendas de Vereadores e três substitutivos de Vereadores publicados em DOC  
30/06/2014 – Plano diretor é aprovado em segunda e definitiva votação na Câmara. Votos: 44 a favor e 8 contra.