



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE DIREITO

BRUNO DE SOUSA OLIVEIRA

**PLANEJAMENTO URBANO, PODER JUDICIÁRIO E PARTICIPAÇÃO
POPULAR: ESTUDO DE CASO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DE PROCESSOS
DE REVISÃO DE PLANOS DIRETORES**

FORTALEZA- CE

2019

BRUNO DE SOUSA OLIVEIRA

**PLANEJAMENTO URBANO, PODER JUDICIÁRIO E PARTICIPAÇÃO
POPULAR: ESTUDO DE CASO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DE PROCESSOS
DE REVISÃO DE PLANOS DIRETORES**

Monografia apresentada no Curso de Direito
da Universidade Federal do Ceará como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito

Orientadora: Prof^a Dr^a Lígia Maria Silva
Melo de Casimiro

FORTALEZA – CE

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- O45p Oliveira, Bruno de Sousa.
PLANEJAMENTO URBANO, PODER JUDICIÁRIO E PARTICIPAÇÃO POPULAR : ESTUDO DE CASO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE REVISÃO DE PLANOS DIRETORES / Bruno de Sousa Oliveira. – 2019.
70 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro .
1. Plano Diretor. 2. Participação Popular. 3. Judicialização. 4. Planejamento Urbano. 5. Poder Judiciário.
I. Título.

CDD 340

BRUNO DE SOUSA OLIVEIRA

**PLANEJAMENTO URBANO, PODER JUDICIÁRIO E PARTICIPAÇÃO
POPULAR: ESTUDO DE CASO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DE PROCESSOS
DE REVISÃO DE PLANOS DIRETORES**

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª Drª Gretha Leite Maia de Messias

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Doutorando Harley Sousa de Carvalho

Universidade Federal do Ceará (UFC)

"Não há possibilidade puramente teórica de resolver (ou ultrapassar) as contradições que estão na base da questão urbana; esta ultrapassagem só pode provir da prática social, quer dizer, da prática política"

Manuel Castells

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Leidiana e ao meu pai Marcondes, por todos os sacrifícios que possibilitaram esse momento. Aos meus irmãos Davi e Bianca, por serem abrigo em todos os momentos da vida.

À Lia, por todo o seu amor e paciência, principalmente durante a escrita deste trabalho. Obrigado!

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e ao Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará) por me ensinarem o significado da luta e por me ajudarem a ressignificar o Direito.

À Professora Lígia pelas orientações e por todos os ensinamentos sobre as Cidades. À Professora Gretha e à Geórgia, por me ensinarem o amor pela pesquisa. A todos aqueles e aquelas com quem tive a oportunidade de dividir esse importante período da minha vida e principalmente aos que continuarei levando comigo.

RESUMO

Considerando o lugar atribuído ao Plano Diretor pela Constituição Federal de 1988 de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o presente trabalho objetivou analisar a forma como o Poder Judiciário decide sobre a garantia da participação popular em processos de revisão de Planos Diretores, tendo como base as disposições sobre gestão democrática da cidade e participação popular contidas na Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Para tanto, procedeu-se à análise de processos judiciais ocorridos nas cidades de Fortaleza (CE), São Paulo (SP) e Palmas (TO). A escolha dos casos se deu em função da disponibilidade de acesso aos autos processuais e em razão dos municípios possuírem dimensões distintas, o que contribui para a diversidade dos casos analisados. Para o estudo dos casos, foi utilizada metodologia qualitativa com pesquisa bibliográfica e legislativa, por meio da qual buscou-se compreender, além da conformação do Plano Diretor na história do Planejamento Urbano Brasileiro, a sua atual configuração participativa. Procedeu-se também a análise das possíveis relações entre Poder Judiciário, Planejamento Urbano e Democracia Participativa no contexto de ampliação dos canais participativos e da ocorrência dos fenômenos da Judicialização e do Ativismo Judicial no Poder Judiciário pós Constituição de 1988. Desse modo, observou-se nos casos estudados que, apesar das possibilidades de o Poder Judiciário garantir a participação popular nos processos de revisão de Planos Diretores, fatores como morosidade e formalismo na análise do conteúdo da participação popular podem dificultar que as ações judiciais tenham efetividade.

Palavras-chave: Plano Diretor. Participação Popular. Judicialização. Planejamento Urbano. Poder Judiciário.

ABSTRACT

The Master Plan is a basic instrument of urban development policy assigned by the Federal Constitution of 1988. Considering this, the present work aimed to analyze how the Judiciary Power decides, according to each city's democratic management and popular participation contained in Law No. 10.257 / 01 (City Statute), on the guarantee of popular participation in the modification processes of Master Plan. To this end, an analysis of lawsuits in the cities of Fortaleza (CE), São Paulo (SP) and Palmas (TO) was proceeded. These specific cases were chosen based on the availability of case files and the different dimensions of the three cities, which contributes to the diversity within the analysis. Therefore, this study follows the qualitative method with the use of bibliographical, statutory, documentary and non-participatory observation. The aim was to understand the conformation of Master Plans in the Brazilian Urban Planning history and its current participatory configuration. The potential relations between the Judiciary Power, Urban Planning and Participatory Democracy were also analyzed in the scope of a widening of participatory means and the occurrence of Judicialization and Judicial Activism phenomena in the Judiciary Power after the 1988 Constitution. In the cases studied, despite the Judiciary opportunities to guarantee popular participation in the revision processes of Master Plans, aspects such as slowness and formalism in the content analysis of popular participation can make it difficult for lawsuits to be effective.

Key Words: Master Plan. Popular Participation. Judicialization. Urban Planning. Judiciary Power.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
2. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: O LUGAR DO PLANO DIRETOR NO PLANEJAMENTO DAS CIDADES.....	12
2.1 Plano Diretor: Histórico, Disputas e Narrativas.....	14
2.2 Natureza e Regime Jurídico do Plano Diretor.....	20
2.3 Plano Diretor em 30 anos de Constituição Federal.....	26
3. TODO O PODER EMANA DO POVO: CORRELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PODER JUDICIÁRIO NO PÓS 88.....	31
3.1 Constituição e Democracia Participativa em nível local.....	31
3.2 Em uma teia: Constituição, Poder Judiciário e Políticas Urbanas.....	35
3.3 O Poder Judiciário e a busca pela garantia da Democracia Participativa.....	39
4. JUDICIALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE REVISÃO DE PLANOS DIRETORES EM TRÊS CAPITAIS BRASILEIRAS.....	44
4.1 Ação Civil Pública em Fortaleza (CE).....	44
4.2 Ação Civil Pública em São Paulo (SP).....	48
4.3 Ação Civil Pública em Palmas (TO).....	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	66

1. INTRODUÇÃO

As cidades são espaços constituídos pelas relações sociais que as permeiam. Mais do que isso, as cidades são espaços que constituem as relações sociais. As possibilidades de análise dos fenômenos que ocorrem nesse espaço, portanto, são diversas. Essa diversidade tem como razões, além da existência de vários métodos científicos de análise, a complexidade dos fenômenos que ocorrem no espaço urbano e as próprias modificações pelas quais esse espaço urbano passa ao longo do tempo.

Tomando como exemplo o fenômeno da urbanização, observa-se que no Brasil as análises realizadas sobre esse processo apontam para sua intensificação a partir da década de 70, num modelo marcado pelo crescimento intenso e desordenado das cidades brasileiras (SANTOS, 1993, p. 33). A forma como ocorreu esse processo tem como marca a exclusão de grande parcela da população do acesso aos direitos básicos. A exclusão pode ser apontada tomando como critérios renda *per capita*, acesso à moradia, índice de desemprego, distribuição espacial de equipamentos públicos, taxa de homicídios, entre outros.

É sobre esse contexto de exclusão nas cidades brasileiras que o presente trabalho parte. Se não se pretende discutir, por exemplo, as determinações econômicas diretamente relacionadas aos processos de exclusão da maior parte da população do acesso à moradia e a relação entre processos de intervenção do Estado no espaço urbano e o interesse de grupos que entendem a cidade como mercadoria, essas questões não deixam de estar atreladas ao objeto de estudo.

Assim, a proposta de estudo de ações judiciais que tratam sobre processos de revisão de Planos Diretores se deveu, em grande medida, pela análise de que este instrumento possui centralidade na política urbana, principalmente com o advento da Constituição Federal de 1988 e a transformação do município em ente federado e responsável, nos termos do art. 182 da Constituição, pela execução da política de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, o recorte temporal do presente trabalho leva em consideração a atual configuração do Plano Diretor, alçada pela Constituição Federal de 1988 e reforçada

pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Assim, o capítulo I abordará aspectos históricos da conformação do Plano Diretor enquanto instrumento de Planejamento Urbano no Brasil, enfatizando como os discursos em torno desse instrumento relacionam-se com os problemas urbanos e com as reivindicações populares. Ademais, serão trabalhados a natureza e o regime jurídico do Plano Diretor, de modo que se possa compreender o conteúdo material de noções como gestão democrática da cidade e participação popular.

No capítulo II serão apresentadas questões relativas à participação popular em âmbito municipal com a nova ordem constitucional instaurada em 1988. Partindo dos debates realizados durante a Assembleia Nacional Constituinte e passando pelos mecanismos de democracia direta trazidos pela Constituição, buscou-se analisar o conteúdo da participação popular a partir das noções de concepção hegemônica e concepção contra hegemônica de democracia apresentadas.

Além disso, são apontadas de forma breve ainda no capítulo II as possibilidades de relações entre Poder Judiciário e Planejamento Urbano, considerando o contexto de expansão do Poder Judiciário no pós 88 no qual ocorrem fenômenos como a Judicialização e o Ativismo Judicial. No capítulo II ainda são feitos apontamentos sobre os limites do controle judicial dos atos administrativos e sobre a possibilidade de o Poder Judiciário atuar como garantidor da participação popular nos processos de revisão do Plano Diretor.

Por fim, no capítulo III são realizadas análises de ações judiciais ocorridas nas cidades de Fortaleza (CE), São Paulo (SP) e Palmas (TO) cujos objetos são a garantia da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor. A metodologia utilizada foi pesquisa de caráter qualitativo que compreendeu o estudo bibliográfico de temas correlatos à Planejamento Urbano, Democracia Participativa e Controle Judicial das Políticas Públicas. Soma-se a isso a análise de legislação federal, estadual e municipal e, por fim, o estudo das três ações judiciais mencionadas.

Cumprido destacar, por fim, que a metodologia de estudo de caso empregada, em razão das limitações do presente trabalho, não contemplou outras análises possíveis que

contribuiriam para uma maior densidade do estudo, como pesquisa documental em artigos e sítios eletrônicos sobre os impactos das ações judiciais que ultrapassassem os limites processuais, bem como entrevistas com atores envolvidos nos processos.

Embora com as referidas limitações, a escolha dos casos se deveu a estes ocorrerem em cidades de dimensões diversas em intervalos de tempo também diversos. Longe de representar qualquer pretensão de generalização das análises realizadas, o presente estudo busca apenas registrar as experiências observadas sob o ponto de vista jurídico, de modo a contribuir com as análises já realizadas sobre esse instrumento, hoje presente na maioria das cidades brasileiras.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: O LUGAR DO PLANO DIRETOR NO PLANEJAMENTO DAS CIDADES

O presente capítulo tem como objetivo trazer algumas considerações sobre a conformação histórica do Plano Diretor no Brasil, destacando as disputas em torno do lugar desse instrumento no contexto do planejamento urbano brasileiro. A compreensão do processo histórico fornece importantes subsídios para a análise de noções fundamentais para a proposta de estudo, em especial de gestão democrática da cidade e de participação popular.

Além disso, considerando que o estudo de caso realizado considera o Plano Diretor em sua atual configuração, alçada pela Constituição Federal de 1988 e materializada pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), serão apresentadas questões correlatas à natureza e ao regime jurídico do Plano Diretor. Por fim, serão realizadas considerações acerca dos lugares ocupados por esse instrumento em 30 anos de Constituição Federal, de modo a serem lançadas questões sobre o futuro do Plano Diretor.

À análise do Plano Diretor enquanto instrumento de Planejamento Urbano precede a apresentação das noções de Política Pública e Planejamento. Por Política Pública entende-se a ação governamental precedida de um processo juridicamente regulado no qual os recursos disponíveis pelo Estado são coordenados com vistas a realização de um objetivo social relevante. Apesar de se entender a Política Pública como um tipo ideal, na medida em que dispõe sobre problemáticas sociais que deverão se adequar às suas previsões, em seu bojo estão presentes os meios e o período previstos para a sua realização (BUCCI, 2002, p. 130-131).

Nesse sentido, a Política Pública deve se estruturar a partir de um ciclo que compreende as seguintes fases: formação, execução, controle e avaliação (CARMONA, 2015, p.132). A fase de formulação da Política é caracterizada pela ocorrência de processos nos quais são criadas opções a respeito de determinado problema público, ou seja, é nessa fase que são propostos os meios para a resolução de problemáticas sociais (HOELT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123).

A noção de Planejamento, por sua vez, guarda direta relação com a de Política Pública, apesar de não serem coincidentes (LUFT, 2012, p 152). Para José Afonso da Silva

(2010, p. 89), no Processo de Planejamento serão definidos determinados objetivos, levando-se em conta a realidade local e a manifestação da população, de modo que sejam elencados, além dos meios para se atingir os objetivos determinados, o controle e a avaliação dos resultados previstos. Além disso, para o mesmo autor o Planejamento é realizado de forma constante, a partir de etapas que se prolongam no tempo (SILVA, 2010, p. 94).

A noção de permanência do Planejamento se apresenta como uma característica que o diferencia da Política Pública. Apesar de, em razão do próprio caráter ininterrupto das atividades da Administração Pública, as atividades correlatas às Políticas Públicas serem constantes, isso não significa que determinada Política Pública será permanente. O Planejamento, em contrapartida, mantém como característica a ininterruptão (LUFT, 2011, p. 180).

Considerando que o Planejamento busca a consecução dos objetivos nele elencados, necessário se faz a elaboração de Planos que tenham como referência o próprio Planejamento realizado. Desse modo, os Planos se apresentam como a materialização de um Planejamento realizado anteriormente (LUFT, 2011, p. 164). Para Maria Paula Dallari Bucci (2012, p. 125) as Políticas Públicas, de forma frequente, se exteriorizam por meio de Planos, os quais são responsáveis pela institucionalização dos instrumentos para implementação das Políticas Públicas.

Em relação à Política Pública Urbana, esta compreende diversos instrumentos, dos quais o Plano Diretor é o básico. Assim, partindo-se da noção de que as Políticas Públicas se constituem em ações governamentais voltadas a resolução de determinado problema social, as Políticas Públicas Urbanas devem ser norteadas pela realização do relevante objetivo social de resolver os problemas urbanos, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182 da Constituição Federal.

Nesse sentido, considerando que as Políticas Públicas Urbanas devem observar os objetivos definidos em um processo de Planejamento Urbano, o Plano Diretor, enquanto instrumento básico do Planejamento Urbano, desponta como a principal mediação institucional para a execução das Políticas Urbanas dos Municípios (LUFT, 2011, p. 167).

Em outras palavras, a importância do Plano Diretor na resolução dos problemas urbanos se encontra em seu papel de fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 2010, p. 137), orientando as atividades urbanísticas essenciais no Município e articulando uma complexidade de temas de forma coerente (LUFT, 2011, p.176). O Plano Diretor, portanto, é resultado do Planejamento no âmbito das Políticas Públicas Urbanas.

2.1 Plano Diretor: Histórico, disputas e narrativas.

Ao se trabalhar conceitualmente que as Políticas Públicas Urbanas devem observar um Processo de Planejamento e de elaboração de Planos que lhes são anteriores não se está afirmando que esta dinâmica necessariamente ocorre nas cidades brasileiras. No entanto, defende-se que essa correlação apresentada entre Política Pública, Planejamento e Plano, somada ao elemento de participação popular que será discorrido ao longo do presente capítulo, apresenta-se como mais adequada à resolução dos problemas urbanos, ressaltando-se ainda sua adequação ao marco jurídico instaurado com a Constituição Federal de 1988.

Assim, a análise histórica fornece elementos para compreender tanto a ideia de que no Brasil os Planos Diretores não corresponderam às Políticas Públicas Municipais (VILLAÇA, 1999, p. 180) como a de que, mesmo após um histórico de não execução, o Plano Diretor foi consagrado pela ordem constitucional de 1988 como a principal mediação da Política Urbana no Brasil (LUFT, 2011, p. 153).

O processo de formação do urbano no Brasil e o próprio desenvolvimento do Direito Urbanístico podem ser analisados a partir do processo de colonização (CARMONA, 2015, p.34). No entanto, optou-se por partir do final do século XIX, tendo como referência as três fases propostas por Flávio Villaça, considerando que o referido autor cuidou em sua obra da investigação das noções de planejamento urbano que influenciaram diretamente nos atuais planos diretores¹(VILLAÇA, 1999, p.173).

¹ O autor apresenta quatro tipos particulares de planejamento urbano, quais sejam: Planejamento urbano *stricto sensu*, zoneamento, planejamento de cidades novas e urbanismo sanitário. É sobre o Planejamento urbano *stricto sensu* enquanto “corrente que teve com eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais Planos Diretores” (VILLAÇA, 1999, p.175) que o presente capítulo trata.

Dessa forma, entende-se que o primeiro período do Planejamento Urbano no Brasil² foi fortemente marcado pelos “planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil)” (VILLAÇA, 1999, p.182).

Os referidos planos, influenciados por modelos oriundos predominantemente da Europa e, em especial, da França³, impactaram diretamente na formação do espaço urbano nas nascentes cidades brasileiras⁴. Apesar dessa influência, não se pode afirmar que as razões que levaram à elaboração dos planos de melhoramento e embelezamento no Brasil são idênticas às aquelas ocorridas, por exemplo, na França.

A reconfiguração urbana de Paris na metade do século XIX, tendo Haussman como figura central, estava ligada diretamente à necessidade de resolver problemas relativos ao excedente de capital e ao desemprego (HARVEY, 2014, p.34). O Brasil do primeiro período, por sua vez, ainda era predominantemente rural⁵. Somente após a década de 30 surgiram novas condições que permitiriam um impulso do processo de industrialização, o qual impactaria de forma mais intensa o processo de urbanização (SANTOS, 1993, p.37). Nesse período, o próprio Direito Urbanístico e, conseqüentemente, os dispositivos legais relacionados à organização das cidades, encontravam ainda pouca densidade⁶.

Nesse contexto, os planos de embelezamento e melhoramento não se propuseram a planejar de modo contínuo, tampouco buscaram considerar o ainda incipiente espaço urbano em sua totalidade. Quando não se concentravam nas áreas habitadas pelas elites, as intervenções voltavam-se às áreas centrais, resultando na expulsão da população de baixa renda desses espaços.

² Villaça (1999, p. 184) divide ainda o referido período em dois períodos: de 1875 a 1906 (ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento) e de 1906 a 1930 (declínio dos planos de melhoramento e embelezamento)

³ Um exemplo da influência francesa foi o fato de a versão original do Plano Agache ter sido elaborada em francês e impressa em Paris (VILLAÇA, 1999, p.188).

⁴ Nesse contexto, no ano de 1900 apenas as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife possuíam mais de 100 mil habitantes (SANTOS, 1993, p.22).

⁵ Em 1940, a população rural do Brasil correspondia à 73,65% da população total (SANTOS, 1993, p.29)

⁶ Nesse sentido, o Código Civil de 1916, por exemplo, regrava de forma diminuta a questão dos usos da propriedade urbana, o que ficava à cargo, predominantemente, aos regulamentos administrativos municipais (CARMONA, 2015, p. 46).

Observa-se, portanto, que a questão do embelezamento das cidades, restrito a determinadas áreas e destinado a apenas uma parcela da população, era central no modelo de planejamento urbano desse período (VILLAÇA, 1999, p.193). As práticas e discursos estatais desconsideravam os crescentes problemas urbanos que impactavam a maioria da população.

A reação das classes populares aos efeitos dessa forma de planejamento, impulsionada pelo surgimento da classe operária em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo no início do século XX e pelo agravamento dos problemas urbanos, causou uma alteração no discurso sobre o planejamento urbano:

As demandas das massas populares urbanas cresciam e sua consciência social se desenvolvia. No novo contexto sociopolítico, a classe dominante não pode mais defender abertamente a ideia de derrubar “um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, comprados por uma poderosa companhia, arrasá-los e substituí-los por um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro”. Pouco tempo depois, também já não podia dizer que os favelados são “uma população meio nômade, avessa a toda e qualquer regra de hygiene”, nem chamá-los de “vadios”. O que dirá no lugar disso? O que fará? Isso se torna cada vez mais difícil. (VILLAÇA, 1999, p. 203)

Nesse contexto, no final do primeiro período a expressão Plano Diretor aparece pela primeira vez no Brasil, quando da aprovação do Plano Agache na cidade do Rio de Janeiro, em 1930 (FONTES, 2015, p.27). O referido plano, representativo da passagem do primeiro para o segundo período do planejamento urbano no Brasil, se apresentava como geral, buscando abranger “não só toda a cidade (e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de alta renda) como também todos os aspectos da cidade e seus problemas” (VILLAÇA, 1999, p. 204).

Assim, o segundo período do planejamento urbano no Brasil⁷ é caracterizado pela “ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados problemas urbanos” (VILLAÇA, 1999, p. 182). Esse planejamento urbano, chamado por Ermínia Maricato de planejamento urbano modernista funcionalista, contribuiu:

(...) para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e

⁷ O autor subdivide o segundo período em três: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do Plano sem Mapa (1971-1992).

restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal (...). Uma permanente tensão se estabelece entre a condição legal e a condição ilegal; e o que elas representam para as instituições encarregadas do controle da ocupação do solo, financiamento habitacional, preservação ambiental, entre outras. (MARICATO, 2015, p. 87)

O ocultamento da cidade real ocorreria na medida em que os problemas gerados pelo intenso crescimento das cidades brasileiras, observados principalmente a partir da década de 30, teriam como fundamento a falta de planejamento, o qual seria, portanto, indispensável para solucioná-los (VILLAÇA, 1999, p.182). Nesse contexto, sobremaneira a partir da década de 1940, os Planos Diretores começam a ser difundidos no Brasil como parte da solução para o caos do desenvolvimento urbano (VILLAÇA, 1999, p. 187).

Levando-se em consideração que significativa parte desse período se deu sob a vigência da Ditadura Militar, foi sob o seu modelo hierarquizado e distante dos reais problemas das cidades que recaíram as principais críticas. Longe de resolver os principais problemas que despontavam com a crescente urbanização no Brasil (VILLAÇA, 1999), a larga produção de Planos Diretos ineficazes durante a ditadura causou a esse instrumento desmoralização (MARICATO, 2011), o conduzindo ao ostracismo (VILLAÇA, 1999) e demonstrando a falência do projeto tecnicista (ROLNIK, 1995). Nesse sentido, sintetiza Mariana Levy Piza Fontes:

A crítica aos planos diretores se fundamenta, principalmente, na ideia de que o governo militar tentou legitimá-los pela técnica, na medida em que a legitimidade popular havia sido suprimida. Além disso, os planos diretores do período não possuíam vinculação com as políticas públicas concretas, traduzindo-se em mero discurso. Mais do que isso, não teriam enfrentado a condição de ilegalidade vivida por grande parte da população brasileira em relação à moradia e à ocupação de terras (FONTES, 2015, p.29)

Assim, se o surgimento da ideia de plano de geral, e do próprio termo Plano Diretor, e o declínio dos planos de embelezamento marcam a passagem do primeiro para o segundo período, é a redemocratização do país e as críticas em torno do planejamento urbano do período militar que caracterizam a transição entre o segundo e o terceiro período.

Com a redemocratização iniciada na década de 1980 e o processo de elaboração da nova Constituição em curso, os movimentos populares, em processo de maior organização e fortalecimento desde a década de 1970, não reivindicavam planos diretores,

pois “estavam conscientes de que eles vinham apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado” (VILLAÇA, 1999, p. 232).

Em torno do processo constituinte em curso se organizaram entidades e associações de classe, organizações não governamentais e movimentos sociais, apresentando proposições que tinham como norte os problemas urbanos e a busca por condições de vida dignas nas cidades brasileiras. (SAULE, 1997; BASSUL, 2008)

Nesse sentido, as reivindicações desses segmentos da população, representadas essencialmente na Emenda Popular⁸ à Constituição apresentada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)⁹, estavam direcionadas a questões como habitação, transportes, propriedade imobiliária urbana, política habitacional e gestão democrática da cidade. A questão da gestão democrática da cidade, no bojo do surgimento da luta pela reforma urbana¹⁰, representava um contraponto ao modelo de planejamento urbano realizado no segundo período:

A bandeira da reforma urbana coloca no centro do cenário a ampliação da cidadania através das demandas de participação democrática das cidades, procurando romper com a visão ideológica que permeou as atividades de planejamento urbano, sobretudo nos anos 60/70, através dos assim chamados PDDI's (Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado). (...) Naquela conjuntura, como não se reconhecia direitos básicos nem a capacidade de representação política das classes trabalhadoras, os conflitos sociais que emergiam eram vistos como “desvios” dos modelos e, portanto, precisavam ser controlados e, no mais das vezes, eliminados ou extirpados. (SILVA, 1991, p.10)

⁸ “A emenda popular da reforma urbana é uma plataforma resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc...” (MARICATO, 1988, p.10). Sobre as forças sociais que participaram de sua elaboração: “(...) a Emenda Popular de Reforma Urbana foi escrita em um espaço de tempo muito curto tendo sido assinada por seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional de Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil; além disso obteve o apoio de 48 entidades estaduais ou locais” (SILVA, 1991, p.13).

⁹ O Movimento Nacional da Reforma Urbana reuniu uma série de movimentos e entidades que haviam se mobilizado no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (SILVA, 1991, p.7).

¹⁰ Pode-se pensar a Reforma Urbana enquanto “Mistura de utopia com plataforma de unificação de movimentos, a bandeira da Reforma Urbana, na sua origem, não se resume tão somente à questão da politização do urbano, através da tematização da segregação e exclusão social no espaço das cidades. À questão da justiça social, implícita no discurso sobre o conteúdo da Reforma Urbana somam-se os valores da igualdade e da cidadania demandando a criação de novos direitos básicos à Cidade. Com isto, visa-se romper com a preservação de privilégios no acesso ao espaço das cidades, privilégios estes que sempre encontraram apoio no marco legal existente no país (SILVA, 1991, p. 10).

Desse modo, é no contexto das disputas envolvendo a emenda popular apresentada pelo MNRU, em especial sobre a materialidade do princípio da função social da propriedade, que o Plano Diretor é inserido na Constituição Federal de 1988. (BASSUL, 2008).

Conforme apresentado anteriormente, longe de representar as aspirações do campo popular à época, que já havia rejeitado o Plano Diretor por entender o seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos (FONTES, 2015, p. 30-32), a inserção desse instrumento no texto constitucional objetivou, entre outras coisas, submeter o cumprimento da função social da propriedade às exigências contidas no Plano Diretor (art. 182, §2º, CF/88), contrariando o texto da Emenda Popular¹¹.

Ao final da Assembleia Nacional Constituinte, a redação final aprovada, além de inserir o Plano Diretor no texto constitucional, o alçou a posição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo requisito obrigatório para o Município promover ações visando ao cumprimento da função social das propriedades urbanas. (SAULE JUNIOR, 1997, p. 42)

Além disso, a necessidade da elaboração de lei federal posterior definindo as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano contribuiu para o distanciamento das classes populares dos debates em torno do Plano Diretor, chegando Flavio Villaça a defender seriam pequenas as possibilidades de elaboração de Planos Diretores no Brasil, o que iria depender em grande medida de avanços da organização política das classes populares (VILLAÇA, 1999, p. 240).

Nesse contexto de dúvidas acerca do futuro do Plano Diretor, a promulgação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) assumiu importante papel na redefinição da função desse instrumento. Apontado com a mais importante das leis voltadas para a Justiça Urbana

¹¹ Diferentemente dos instrumentos voltados ao condicionamento da propriedade urbana ao cumprimento da função social apresentados na Emenda Popular, o texto aprovado na Assembleia Nacional Constituinte operou uma tripla limitação na aplicação dos instrumentos, ao determinar que a aplicação dependeria da elaboração de três leis, a saber, lei federal definindo diretrizes gerais, lei municipal do Plano Diretor e lei municipal específica para a aplicação dos instrumentos em área previamente incluída no Plano Diretor. Além disso, a própria aplicação dos instrumentos deveria ser feita de forma sucessiva, diferentemente da proposta original do MNRU. (FONTES, 2015, p. 32).

e fruto das disputas protagonizadas pelo MNRU (MARICATO, 2015, p.34), além de resultar na maior possibilidade de aplicabilidade dos princípios constitucionais da política urbana (BASSUL, 2008, p.17) e na consolidação de um novo paradigma para o planejamento urbano (FERNANDES, 2006, p.50), o Estatuto da Cidade foi responsável pelo surgimento de uma nova geração de Planos Diretores. Nesse sentido:

No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergia como uma peça política, que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairro, entre outros -, tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana. No caso de não promoverem planos a partir de processos participativos, os gestores públicos e até o poder legislativo são passíveis de responder por improbidade administrativa (CYMBALISTA; SANTORO, 2009, p.6)

É sobre a necessidade de construção democrática do Plano Diretor que o presente trabalho busca centrar a análise. Se o Estatuto da Cidade foi responsável por uma nova geração de Planos Diretores, isso pode ser atribuído em grande medida à inclusão dos setores populares em sua elaboração. A forma como deve ocorrer a participação popular será analisada no próximo tópico.

2.2 Natureza Jurídica e Regime Jurídico do Plano Diretor

Após a apresentação de reflexões sobre as disputas envoltas a conformação do Plano Diretor no Brasil, passa-se a análise de sua natureza jurídica e de seu regime jurídico, definidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade¹².

De início, importa destacar que o capítulo da Política Urbana se encontra no Título VII da Constituição Federal (Da Ordem Econômica e Financeira). A topografia da Política Urbana traz à tona a questão sobre o seu caráter vinculante ao Estado e ao setor privado, considerando o conteúdo do art. 174 da CF/88¹³. Tratando sobre a noção de planejamento definida na Constituição:

A Constituição alberga a concepção de que o planejamento é obrigatório para o Estado e indicativo para o setor privado (art. 174), tendo o art. 182 definido qual

¹² A análise do conteúdo mínimo do Plano Diretor, também delineada no Estatuto da Cidade, não será objeto da análise em razão de as ações judiciais tratarem do processo de elaboração do Plano Diretor.

¹³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

é a principal ferramenta de planejamento das cidades: o plano diretor que passa a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (CARMONA, 2015. p.81)

Considerando a concepção de planejamento apresentada, seria possível supor que o caráter do planejamento urbano também seria de vinculante ao Estado e indicativo ao setor privado. No entanto, considerando as diferenças entre planejamento econômico¹⁴ e planejamento urbano, sob pena de esvaziamento dos próprios instrumentos previstos na Constituição Federal de intervenção na propriedade privada¹⁵, seria um contrassenso admitir, por exemplo, que o Plano Diretor seria apenas indicativo ao setor privado. Sobre o tema:

O conteúdo da lei do plano (...) cuidará da fixação dos objetivos e diretrizes básicas. Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. (...) Tais normas já podem conter em si todos os elementos para sua eficácia e aplicação imediata, com o quê os efeitos do plano se manifestarão diretamente vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares (SILVA, 2010, p.145).

Portanto, o primeiro aspecto a ser destacado da natureza jurídica do Plano Diretor, enquanto instrumento do Planejamento Urbano, é sua observância obrigatória pelos particulares e pelo poder público, representando uma exceção ao disposto no art. 174 da Constituição (FONTES, 2015, p.40).

Outra característica a ser destacada da natureza jurídica do Plano Diretor, disposta no texto Constitucional¹⁶ e no Estatuto da Cidade¹⁷ é a necessidade de sua

¹⁴ Nesse sentido “O planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. (...) forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento (...) não configura modalidade de intervenção (...) mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torna-la sistematizadamente racional” GRAU (2010, p.149-150)

¹⁵ Sobre os instrumentos da Política Urbana de intervenção na propriedade privada (FONTES, 2015, p.40) “Não se pode negar, porém, as conseqüências para a livre iniciativa, principalmente no que se refere a uma atividade econômica específica: a atividade empresarial imobiliária. As determinações do plano diretor incidem nos aspectos econômicos dos empreendimentos imobiliários, ao regular direta e indiretamente o preço da terra e imóveis urbanos. Isto ocorre em diversas situações, como: (i) ao definir as zonas de expansão urbana; (ii) ao alterar o uso do solo rural para o urbano; (iii) ao estabelecer a possibilidade de novos loteamentos na cidade; (iv) ao definir parâmetros de uso e ocupação, bem como os potenciais construtivos dos terrenos; (v) ao alterar os usos permitidos (por exemplo, de residencial para o comercial, de estritamente residencial para uso misto; (vi) ao estabelecer incentivos à ocupação de determinadas áreas e (vii) ao definir formas de parcelamento do solo. O plano diretor interfere no mercado imobiliário até mesmo quando combate a especulação imobiliária, nos termos do art. 182, §4º da Constituição Federal, ao induzir a ocupação de imóveis e terrenos vazios.”

¹⁶ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

elaboração por lei, algo que não era previsto nas Constituições anteriores (CYMBALISTA; SANTORO, 2009, p.6). Embora a utilização da expressão “aprovado pela câmara municipal” pela Constituição Federal tenha gerado opiniões divergentes sobre a espécie normativa do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade cuidou em resolver a divergência, trazendo expressamente a vinculação por meio de lei municipal.

A necessária vinculação do Plano Diretor a uma lei, em especial naquelas municipalidades em que fora estabelecido quórum qualificado, conflui para dotar esse instrumento de maior relevo jurídico, dificultando sua alteração posterior. Sobre esse requisito, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 540) pondera que a lei do Plano Diretor possui supremacia em relação às demais leis, de modo garantir uma maior estabilidade às regras e às diretrizes do Planejamento Urbano, as quais devem ser resguardar de modificações impensadas. Nesse mesmo sentido José Afonso da Silva (2010, p. 141) afirma que, de modo geral, as leis orgânicas municipais estabelecem voto qualificado para a aprovação do Plano Diretor, atribuindo-o rigidez normativa.

Nesse ponto, questão importante se coloca acerca das possibilidades de alteração posterior do Plano Diretor. Em dissertação na qual analisa a experiência de elaboração dos Planos Diretores das cidades de Santo André (SP) e São Gabriel da Cachoeira (AM), Mariana Levy Piza Pontes lança importantes questionamentos:

Ora, seguindo a regra de interpretação básica de que lei posterior revoga lei anterior, surge uma série de incertezas relacionadas à técnica legislativa. Será que o plano diretor possui um caráter hierarquicamente superior a outras leis municipais, já que é instrumento que define função social da propriedade urbana? Pode uma lei municipal alterar o plano diretor? A participação popular nesses casos é obrigatória? Um plano diretor sem parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo cumpre seu papel de instrumento básico da política urbana? Há limites jurídicos formais ou materiais para a revisão dos planos diretores? (FONTES, 2015, p.111)

Colocados os importantes questionamentos sobre os limites de alteração do Plano Diretor, cumpre destacar uma das características pontuadas que deve ser observada na elaboração da lei: a participação popular. Apesar de a Constituição de 1988 ter

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

¹⁷ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

estabelecido a base para o modelo de gestão democrática da cidade, ainda não estava expressamente definido a obrigatoriedade dessa participação, tampouco delineadas as formas de se dar essa participação.

O Poder Público Municipal, em suas atividades correlatas às Políticas Públicas Urbanas, passou a ter princípios constitucionais como o da soberania popular, da justiça social, da legalidade e da função social da propriedade como norte. A validade do Plano Diretor, portanto, passou a depender da observância desses princípios. (SAULE JUNIOR, 1997, p. 70).

A necessidade de um modelo democrático de gestão da cidade que influenciasse diretamente a formulação e a elaboração das políticas públicas urbanas foi uma questão apresentada pelos atores inseridos na luta pela reforma urbana antes do processo constituinte e que esteve presente também durante a aprovação do Estatuto da Cidade. A defesa desse modelo tinha como um de seus elementos a garantia da presença da sociedade civil em esferas do poder público competentes para estabelecer, executar e fiscalizar as atividades do Poder Público e dos particulares (SAULE JUNIOR, 1997, p. 260)

Assim, com a aprovação do Estatuto da Cidade verificou-se uma definição mais clara de que a aprovação do Plano Diretor se daria de forma participativa, sendo elencado expressamente o que deveria ser observado pelos Poderes Legislativo e Executivo para garantir a participação popular¹⁸. A lógica de participação permeou todo o Estatuto da Cidade, inserindo a gestão democrática da cidade como diretriz da política urbana¹⁹ (art. 2º,

¹⁸ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 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.

¹⁹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II) e trazendo todo um capítulo sobre os instrumentos a serem utilizados nessa gestão²⁰ (arts. 43 a 45).

Destacam-se ainda dois artigos do Estatuto da Cidade diretamente relacionados a elaboração do Plano Diretor que influenciaram na sua denominação de marco na transformação do Planejamento Urbano no Brasil. O primeiro é o seu art. 50, determinando que os municípios obrigados a elaborar Planos Diretores deveriam o fazer em 05 (cinco) anos, tendo sido esse prazo estendido por mais 2 (dois) anos posteriormente por meio da Lei nº 11.673/2008.

Além da previsão de um prazo legal para elaboração, o Estatuto da Cidade disciplinou que o Prefeito Municipal incorreria em improbidade administrativa caso não observasse o prazo para elaboração (art. 50) e o da revisão (art. 40, §3º), bem como se não observasse a participação popular nos processos de revisão ou elaboração dos Planos Diretores, conforme disposto no art. 40, §4º, I a III.

Estava posto um novo contexto para o Planejamento Urbano no Brasil. Se somente após 13 (treze) anos da promulgação da CF/88 os artigos do capítulo da Política Urbana foram regulamentados, a regulamentação trazia pela Lei nº 10.257/01 impactou diretamente os Municípios Brasileiros que tinham a obrigação de elaborar o Plano Diretor. Considerando a previsão normativa estabelecida para a elaboração desse instrumento, tornava-se necessário garantir as condições estruturais mínimas para que os municípios elaborassem seus Planos Diretores.

²⁰ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Embora a responsabilidade pela elaboração dos Planos Diretores recaísse sobre Municípios, a União passou a desenvolver uma estrutura institucional, considerando as reais condições dos Municípios, sobretudo os de menor porte, para efetivar as previsões legais (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.16). Nesse contexto se insere a elaboração da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES).

Considerando as atribuições do referido Conselho, em especial de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade, a Resolução nº 25/2005 cuidou sobre a participação popular nos processos de elaboração dos Planos Diretores.

Formada por 11 (onze) artigos, a referida resolução disciplinou aspectos como a coordenação compartilhada entre Poder Público e Sociedade Civil do processo de elaboração do Plano Diretor (Art. 3º, §1º e §2º), a publicidade do processo (art. 4º), a realização de ações voltadas a sensibilização, mobilização e capacitação de atores sociais (art. 7º), a forma de realização das audiências públicas (art. 8º) e a necessidade de que a proposta de Plano Diretor a ser submetida à Câmara Municipal ser previamente aprovada em conferência de âmbito municipal (art. 10º).

Questão controversa se coloca em relação à observância da Resolução nº 25/2005 do Estatuto da Cidade. Em razão do lugar alçado pela Constituição Federal ao Plano Diretor enquanto instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano, inclusive sendo o instrumento que fundamenta diversos outros atos (outorga onerosa, parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo, direito de preempção, entre outros), entende-se que desconsiderar o texto da Resolução nº 25/2005 iria de encontro aos princípios definidos pelo próprio Estatuto da Cidade referentes à gestão democrática da cidade. Além de não poder fazer menos do que o definido no Estatuto da Cidade, o Poder Público deverá fundamentar a não observância dos procedimentos da citada resolução, em especial em situações nas quais está sendo diretamente demandado pela população.

De todo modo, observa-se o nível de profundidade da Resolução no tocante às diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, considerando a própria razão de existir do Conselho responsável por sua elaboração. Assim, se o Plano Diretor deve ser elaborado por

meio de Lei Municipal de iniciativa do Poder Executivo, percebe-se que tanto o Estatuto da Cidade como a Resolução nº 25/2005 estabelecem diretamente o Processo Participativo de Elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor.

Sem adentrar nas questões relativas às possibilidades de emendas na Câmara Municipal após a apresentação do projeto pelo Executivo Municipal, tampouco as já mencionadas possibilidades de alteração posterior da Lei do Plano Diretor, cumpre, por ora, destacar que o Estatuto da Cidade é claro a estabelecer como requisito para a elaboração dos Planos Diretores a participação popular, sob pena de improbidade administrativa. A ausência dessa observância foi o fator que justificou a escolha dos três casos estudos.

2.3 Plano Diretor em 30 anos da Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 é apontada como o início da chamada nova Ordem Jurídico Urbanística (FERNANDES; ALFONSIN; 2009). Dentre os impactos causados por essa nova ordem, coloca-se o inesperado renascimento dos Planos Diretores (BASSUL, 2005, p.79), após um longo período de associação a um modelo tecnicista de planejamento urbano que inclusive foi rechaçado pelo MNRU durante a Assembleia Nacional Constituinte.

O desgaste histórico com esse instrumento, em virtude do entendimento das possibilidades de sua desvirtuação pelos setores dominantes, fez com que a elaboração de Planos Diretores em importantes cidades do país no início da década de 1990 não ocorresse com a mobilização dos setores populares urbanos (VILLAÇA, 1999, p. 238)

De todo modo, observou-se a reincorporação de maneira crítica do Plano Diretor pelos movimentos da reforma urbana, inserindo esse instrumento nas reivindicações de participação social nas decisões políticas que influenciam diretamente o desenvolvimento das cidades e, portanto, a resolução ou não dos principais problemas urbanos (BASSUL, 2005, p. 79). Nesse sentido, sobre a mudança operada no Plano Diretor pós 88:

É preciso então que se entenda que o plano diretor, muito mais do que um instrumento técnico e/ou método de organização territorial, é o processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. O plano diretor, portanto, não se reduz à mera lei reguladora do uso, parcelamento e ocupação do

solo urbano, mas também, e sobretudo, deve ser uma lei fundiária essencial, responsável pela garantia das funções sociais da cidade para a totalidade do território municipal (FERNANDES; ALFONSIN, 2009, p.22).

Os avanços ocorridos após a Constituição de 1988, conforme aponta Ermínia Maricato (2011, p. 34) podem ser divididos em três categorias: normativa, institucional e participativa. Na categoria normativa tem-se um conjunto de leis promulgadas após a Constituição de 1988 que tinham em seu cerne instrumentos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade a principal lei. Do ponto de vista institucional observou-se a criação do Ministério das Cidades e das Secretarias Nacionais de Habitação, Mobilidade e Saneamento Ambiental, marcadas pelo desenvolvimento de políticas urbanas de forma democrática. Por fim, do ponto de vista participativo foram consolidados espaços de participação direta da Sociedade Civil nos rumos da Política Urbana Nacional, como as Conferências Nacionais da Cidade e o Conselho Nacional das Cidades.

Especificamente quanto ao Plano Diretor, uma das formas de analisar o impacto dos avanços após a Constituição de 1988 na sua elaboração é apontar quantitativamente o número de Planos elaborados entre esses períodos. Dos 17,6% de municípios brasileiros que possuíam Plano Diretor em 2001, 76% o instituíram após a Constituição Federal de 1988. Ainda em 2001, dos 1.501 municípios obrigados a elaborar Planos Diretores, 38,2% já haviam elaborado seus Planos Diretores. (IBGE, 2003, p.52)

Nesse contexto, mesmo com a Constituição tendo avançado ao trazer um capítulo específico sobre a Política Urbana, a regulação da aplicação das normas constitucionais correlatas a essa política ainda estava dependente de uma legislação federal. Com o advento do Estatuto da Cidade, 13 anos após a Constituição, os princípios constitucionais ganham condições efetivas de aplicabilidade, impactando diretamente na elaboração de Planos Diretores. (BASSUL, 2005, p. 17)

No ano de 2003, considerando as diversas dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros, incluindo àquelas relativas ao planejamento urbano, é criado o Ministério das Cidades. Objetivando “incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios” (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 17), o Ministério das Cidades desenvolve uma série de ações voltadas para o cumprimento de seus objetivos, destacando-se a criação

da Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” no ano de 2005 (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 17).

No bojo da criação do Ministério das Cidades, no ano de 2004 é criado o Conselho Nacional das Cidades, por meio do Decreto nº 5.031/04, fundamental órgão de participação da sociedade civil que possuía como uma de suas atribuições emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), como foi feito, por exemplo, na edição da Resolução nº 25/2005, citada no tópico anterior.

Os avanços institucionais e participativos, somados ao estabelecimento do prazo de 05 anos pelo Estatuto da Cidade para a elaboração, à ampliação do número de municípios obrigados a elaborar Planos Diretores e a previsão de configuração de ato de improbidade administrativa em caso de não elaboração dos Planos são fatores que explicam o crescimento do número de Planos Diretores entre 2005 e 2012. Em 2005 um total de 805 municípios brasileiros, representando 14,5% do total de municípios, haviam elaborado seus Planos Diretores, enquanto em 2012 o número de Municípios com Planos Diretores era de 2.658, representando 47,8% dos Municípios brasileiros (IBGE, 2013)

Se com o advento da Constituição de 1988 observou-se um crescimento do número de Planos Diretores elaborados, com a promulgação do Estatuto da Cidade e com os avanços institucionais e participativos, representados essencialmente pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, operou-se uma qualificação na forma de elaboração desses Planos, mais preocupada com a garantia de processos que não se afastem-se dos cidadãos, permitindo que a participação popular se transformasse em paradigma na busca por justiça social nos territórios urbanos (CASIMIRO, 2008, p. 40).

No período apontado, ultrapassados cerca de 20 anos de um texto constitucional caracterizado pela ideia de justiça social associada a garantia dos direitos fundamentais, se não se podia afirmar que os comandos constitucionais da Política Urbana restavam plenamente materializados, também não se podia desconsiderar os avanços obtidos, vislumbrando-se um caminho a ser percorrido na busca pela materialização dos direitos garantidos constitucionalmente (CASIMIRO, 2008, p. 56).

No período mais recente, orbitando no marco de 30 anos do texto constitucional, a Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) do IBGE de 2018 apontou que o percentual de municípios brasileiros com Plano Diretor era próximo ao apurado na MUNIC²¹ 2015 (47,8%) e bem superior ao encontrado na MUNIC 2005 (14,5%). Sem existência de Plano Diretor, eram 2701 (48,5%) municípios, dos quais 553 informaram que o instrumento estava em elaboração. Esse percentual foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20.000 habitantes, 66,9% (2.526). Considerando apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes, dos 1.762 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto da Cidade, restaram 175 (9,9%) que ainda não o fizeram. Destes, no entanto, 76 afirmaram que o Plano estava em elaboração.

Observa-se, portanto, que diferentemente das previsões realizadas, o Plano Diretor foi amplamente difundido no Brasil. Diante dos dados apresentados, poderia ser possível aferir que não há mais discussão acerca da importância que esse instrumento possui no planejamento urbano brasileiro. Além das dificuldades enfrentadas em fazer qualquer afirmação nesse sentido, acontecimentos recentes no cenário político apontam para uma ruptura no marco inaugurado com a Constituição de 1988.

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940 pelo Supremo Tribunal Federal em 2015²², a edição Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17²³, a extinção do Ministério das Cidades por meio do Decreto nº 9.666/2019²⁴ e a edição da Medida Provisória nº 881/2019, posteriormente convertida na

²¹ Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

²² O Fórum Nacional de Reforma Urbana encaminhou carta ao Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) à época solicitando uma audiência pública no processo por considerar que “o citado recurso pode vir a declarar constitucional que regras isoladas possam criar direitos e obrigações fora do contexto urbanístico global estabelecido pelos Planos Diretores”, o que acabou ocorrendo. Disponível em: < <http://www.jusdh.org.br/files/2014/11/FNRU.pdf>>

²³ Conforme apontam ALFONSIN, BERNI e PEREIRA (2019, p. 353), com a Lei nº 13.465/17 “A finalidade da regularização passa a ser a concessão de títulos de propriedades a seus ocupantes. (...) Ocorreu, portanto, uma desvinculação da regularização fundiária com políticas setoriais como as de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana.” A referida lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5883, atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF).

²⁴ Mais de 50 entidades assinaram uma nota pública em janeiro de 2019 apontando o retrocesso representado pela extinção do Ministério das Cidades. Disponível em: < <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/nota-das-entidades-em-defesa-de-uma-politica-urbana-de-efetivacao-do-direito-a-cidade/23010>>

Lei nº 13.874/2019²⁵, são apontadas como manifestações da ruptura pela qual passa a política urbana brasileira.

Além disso, a ascensão de um modelo de Planejamento Urbano denominado de Planejamento Estratégico (MARICATO, 2015, p.88), com influências diretas na forma de participação no processo de planejamento, bem como mudanças a nível internacional com a chamada financeirização e a transformação, por exemplo, da habitação em ativo financeiro (ROLNIK, 2015, p.13), são apontadas como fatores determinantes para o futuro de um modelo de planejamento urbano democrático e preocupado com os problemas sociais.

Por fim, como será melhor delineado no próximo capítulo, o Poder Judiciário se apresenta como arena em que algumas dessas questões poderão ser suscitadas e, mais do que simplesmente suscitadas, colocadas para serem resolvidas. É nesse sentido que o presente trabalho pretende, a partir de estudo de casos, apontar de que formas pode o Judiciário responder a uma questão específica: a garantia da participação popular nos processos de revisão de Planos Diretores.

²⁵ O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) havia publicado nota técnica sobre a ainda MP 881/2019 apontando a inconstitucionalidade de diversos de seus dispositivos em razão da forma em que foram estabelecidos parâmetros para a aplicação do Direito Urbanístico. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/notas/nota-tecnica-sobre-a-mp-881-2019>>

3. TODO O PODER EMANA DO POVO: CORRELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PODER JUDICIÁRIO NO PÓS 88

O segundo capítulo tem como objetivo discorrer sobre alguns elementos que contribuíram para a análise dos processos judiciais realizados no capítulo 3. Utilizando como marco temporal inicial a promulgação da Constituição Federal de 1988, busca-se apresentar questões correlatas à democracia participativa, em especial nos municípios, e ao controle judicial das políticas públicas, por meio da apresentação de breves considerações sobre as noções de Judicialização e de Ativismo Judicial. Por fim, são colocados questionamentos sobre o modo como o Poder Judiciário pode atuar na garantia da participação no processo de elaboração de Planos Diretores, a partir da apresentação da noção de Ativismo Judicial Preservador.

3.1 Constituição e Democracia Participativa em nível local

Resultado de anos de discussões e disputas protagonizadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, as previsões de formas de participação democrática direta encontram-se em diversos dispositivos da Constituição (SALGADO, 2007, p.229). Como ocorreu ao longo de todo o processo Constituinte, a inclusão desses dispositivos, bem como o próprio conteúdo material do que se entende por democracia direta e, conseqüentemente, por participação popular, foi objeto de disputas.

A própria possibilidade de apresentação de propostas oriundas diretamente da população foi objeto de debate no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, o que acabou por prevalecer (SALGADO, 2007, p.201). Nesse contexto, assim como a Emenda Popular apresentada pelo MNRU, diversas foram as propostas ao texto da nova constituição que tiveram suas origens em movimentos, associações e grupos populares. Após um longo período ditatorial, a sociedade brasileira, sem desconsiderar todas as contradições e conflitos envolvendo o processo constituinte²⁶, pôde participar da elaboração de um documento que representou para muitos a realização de um novo pacto democrático.

²⁶ “O processo constituinte é recheado de contradições e acordos realizados “fora dos arquivos”. Suas discussões são dirigidas por representantes políticos que não incorporam seu papel de constituintes. Em contrapartida, há uma efetiva participação popular que legitima a nova ordem instaurada” (SALGADO, 2007, p. 201).

Representativo desse pacto foi a previsão no parágrafo único do art. 1º de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A possibilidade do exercício direto do poder pelo povo também suscitou debate no âmbito da Assembleia Constituinte sobre as formas desse exercício. Enquanto havia quem defendia que as formas de exercício estariam limitadas àquelas trazidas pela Constituição (BASTOS; MARTINS, 1995, p. 429), para outros a definição das formas de participação não estaria adstrita àquelas trazidas pela Constituição, podendo ser ampliadas (COMPARATO, 2010, p. 125).

A divergência em torno do conteúdo do exercício do poder direto pelo povo representa, em última instância, uma discussão em torno do que se entende por democracia. A partir da primeira posição, percebe-se que as formas de participação estariam diretamente ligadas a atuação dos representantes políticos. A segunda posição, por sua vez, insere um importante componente no debate sobre democracia, abrindo a possibilidade para outras formas de participação mais autônomas.

Em suma, apesar de o texto constitucional ser claro ao definir um modelo de democracia com componentes de representação e de participação direta, o conteúdo dessa participação é objeto de divergências. Analisando-se as posições contrárias, pode ser feito um paralelo a partir do que se denomina de concepções hegemônicas e não hegemônicas de democracia na segunda metade do século XX (SANTOS, 2005, p. 34).

Para a proposta de estudo do presente trabalho, importante se faz apontar que nas concepções hegemônicas de democracia a participação popular encontra-se fortemente limitada às regras do processo eleitoral, considerando que o modelo representativo estaria mais adequado a complexidade do aparelho estatal e as próprias limitações de participação direta em democracias de larga escala (AVRITZER, SANTOS, 2005; p.48).

Outro argumento presente nas concepções hegemônicas de democracia que recai sobre a relação entre democracia e participação política é que a ampliação da participação política não está em função da ampliação dos atores e das questões tratadas no âmbito político. Em verdade, a ampliação teria como efeito o surgimento de uma pressão irracional das massas sobre o sistema político (AVRITZER, 2005, p. 566). Nesse sentido, caberia ao povo atuar como instância de escolha do grupo mais qualificado para governar.

Nas concepções contra hegemônicas de democracia, por sua vez, a participação popular ultrapassa a observância do procedimento eleitoral, de modo que os processos de tomada de decisão sejam compartilhados com diversos atores sociais, o que se daria a partir do estabelecimento de uma “nova institucionalidade democrática” (AVRITZER; SANTOS, 2005, p.51).

Mais do que garantir que a tomada de decisão seja compartilhada ou plural, os processos de tomada de decisão deverão ocorrer por meio de processos racionais de discussão e de deliberação. A racionalidade teria como base uma nova institucionalidade democrática marcada por processo de livre apresentação de razões entre iguais, afastando-se da concepção de que ao povo caberia a escolha dos mais aptos. (AVRITZER; SANTOS, 2005, p.52)

Em outras palavras, estariam mais próximas das concepções hegemônicas as práticas “de autorização de governos” e mais próximas das concepções contra hegemônicas as formas “de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais”. (AVRITZER; SANTOS, 2005, p.52-53)

Se até a promulgação do texto constitucional os processos políticos eram marcados pelo autoritarismo, representados por fatos como ausência de eleição para prefeitos de capitais até 1982, eleição indireta para Presidente até 1988 e impossibilidade de o Poder Legislativo propor leis em matéria financeira e orçamentárias (FERNANDES, 2006, p. 51), com o advento da Constituição Federal de 1988, permeada por elementos democráticos hegemônicos e não hegemônicos, as possibilidades de participação de diversos atores sociais nas instâncias de poder foram ampliadas.

A Constituição de 1988 é apontada por Nelson Saule Junior (1997, p.18) como representativa de um avanço em relação à Política Urbana por “estabelecer, pela primeira vez, uma política pública que tratasse da questão urbana voltada a atender os objetivos da reforma urbana”. Nesse mesmo sentido Edésio Fernandes (2006, pp. 152-153) defende o surgimento de um direito coletivo ao planejamento das cidades, no qual a descentralização e a democratização das tomadas de decisões sejam fatores de legitimidade das ações estatais na cidade.

Além das previsões do art. 14 sobre referendo, plebiscito e processos legislativos de iniciativa popular, a participação popular em nível local foi expressamente prevista no art. 29, XII por meio da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. As bases constitucionais de democracia direta foram responsáveis ainda pelo aparecimento de instituições participativas, entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Exemplo utilizado para representar os impactos da participação política em nível local foram as experiências ocorridas no Município de Porto Alegre com o Orçamento Participativo e o Plano Diretor. No caso do Orçamento Participativo, destaca-se a criação de mecanismos de compatibilização entre os processos de participação e de deliberação, como a instituição de um conselho com competência para deliberar sobre orçamento e negociar prioridade com o poder público local. No caso do Plano Diretor, destacou-se a participação popular no seu processo de elaboração e a previsão em seu artigo primeiro da necessidade de uma gestão democrática, participativa e descentralizada da cidade (AVRITZER, 2005, p. 573)

O caso do Plano Diretor de Porto Alegre destaca-se ainda pelo fato de que somente com a promulgação da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), restou estabelecido legalmente a obrigatoriedade de participação popular. Antes disso, autores como Hely Lopes Meirelles apontavam que a participação popular na elaboração do Plano Diretor se daria de maneira indireta, por meio do Prefeito Municipal:

A elaboração do *plano diretor* é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada à órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população. (MEIRELLES, 2006, p. 540, grifos do autor)

A questão que se coloca, dessa forma, é que após a Constituição de 1988, além das instâncias representativas, diversas decisões políticas passaram a ser tomadas diretamente ou negociadas de forma mais direta com o povo. No caso específico do

Planejamento Urbano, as decisões políticas passaram a ter como requisito a participação popular²⁷.

Embora os impactos dessa mudança de paradigma da tomada de decisões no âmbito das questões urbanas possam ser analisados sob diferentes perspectivas, optou-se no presente trabalho por avaliar como um dos atores institucionais que também fora impactado pela nova ordem constitucional pode reagir quando suscitado a decidir sobre a observância dos procedimentos participativos à nível local: o Poder Judiciário.

3.2 Em uma teia: Constituição, Poder Judiciário e Políticas Urbanas

Se com a Constituição Federal de 1988 os mecanismos de participação direta se expandiram, o que se relaciona de forma mais direta com os Poderes Executivo e Legislativo, o Poder Judiciário também passou por uma expansão.

Apontada por Boaventura de Santos como um fenômeno global, essa expansão do Poder Judiciário veio acompanhada do “crescimento do protagonismo social e político do sistema judicial e do primado do direito” (SANTOS, 2009, p.10). Esse primado do direito, nas palavras do mesmo autor, pôde ser observado sobretudo no final da década de 80:

(...) desde os finais da década de 1980, o sistema judicial adquiriu uma forte proeminência em muitos países não só latino-americanos, mas também europeus, africanos e asiáticos. Este protagonismo dos tribunais em tempos mais recentes não se dirige necessariamente ao favorecimento de agendas ou forças políticas conservadoras ou progressistas, assentando-se antes num entendimento mais amplo e mais profundo do controle da legalidade, apostando, por vezes, na constitucionalização do direito ordinário como estratégia hermenêutica de um garantismo mais ousado dos direitos dos cidadãos (SANTOS, 2009, p. 12)

A Constitucionalização do direito ordinário apontada por Boaventura de Sousa Santos é representativa do projeto democrático e garantista da Constituição de 88. A Constituição elencou uma série de Direitos Fundamentais a serem garantidos pelo Estado, tendo inovado em matéria de proteção a esses direitos (BONAVIDES, 2018, p.547).

Nesse sentido, a Judicialização enquanto fenômeno relacionado com a tomada de decisões sobre questões de larga escala ou repercussão política e social por parte do Poder Judiciário ocorreria em razão da expansão institucional do Poder Judiciário, da

²⁷ Vide tópico 2.2.

constitucionalização abrangente e do sistema de constitucionalidade adotado (BARROSO, 2010, p.24). A ideia de ativismo judicial:

(...) está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2010, p.25-26)

Especificamente sobre a Judicialização das Políticas Públicas, diversas são as posições sobre a legitimidade do Poder Judiciário em garantir a sua execução. Considerando a noção clássica de separação dos poderes, ao determinar a execução de determinada política pública ou ao garantir o acesso a determinado direito (saúde e educação, por exemplo), o Poder Judiciário estaria ultrapassando sua função jurisdicional e adentrando nas competências da Administração Pública.

Em contrapartida, os defensores da possibilidade de Judicialização das Políticas Públicas argumentam que a inércia do Poder Público seria suficiente para pleitear judicialmente a implementação de determinada política pública ou garantir a tutela de um interesse individual, como seria o fornecimento de determinado medicamento ou a determinação da realização de matrícula em instituição pública de ensino.

Sem desconsiderar as relevantes questões suscitadas pelos que tratam da temática, como o impacto das decisões judiciais no orçamento público, o “embate” entre reserva do possível e mínimo existencial, os limites da interpretação das normas constitucionais e a legitimidade do poder judiciário na definição de interesse público, importa para o presente trabalho constatar que o Poder Judiciário vem sendo demandado a se manifestar sobre Políticas Públicas.

Seja por meio de sentenças proferidas por juízes em 1ª instância nos diversos estados federativos, seja em julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) televisionados e com ampla repercussão nacional, o papel do Estado na garantia dos Direitos Sociais e, conseqüentemente, o lugar das Políticas Públicas nessa garantia, tem sido objeto de disputas.

Assim, considerando-se a amplitude das noções de “função social da cidade” e de “bem-estar dos habitantes” insculpidas no art. 182 da CF/88, consectárias da própria noção de Direito à Cidade²⁸, abre-se um leque de possibilidades para se analisar a relação entre Poder Judiciário e Políticas Públicas Urbanas, que podem ir desde a prestação jurisdicional em casos envolvendo conflitos fundiários²⁹ até a garantia de participação popular na elaboração do Plano Diretor, objeto do presente estudo.

Sobre essa garantia, conforme discorrido no capítulo 1, o Plano Diretor deve ser veiculado por meio de Lei Municipal de iniciativa do Poder Executivo Municipal e a ser aprovada pelo Poder Legislativo Municipal. A participação popular, nos termos do art. 40, §4º do Estatuto da Cidade, deve ser observada tanto na elaboração como na fiscalização da implementação do Plano Diretor. A Resolução nº 25/2005 do CONCIDADES, por sua vez, disciplina especificamente a participação durante a elaboração do Plano. Sintetizando a importância da participação popular na elaboração do Plano Diretor, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2010, p.75):

Pela sua amplitude em questões urbanas, que envolvem direta e indiretamente a rotina das cidades, é que a participação popular é fundamental à elaboração do Plano Diretor, bem como às demais formas de planejamento. Ao garantir o acesso às informações e ao direito de participar, com reuniões e audiências em que é possível compreender, discutir e opinar sobre a situação do Município é que se legitima a ação pública, permitindo que atinja os objetivos traçados na Constituição.

Desse modo, entende-se que tais atos realizados pelo Poder Executivo Municipal que visem a elaboração do Projeto de Lei possuem a natureza de atos administrativos³⁰. Enquanto atos administrativos, portanto, são passíveis de controle judicial. A possibilidade de controle judicial, inclusive, alcança tanto os atos

²⁸ Uma definição possível de Direito à Cidade está insculpida no art. 2º, I e II do Estatuto da Cidade: “I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; 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;”

²⁹ O art. 3º, I da Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades define Conflito Fundiário Urbano como “disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade”

³⁰ Por Ato Administrativo entende-se a “declaração do Estado (...) no exercício das prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicional” (MELLO, 2012, p. 389).

administrativos vinculados³¹ quanto os discricionários³². Para Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2002, p.24), inexistente dúvida quanto à possibilidade de controle dos atos vinculados, uma vez que nesses “o legislador prevê de maneira detalhada as hipóteses em que a Administração deve atuar, definindo também de modo completo qual o conteúdo do comportamento a ser adotado”.

Em relação aos atos administrativos discricionários, em razão do juízo de conveniência e oportunidade da decisão administrativa a ser tomada pela entidade administrativa responsável, surge a necessidade de haver uma maior delimitação da abrangência do controle judicial (SUNDFELD; CÂMARA, 2002, pp.4-25). Em síntese, dispõe os referidos autores:

A competência para julgar a obediência à lei, decerto, permanece inalterada; porém, não se pode imputar ao órgão judicial a função de proferir, havendo mais de uma opção válida, qual a decisão mais conveniente ou adequada. Trata-se do chamado *mérito* do ato administrativo, campo de responsabilidade típico da função administrativa, perante o qual o administrador exerce o juízo de conveniência e oportunidade (discricionário) a respeito do exercício de uma dada competência. A opção tomada nesta margem de competência não decorre de uma pura e simples superposição da norma abstrata da lei ao caso concreto objeto da ação estatal, mas sim de um juízo de conveniência administrativa, alheio, por esta razão, ao confronto oriundo do exame de legalidade (critério jurídico) (SUNDFELD; CÂMARA, 2002, p.25)

Apesar dessas considerações, persistiriam aspectos dos atos administrativos discricionários passíveis de controle judicial. Exemplos desses aspectos seriam a competência da autoridade que expediu o ato e a observância do procedimento previsto em lei. (SUNDFELD; CÂMARA, 2002, p.26)

Outra importante questão suscitada pelos autores diz respeito aos limites da concessão de tutela de urgência em face de ato administrativo. Em suma, em razão da presunção de legitimidade dos atos administrativos, a concessão de tutela de urgência e a conseqüentemente suspensão da eficácia do ato administrativo dependem da demonstração

³¹ Por Ato Administrativo Vinculado entende-se “aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único comportamento possível da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedir-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma” (MELLO, 2012, p. 434).

³² Por Ato Administrativo Discricionário entende-se aqueles “que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.” (MELLO, 2012, p.434)

da violação legal ocorrida, como seria o caso de um ato que não observou o procedimento previsto legalmente (SUNDFELD; CÂMARA, 2002, p.31).

Assim, em decorrência da aplicação do princípio da legalidade à Administração Pública, os atos administrativos realizados pelo Poder Executivo Municipal devem observância aos procedimentos previstos legalmente. No caso da elaboração do Plano Diretor, os procedimentos são aqueles citados no Estatuto da Cidade. A esse respeito:

A complexidade de interesses envolvidos na elaboração do Plano Diretor atribui à atividade administrativa de elaboração do Plano um elevado grau de discricionariedade, com uma multiplicidade de alternativas decisórias. Trata-se de uma discricionariedade legislativa e não de aplicação da Lei. Isso porque o Plano Diretor é uma lei municipal, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, o qual tem o dever de preparar o projeto de lei, o que gera uma discricionariedade por parte do Administrador que dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade poderá elaborar suas escolhas políticas de maneira que acreditar ser conveniente para o seu município. Nesse sentido, a Lei Federal serviria como um limite à discricionariedade do Administrador na elaboração do Plano Diretor, pois contém normas de ordem pública e de eficácia vinculante, nos termos do artigo 1º, parágrafo único. (...) A participação popular funcionaria ao lado das diretrizes do Estatuto da Cidade com um mecanismo de contenção da discricionariedade administrativa do administrador ao elaborar o projeto de Lei (MENCIO, 2007, p.95-96)

A Judicialização de processos de elaboração do Plano Diretor, portanto, poderá ter como fundamentos a inobservância de qualquer um dos três incisos do §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

Feitas essas considerações e antes de passar-se à análise da forma como o Poder Judiciário respondeu a processos ocorridos em três capitais brasileiras, cumpre apresentar alguns questionamentos sobre o Poder Judiciário enquanto espaço de garantia das formas participativas de democracia.

3.3 O Poder Judiciário e a busca pela garantia da Democracia Participativa

A relação entre Poder Judiciário e Democracia Participativa pode ocorrer de diversas formas, a depender da perspectiva adotada. Para o presente estudo, será considerada a ideia apresentada por Leonardo Avritzer (2008, p.60) de que o desenho institucional participativo observado nos Planos Diretores seria mais efetivo diante da necessidade de intervenção do Poder Judiciário no sentido de garantir a participação no processo, além da afirmação de Boaventura de Sousa Santos (2009, p.12) de que a

expansão do Poder Judiciário não está necessariamente vinculada a ascensão de pautas conservadoras ou progressistas.

Obviamente a verificação das hipóteses trazidas pelos autores é tarefa das mais árduas. Apesar disso, as questões suscitadas se apresentam como fundamentais para se analisar as possibilidades de relações entre Poder Judiciário e Democracia Participativa, sob a perspectiva das Políticas Urbanas.

Conjugando-se as duas hipóteses, por não serem excludentes, é possível chegar em duas relações possíveis entre Judiciário e Democracia Participativa. A primeira, considerando a ascensão de pautas progressistas, no sentido de ser o Judiciário capaz de garantir a participação popular nos processos de revisão dos Planos Diretores. A segunda, considerando a ascensão de pautas conservadoras, no sentido de não ser o Judiciário capaz de garantir a participação no processo.³³ Passemos então à uma breve análise das duas hipóteses.

A não garantia por parte do Poder Judiciário da participação popular pode ser explicada considerando-se fatores ligados à sua conformação histórica, predominantemente afeita às classes dominantes, o que encontraria resguardo na legislação, também elaborada pelas e em favor das mesmas classes. A atuação do Poder Judiciário seria marcada por um senso comum teórico mediante o qual a ideologia predominante no Direito seria abstraída e serviria para justificar a ordem jurídica dominante (WARAT, 1993, p. 101-102).

No Brasil, além de o Poder Judiciário ter estado atrelado ao Poder Executivo pouco tempo antes do advento da Constituição de 1988 (FERNANDES, 2006, p. 51), os Juízes ocuparam desde cedo um lugar na elite política do país. Essa elite é caracterizada por José Murilo de Carvalho (2010, p. 102) por sua homogeneidade e por seu distanciamento da população.

As leis, por emanarem do Estado e por este estar ligado às classes dominantes, também seriam a expressão dos interesses dessas classes. Sem desconsiderar as possíveis contradições apresentadas pelas leis, o Estado operaria visando a identificar Direito e Lei, de modo a “convencer-nos de que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo

³³ Em razão das questões trazidas no tópico anterior, identifica-se a garantia da participação como progressista considerando-se os avanços alçados pela Constituição Federal de 1988.

em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar ou acima das leis” (LYRA FILHO, 1993, p.33)

Ao escrever sobre o Planos Diretores no ano de 1999, Flávio Villaça apontava alguns elementos que estariam diretamente relacionados ao futuro desse instrumento. Além de mencionar a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade, o autor apresentou que “Finalmente, dependem (os planos diretores) de um seríssimo teste pelo qual o “solo criado” ainda não passou: o de sua passagem pelo Poder Judiciário, sabidamente conservador” (VILLAÇA, 1999, p.240).

Aprovado o Estatuto da Cidade após mais de década de ampla mobilização social, a sua importância é apontada no surgimento de uma nova geração de Planos Diretores (FONTES, 2019, p.372). A passagem do Plano Diretor pelo Poder Judiciário, por sua vez, por mais que já tenha iniciado, ainda guarda uma série de incertezas, em especial sobre as condições em que este instrumento chegará ao final da passagem. As dificuldades de análise aumentam na medida em que se leva em consideração tratar-se de instrumento presente em quase 3 mil municípios.

No entanto, não se pode desconsiderar a possibilidade de esta passagem se dar a nível federal pelo Supremo Tribunal Federal, como de fato ocorreu em 2015 quando do julgamento do Recurso Extraordinário 607.940. Para Alfonsin (2019, p. 363), o referido julgamento representou uma mitigação do papel do Plano Diretor enquanto Instrumento Básico da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano. Ao estabelecer tese com repercussão geral³⁴ julgando constitucional Lei do Distrito Federal que tratava sobre Condomínios Fechados, o Supremo autorizou que leis elaboradas sem participação possam definir questões relativas ao zoneamento.

Considerando os destinatários das normas em debate, ressaltando-se que se tratam de condomínios fechados localizados em zonas de classe alta, pode-se argumentar que, nesse caso, mostrou-se o Judiciário estar mais afeito aos interesses de determinada classe. A lógica privatista de se entender a propriedade e a própria cidade (FERNANDES,

³⁴ Apesar de no fim do julgamento ter ficado estabelecida a tese de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”, o elemento de participação não foi considerado necessário pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

2006, p.45) prevaleceu no caso em comento, mostrando uma aproximação ao defendido por Lyra Filho.³⁵

A possibilidade de o Judiciário atuar como garantidor da participação popular, por sua vez, teria como explicação possível a ampliação dos direitos sociais por meio da Constituição. Em matéria urbanística, a Constituição teria avançado na determinação de um novo marco jurídico-urbanístico, tendo como uma de suas diretrizes a gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, partindo-se de uma noção de Ativismo Judicial que contemple a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público em matérias de políticas públicas (BARROSO, 2010, p.26), como casos atinentes à saúde e à educação, a garantia da participação popular não seria à priori ativista, já que apenas se estaria dando estrito cumprimento ao texto legal, no caso o Estatuto da Cidade.

No entanto, ao considerar-se a reincorporação por parte dos segmentos populares da pauta do Plano Diretor, e o seu papel na realização de uma reforma urbana e no combate às desigualdades urbanas, vislumbra-se um caráter contra hegemônico desse instrumento. Assim, necessário se faz pensar o ativismo judicial na matéria de participação popular sobre outra perspectiva.

Em trabalho intitulado “Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia”, Rodrigo Uprimny e Mauricio Garcia-Villegas propõem 4 formas de ativismo judicial progressista. Para este trabalho, cinge-se a análise da forma denominada Ativismo Preservador. Localizado dentro de uma categoria denominada Ativismo Ideológico³⁶, o Ativismo Preservador, nas palavras dos autores:

³⁵ O próprio autor não nega a possibilidade dessas contradições legais, inclusive defendendo que “Nosso objetivo é perguntar, no sentido mais amplo, o que é Direito (com ou sem leis), mas é preciso esclarecer, igualmente, que nada é, num sentido perfeito e acabado; que tudo é, sendo. Queremos dizer, com isto, que as coisas não obedecem a essências ideais, criadas por certos filósofos, como espécie de modelo fixo, um cabide metafísico, em que penduram a realidade dos fenômenos naturais e sociais. As coisas, ao contrário, formam-se nestas próprias condições de existência que prevalecem na Natureza e na Sociedade, onde ademais se mantêm num movimento constante e contínua transformação”. (LYRA FILHO, 1993, p. 34)

³⁶ Sobre o Ativismo Ideológico “Um juiz pode reconhecer direitos, que são contestados pelas forças políticas, por considerarem que esses valores não derivam claramente do ordenamento jurídico (...) Este ativismo (...) consiste, pois em declarar judicialmente certos valores ou conferir determinados direitos a certos grupos sociais, pelo que propomos denomina-lo ativismo valorativo ou ideológico” (UPRIMNY; VILLEGAS, 2005, P.324)

“De igual forma, em matéria de ativismo ideológico, às vezes os juízes constitucionais agem contra as maiorias para “criar” um direito que nunca tinha sido reconhecido judicialmente, enquanto, em outros casos, **a sua ação tende a “preservar” uma garantia que já existia no ordenamento, mas que as forças políticas desejam eliminar**” (UPRIMNY; VILLEGAS, 2005, P.324, grifos nossos)

Sem desconsiderar as peculiaridades do Poder Judiciário Colombiano, observa-se que o conceito de Ativismo Preservador se aproxima do que seria uma decisão judicial que determinasse que a elaboração do Plano Diretor observasse o procedimento participativo, após a constatação de que o Poder Público não o estaria observando. As forças políticas que desejam eliminar a garantia da participação, nesse caso, podem ser representadas por grupos econômicos que demonstrem interesse no esvaziamento do Plano Diretor³⁷. A questão central seria a própria crise urbana e os interesses na sua permanência.

Não se nega, portanto, a possibilidade de o Poder Judiciário garantir a participação popular na elaboração dos Planos Diretores, ou até mesmo a possibilidade de este protagonizar a defesa de importantes direitos sociais. No entanto, como advertem os próprios autores colombianos:

Em determinados contextos, o Direito em geral e a justiça constitucional em particular podem vir a tornar-se instrumentos de emancipação social. Mas não é por isso que o direito perde a sua vertente de dominação social: as potencialidades emancipatórias da justiça constitucional são, pois, limitadas, e o predomínio das estratégias judiciais apresenta riscos para o dinamismo e a criatividade dos movimentos sociais. (UPRIMNY; VILLEGAS, 2005, p.335)

Sejam quais forem as explicações dadas para o fenômeno da Judicialização, bem como as hipóteses de respostas a serem dadas pelo Poder Judiciário em matérias de Direitos Fundamentais, não se pode olvidar de que o tema do controle judicial das políticas públicas, do qual a política urbana está inserida, tem estado presente no cotidiano das cidades brasileiras, o que faz surgirem processos judiciais sobre a matéria. É sobre três processos judiciais específicos que o próximo capítulo tratará.

³⁷ Nesse sentido, Maricato (2015, p. 88): “Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades periféricas apresentam problemas graves. Mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, seguindo interesses tradicionais que comandam a política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.”

4. JUDICIALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE REVISÃO DE PLANOS DIRETORES EM TRÊS CAPITAIS BRASILEIRAS

No presente capítulo serão descritas três ações judiciais, ocorridas nos Município de Fortaleza (CE), São Paulo (SP) e Palmas (TO) que tiveram como fundamento o questionamento sobre a participação popular nos processos de revisão dos Planos Diretores. Considerando que o objeto da pesquisa é analisar como o Poder Judiciário responde a tal questionamento, optou-se por analisar três casos que ocorreram em contextos diferentes³⁸, de modo a permitir que, diante das limitações do trabalho, suas conclusões possam ter maior representatividade.

Desse modo, a análise das ações judiciais esteve focada nos argumentos trazidos pelas partes e no conteúdo das manifestações judiciais que se relacionaram diretamente com a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor. Assim, questões como o conteúdo dos projetos de Plano Diretor, improbidade administrativa ou irregularidades na celebração de contratos, que apareceram ao longo das ações, não foram objeto de análise.

4.1 Ação Civil Pública em Fortaleza (CE)

Em 30 de agosto de 2004, o Ministério Público Federal (MPF) e a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) ajuizaram a Ação Civil Pública nº 99/2004 em face do Município de Fortaleza, da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF) e da Universidade Federal do Ceará. A ação foi proposta na Justiça Federal do Ceará e resultou no Processo nº 0020673.46.2004.05.8100, em trâmite na 1ª Vara Federal da Justiça Federal do Ceará.

Na petição inicial apresentada pelos autores, são apontadas nulidades nos atos referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração do anteprojeto da

³⁸ À título de ilustração, A cidade de Fortaleza (CE) é a 5ª cidade mais populosa do Brasil com 2.452.185 habitantes e possui uma área de 312,407 km². A cidade de São Paulo (SP) é a cidade mais populosa do país com 11.253.503 habitantes e possui uma área de 1.521,110 km². Por fim, a cidade de Palmas (TO) possui uma população de 228.332 habitantes e uma área de 2.218,942 km² (IBGE, 2010).

Legislação Urbanística de Fortaleza (LEFGOR)³⁹, especialmente do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Foi alegado que o processo de elaboração da LEGFOR, do qual se inclui o Plano Diretor, iniciou-se em 2002 sem participação popular.

Após 2 anos da celebração do contrato entre Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), ASTEF e UFC, foram apontadas diversas irregularidades. Sobre a participação popular, mencionou-se a tentativa de participação da população no processo, com manifestações populares em audiências públicas e realização de uma campanha pelo Plano Diretor Participativo. Contestava-se que a Prefeitura havia realizado apenas uma reunião em cada Regional de Fortaleza no ano de 2003, nas quais teriam ocorrido simplesmente a apresentação do diagnóstico dos estudos elaborados, não a discussão do Projeto de Lei a ser apresentado ao Poder Legislativo.

Além disso, contribuições encaminhadas pela Internet pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Ceará (IAB-CE) e pela própria FBFF não teriam sido consideradas pelo Poder Público em razão de terem sido encaminhadas fora do prazo. Sintetizando a forma como se deu a participação popular no processo, alegam os autores que:

“Como única “tentativa de homologar” o cumprimento da exigência de participação popular, a equipe técnica, formada por profissionais da ASTEF/UFC e servidores públicos de Fortaleza, “defende-se” alegando que houveram reuniões em Câmaras Técnicas e em audiências públicas no âmbito da Comissão de Avaliação Permanente do Plano Diretor (CPPD) e no Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), que não se prestam a representar a população, pois não são sequer paritários, mas constituem representações de categorias profissionais de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo.”

Nesse sentido, defendem os autores da ação que a participação na fase de elaboração do Plano Diretor deve se dar por meio de debates, consultas e audiências públicas, que deverão ser consideradas em seu aspecto material (abrangência de atores envolvidos, conteúdo das discussões) e não apenas no aspecto quantitativo, sob pena de esses processos constituírem-se em meras formalidades que não contribuam de fato para a elaboração do Plano Diretor. Na medida em que não teria ocorrido a devida publicidade dos

³⁹ Além do Plano Diretor, estavam inseridos no objeto do LEGFOR o anteprojeto da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o anteprojeto do Código de Obras e Posturas.

atos do poder público municipal, tampouco disponibilizado o acesso às informações produzidas, a população de Fortaleza não teria participado na elaboração do conteúdo do Projeto de Lei do Plano Diretor.

Defenderam os autores que a participação deve ocorrer em todas as etapas de elaboração do Plano, incluindo a fase de elaboração do diagnóstico, de discussão da proposta de lei com a participação de técnicos que possam repassar a linguagem técnica a uma linguagem mais acessível à população, de transformação das sugestões da população em linguagem técnica e, finalmente, do encaminhamento do Projeto de Lei para a Câmara de Vereadores.

Em Fortaleza, o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara de Vereadores em 2004, apesar das irregularidades apontadas pelos autores. Foram utilizados como fundamentos jurídicos básicos na ação as disposições constitucionais sob a competência municipal no âmbito do Planejamento Urbano⁴⁰ e as disposições constitucionais⁴¹ e legais⁴² que fundamentam a participação popular na elaboração do Plano Diretor. Por fim, foi mencionado também o Termo de Referência do Ministério das Cidades⁴³ sobre elaboração de Planos Diretores elaborado em 2003 a partir da I Conferência Nacional das Cidades, no qual consta a criação de um Núcleo Gestor composto por vários segmentos da sociedade e responsável por coordenar o processo de elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor.

Por fim, entendendo que os atos realizados pela Administração Pública têm como parâmetro as normativas citadas, reduzindo, portanto, o nível de discricionariedade, os autores pediram liminarmente a suspensão do processo de elaboração da Lei do Plano Diretor, com o reinício dos trabalhos e a garantia da participação popular em todas as fases do processo. Além de pedirem, também em caráter liminar, a suspensão do contrato entre UFC, ASTEF e PMF, ao final da peça solicitaram ao juízo a procedência da ação com a confirmação das tutelas antecipadas requeridas.

⁴⁰ Art. 30, I e 182, §1º e §2º da Constituição Federal de 1988.

⁴¹ Art. 1º, 29, XII e XIII, 216, §1º e 225 da Constituição Federal de 1988.

⁴² Art. 1º, p. único, 2º, 40, §4º, 41, 43, 44 e 45 da Lei nº 12.057/01 (Estatuto da Cidade).

⁴³ Resultado desse termo foi a elaboração do documento “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”, cujo conteúdo básico está presente na Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades.

Em relação aos pedidos em caráter liminar, em 23 de setembro de 2004 o juízo decidiu pela não concessão da tutela antecipada, optando por apreciar os pedidos após a contestação de todos os réus. Após resumir a ação em duas causas de pedir, a primeira sobre a suposta ausência de legítima participação popular na elaboração do anteprojeto do Plano Diretor e a segunda sobre supostas irregularidades no contrato celebrado para elaboração do anteprojeto, o juízo se pronunciou sobre as causas, mesmo sem decidi-las.

Sobre as irregularidades contratuais o Juízo apontou a ausência de elementos aptos a apontarem as irregularidades, o que prejudicava o julgamento antecipado. Sobre a participação popular, assim se posicionou o magistrado:

(...) não se pode olvidar a grande importância que tem um plano diretor para uma cidade do porte de Fortaleza. Porém, cabe ao Judiciário analisar com isenção, independência e imparcialidade as questões que lhe são dirigidas, respeitando, porém, as questões "interna corporis" do Legislativo e as que se denominam de "mérito administrativo" na atividade de conveniência e oportunidade do Poder Executivo (Administrador Público). Sem esquecer as questões políticas propriamente ditas que fogem à competência quer do Judiciário, quer do Ministério Público.

Após isso, houve a apresentação de contestação pelas rés nas quais foram alegadas a ilegitimidade do MPF e da FBFF na propositura da ação, a incompetência do Juízo Federal para o julgamento e a regularidade dos contratos celebrados. Destaca-se, por oportuno, o teor da contestação apresentada pela PMF, apresentada em 21 de novembro de 2004, haja vista ter se detido às questões atinentes à participação popular no processo.

Nesse sentido, alegou o Poder Público Municipal que houve a disponibilização de todo o material do Projeto LEGFOR na internet, além da promoção de várias reuniões e audiências públicas junto à população, aos conselhos municipais e diversos segmentos da sociedade. Em relação às alegações de fragilidades nos processos participativos apresentadas pelos autores, limitou-se a PMF a alegar que cumprira o estabelecido nos art. 40, §4º, I, II e III do Estatuto da Cidade, uma vez que realizou as audiências públicas e debates, defendendo que a lei não define como e quando estes devem ser realizados.

No dia 14 de agosto de 2009, após quase 5 (cinco) anos da propositura da ação, foi proferida sentença de extinção do processo sem resolução de mérito pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Justiça Federal do Estado do Ceará, não tendo sido analisados os pedidos referentes à participação popular no processo. Prosseguiu a ação tendo como mote a

discussão da competência da Justiça Federal para julgamento do feito e da legitimidade ativa do MPF e da FBFF para propositura da ação.

Somente em 26 de abril de 2016 esgotaram-se todos os recursos apresentados pelas rés, tendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) mantido o acórdão proferido em 25 de novembro de 2011 pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região no qual foi reconhecido a legitimidade ativa dos autores e a competência da Justiça Federal para o julgamento. Após a decisão do STJ, os autos foram remetidos para o Juízo da 1ª Vara Federal da Justiça Federal do Ceará para julgamento do mérito da ação. A sentença de mérito foi proferida em 05 de abril de 2019, quase 15 anos após a propositura da ação. Em razão do lapso temporal, restou prejudicado a análise de mérito quanto à participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza, nos seguintes termos:

Com a devolução dos autos das instâncias superiores, concluída a causa pela legitimidade da UFC e competência da Justiça Federal, estando o processo tramitando desde 2004, o pedido de suspensão do processo de elaboração da lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Fortaleza perdeu o objeto, em razão de já ter sido apresentado novo projeto, devidamente transformado em lei municipal, que vem a ser o novo Plano Diretor da cidade, Lei Complementar Municipal 062, de 02/02/2009. Os demais pedidos ligados a esta questão, restaram também prejudicados, resta analisar a questão da irregularidade do processo de licitação.

A referida sentença julgou procedente em parte os pedidos dos autores, reconhecendo apenas a nulidade do processo administrativo de dispensa de licitação no contrato celebrado entre PMF, ASTEF e UFC, condenando as duas últimas a restituírem as quantias recebidas em razão do contrato. Em razão da referida sentença a UFC apresentou apelação a Tribunal Regional Federal da 5ª Região, estando atualmente pendente a apreciação.

4.2 Ação Civil Pública em São Paulo (SP)

Em 24 de março de 2008, a União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior, a Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo (FACESP), o Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e o Movimento Defenda São Paulo ajuizaram Ação Civil Pública em face do Município de São Paulo e da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo. A ação foi proposta na Vara da Fazenda Pública da Comarca de

São Paulo (SP) e resultou no Processo nº 0111161-75.2008.8.26.0053, em trâmite na 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo.

Os autores apresentaram na petição inicial irregularidades no processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo, iniciando-se pela convocação realizada em julho de 2007 para as audiências públicas destinadas à exposição e ao debate do anteprojeto de lei do Plano Diretor. A referida convocação, conforme alegado, não teria sido amplamente divulgada na imprensa oficial, nos jornais de ampla circulação, na mídia televisiva e por outros mecanismos que garantissem a divulgação no âmbito das 31 subprefeituras do município. A ampla divulgação seria um requisito básico em razão da importância do Plano Diretor enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, nos termos do art. 182, §1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, apontaram os autores que a convocação para as audiências públicas seguiu uma lógica de divisão das discussões em três partes distintas do Projeto de Lei a ser elaborado. Apesar de terem sido feitas convocações para 4 (quatro) audiências públicas e 31 (trinta e uma) assembleias regionais na área de cada subprefeitura, apenas aquelas destinavam-se a discussão do Plano Diretor, enquanto as demais voltavam-se a discussão de Planos Regionais Estratégicos da Subprefeituras e da proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo. Assim, não teriam ocorrido discussões sobre o Plano Diretor no âmbito de cada subprefeitura, prejudicando a participação popular no processo.

Em relação ao acesso aos documentos destinados ao entendimento das propostas de alteração do Plano Diretor, alegaram os autores que a Prefeitura teria disponibilizado documentos exclusivamente por meio de um endereço eletrônico. Argumentam as entidades que essa metodologia acabava por restringir o acesso à maioria da população que não possuía acesso à internet. Essa restrição representou a negação da possibilidade de participação nos processos em curso, descumprindo o disposto no art. 40, §4º, II e III do Estatuto da Cidade. Sintetizando as problemáticas, apontaram os autores que:

Ora, não é desejável que qualquer política pública seja revista sem que hajam os aprofundados estudos ou avaliações do instrumento legal que justifiquem a revisão dessa política. Ainda que existam esses estudos, estes deveriam, necessariamente, ter sido amplamente divulgados para a população, para que esta

tivesse os indispensáveis elementos de compreensão que justificasse as alterações propostas, o que de fato não ocorreu.

Ademais, além dos problemas relativos à divulgação das audiências e dos documentos relativos ao processo de revisão em curso, fora apontado pelos autores que os procedimentos adotados pelo Poder Público durante as audiências públicas realizadas impossibilitaram a verdadeira participação dos cidadãos que conseguiram comparecer, uma vez que, além de ser disponibilizado o diminuto tempo de 2 minutos para as manifestações dos presentes, essas não teriam sido recebidas pelos órgãos competentes e, conseqüentemente, não influenciaram o conteúdo do projeto de lei apresentado à Câmara Municipal.

Nesse contexto, os autores requereram em sede de tutela antecipada de caráter liminar a imediata suspensão do processo de tramitação do Projeto de Lei 01-0671/2007 do Poder Executivo, o qual trata da revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo. Após a suspensão, foi solicitada a remessa do processo ao Poder Executivo Municipal de modo que fosse garantida a participação no processo. Foi solicitada a dispensa da oitiva do Poder Público considerando a possibilidade de aprovação do projeto de lei pela Câmara de Vereadores.

Além da confirmação das tutelas requeridas, de modo que fosse definitivamente anulado o Projeto de Lei em comento com a posterior adequação do Processo de Revisão do Plano Diretor aos ditames apontados, os petionários descreveram que as condições reais e efetivas de exercício do direito de participação popular deveriam ocorrer por meio de: i) ampla divulgação das informações e dados necessários na mídia; ii) realização de audiência temáticas e gerais nas áreas de todas as subprefeituras com ampla divulgação dos locais e horários acessíveis à maioria da população; iii) garantia do direito de manifestação dos cidadãos nas reuniões e audiências por, no mínimo, 5 (cinco) minutos; iv) elaboração e divulgação das atas das reuniões realizadas; v) replicação dos procedimentos referidos no âmbito da Câmara Municipal após o envio do Projeto por parte do Poder Executivo.

Em 02 de setembro de 2008, em julgamento do pedido de tutela antecipada em caráter liminar, o juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo indeferiu os pedidos por considerar que os autores não conseguiram demonstrar cabalmente que não houve participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo, o que

impossibilitaria a concessão da medida liminar de suspensão do trâmite do projeto de lei. Ademais, justificou a ausência do *periculum in mora* em razão de não ter ocorrido nenhum andamento processual legislativo relativo ao projeto objeto da ação.

Em contestação, alegou o Município de São Paulo que convocou as audiências públicas em prazo adequado, tendo garantido a divulgação por meio da imprensa oficial e jornais de grande circulação. Em relação aos documentos atinentes ao processo, informou que foram disponibilizados na Secretaria de Planejamento e em cada uma das subprefeituras de São Paulo, além de estarem disponíveis em meio digital. Informou sobre a realização de 4 audiências públicas, 31 audiências regionais nas subprefeituras e 5 reuniões extraordinárias na Comissão Municipal de Política Urbana (CMPU). Sobre a não incorporação das sugestões das ideias apresentadas nas audiências públicas, afirmou que o Projeto de Lei encaminhado adotou parte delas.

Por fim, apresentou a Prefeitura o argumento de que a Lei Orgânica do Município impõe a Administração Pública a convocação de 2 audiências públicas quando da revisão do Plano Diretor, o que teria sido cumprido. Nesse sentido, as argumentações trazidas pelos autores teriam a pretensão de questionar a discricionariedade administrativa em contraposição ao juízo subjetivo por eles formulado.

Em 29 de julho de 2010 foi proferida sentença de mérito no âmbito do Processo. Inicia o juízo apontando a existência de incompatibilidades entre o processo administrativo municipal de elaboração do projeto de lei do Plano Diretor com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Enfatizando que não cabe ao Poder Judiciário o juízo de mérito acerca do teor do anteprojeto, mesmo se fosse o caso de constatar que o seu teor seria o mais benéfico à sociedade, o juízo afirma que o mesmo não merece prosperar em razão de não observar a necessária participação popular, corolário da gestão democrática das cidades. Prossegue a sentença tratando sobre o conteúdo da participação popular, discutindo sobre a necessidade de observância das resoluções do CONCIDADES por parte do Executivo Municipal.

Partindo da descrição do CONCIDADES como órgão colegiado de natureza consultiva ligado ao Ministério das Cidades, aponta o juízo que à aplicabilidade das

resoluções, embora embasadas em conhecimentos técnicos e decisões do conselho, não seria obrigatória em razão de sua natureza também consultiva.

Sem desconsiderar a importância das resoluções no sentido de garantir o cumprimento das disposições do Estatuto da Cidade, pontua o magistrado que ao adentrar na questão sobre a conveniência da utilização ou não das resoluções pela Administração local o Poder Judiciário estaria interferindo de maneira indevida nas competências do Poder Executivo. Destaca, nesse sentido, que as resoluções atuam como parâmetros para o povo, em razão da legitimidade de sua elaboração, mas não para o Poder Judiciário em face da ausência de condições técnicas e atribuições constitucionais para avaliar a utilidade das resoluções, mencionando especificamente a Resolução nº 25/2005 do CONCIDADES.

Após essas considerações, passa o magistrado a discorrer especificamente sobre o conteúdo da participação popular. Inicia a análise afirmando que para que exista uma ampla participação popular se faz necessário que os cidadãos tenham acesso aos documentos necessários para embasar sua opinião. Desse modo, a simples convocação da sociedade para participação de atos públicos não seria suficiente para garantir a participação popular conforme preconizada nos art. 2º, II e art. 43 do Estatuto da Cidade.

A gestão democrática exige do Poder Público que durante todo o processo de elaboração do Plano Diretor sejam realizadas amplas campanhas de conscientização e convocação dos cidadãos voltadas para a participação qualificada ao longo do processo, não apenas para estimular a presença em audiências públicas, por exemplo. As campanhas, portanto, não se confundem com as convocações para a participação de audiências.

Nas campanhas, além da sensibilização para a importância de debates as temáticas correlatas ao Plano Diretor, necessário se faz que haja um nível de aprofundamento que permita aos participantes compreenderem as discussões, possibilitando que sejam formuladas críticas e sugestões diante das propostas apresentadas pelo Poder Público. Nesse sentido, caberia também à campanha informar aos cidadãos os mecanismos de participação ao longo do processo, incluindo os modos de se dirigir de modo formal e direito à Administração Pública.

Outra questão apontada acerca do conteúdo da participação popular é a adequação das ações propostas pelo Poder Público à dinâmica de parte da população. Embora tenha considerado que a convocação com 15 dias de antecedência para audiências públicas se mostre adequada, pontuou o magistrado que é preciso que, além disso, os horários e locais também sejam organizados de modo a possibilitar o máximo de participação possível. Essa metodologia de construção dos espaços democráticos confluiria para garantir uma maior diversidade de participantes, evitando processos que se resumam em apenas referendar as propostas previamente elaboradas pelo Poder Público. O conteúdo participativo, portanto, é caracterizado pela possibilidade de deliberação e modificação das propostas apresentadas pelo Estado.

Sobre as alegações do Poder Público Municipal de realização de 31 audiências regionais, pontuou o magistrado que estas de nada serviram para a elaboração do anteprojeto do Plano Diretor, uma vez que tiveram como foco a elaboração de outra legislação. A rigor, prossegue o magistrado, ocorreram apenas 4 audiências públicas no Município de São Paulo que tiveram como condão a discussão do Plano Diretor.

Prossegue ainda o juízo argumentando que, no que tange à obrigatoriedade de realização de apenas duas audiências públicas, conforme alegado pelo Município, mostrou-se insuficiente e desproporcional que o processo de elaboração do Plano Diretor de São Paulo, em razão das dimensões do Município, utiliza-se essa quantidade como parâmetro. Aponta o juízo que, considerando que o art. 40 teria estabelecido a realização de no mínimo 2 (duas) audiências para um município com vinte mil habitantes, não se mostrava razoável que em São Paulo fossem realizadas apenas 4 (quatro).

Além disso, um fator que agravou essa desproporcionalidade foi a realização das audiências públicas em 4 (quatro) dias seguidos em diferentes regiões da cidade, dificultando a participação dos munícipes e considerando-se ainda que quando da realização dessas audiências o anteprojeto do Plano Diretor já encontrava-se finalizado. Ou seja, as audiências teriam como objetivo apenas apresentar discussões já formuladas, mitigando a possibilidade de qualquer proposição por parte dos participantes. Nesse sentido, aduziu o magistrado que:

Outrossim, corrobora a tese das requerentes o fato de que, tão-somente após um mês das audiências públicas que ocorreram de 7 a 10 de agosto de 2007, o anteprojeto foi remetido a votação final ante a CMPU e então encaminhada ao legislativo. Ou seja, em um processo complexo que, segundo ambas as partes, necessita de profundos estudos para ser realizado, é no mínimo questionável a capacidade da Administração de com acerto, acatar ou rejeitar motivadamente cada uma das sugestões apresentadas nas 4 (quatro) audiências públicas e, quando acatando, de modificar a sistemática do plano diretor de modo a se coadunar com as expectativas da população.

Ao final da sentença, julgou o juízo parcialmente procedente a ação civil pública para invalidar o Projeto de Lei Municipal nº 01-0671/2007 e determinar a realização do processo de elaboração da Lei de Revisão do Plano Diretor de modo que sejam assegurados os princípios da gestão democrática das cidades e da participação popular, determinando ainda a concessão de tutela antecipada para determinar a imediata suspensão do Projeto de Lei, cabendo à Câmara Municipal de São Paulo adotar as medidas cabíveis para garantir a suspensão.

Por fim, merece destaque ainda o fato de o magistrado não ter acolhido os pedidos formulados pelos autores sobre o modo de ocorrer o processo de revisão do Plano Diretor, justificando que cabe ao juízo “apenas os aspectos amplos de legalidade do devido processo legal legislativo, margem que não autoriza a invasão e a vinculação do Poder Legislativo em condutas especificadas ora requeridas pelos autores (...)”.

Por fim, após a referida sentença o Município de São Paulo apresentou recurso de apelação com pedido de permissão para o processamento do Projeto de Lei Municipal nº 01-0671/2007 e, conseqüentemente, reformar a sentença do juízo de 1º grau quanto a invalidação do processo de elaboração do referido projeto. Assim, em 30 de julho de 2018 foi proferido acórdão pela 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de extinguir o processo em razão da retirada de pauta e posterior arquivamento do Projeto de Lei.

4.3 Ação Civil Pública em Palmas (TO)

Em 25 de setembro de 2017, o Ministério Público do Estado do Tocantins ajuizou Ação Civil Pública em face do Município de Palmas. A ação foi proposta na Vara dos Feitos da Fazenda e Registros Públicos da Comarca de Palmas (TO) e resultou no

Processo nº 0031912-56.2017.827.2729, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos da Comarca de Palmas (TO).

Na petição inicial são apontados vícios no Processo de Revisão do Plano Diretor de Palmas, alegando-se a inexistência de divulgação do processo, a ausência de participação popular e a falta de publicidade dos atos e documentos, de modo que seriam nulas as Audiências Públicas realizadas pela Comissão e Equipe Técnica responsáveis pelo processo de revisão.

Foi apresentado pelo Ministério Público Estadual que o Prefeito Municipal do Município de Palmas teria dado início ao Processo de Revisão em um evento restrito realizado na Universidade Luterana de Palmas em setembro de 2015. Na ocasião, teria sido apresentada pelo Presidente do Instituto de Planejamento Urbana de Palmas (IPUP) a versão finalizada do Projeto de Revisão do Plano Diretor de Palmas, sem que fosse propiciado à comunidade local o conhecimento e a oportunidade de participar do processo.

Em razão disso entidades, associações, conselhos e profissionais teriam passado a se mobilizar em busca da regularização e democratização do processo, fornecendo documentos, pareceres e estudos sobre o processo para o Ministério Público Estadual, apontando suas irregularidades. As organizações chegaram a elaborar um documento intitulado “Carta Aberta à Sociedade Palmense – Plano Diretor Municipal: Palmas Participa!” no qual, dentre outras questões, é apresentada a necessidade de criação de um novo Núcleo Gestor para conduzir os trabalhos de Revisão do Plano Diretor, haja vista que a Comissão Especial instituída pelo Prefeito Municipal responsável por essa condução seria composta majoritariamente por servidores municipais.⁴⁴

Também foram apresentadas denúncias diretamente ao Ministério Público no início de 2016 em documento assinado por 12 (doze) membros da Comissão Especial. Além da alegação de ausência de participação popular no processo, foram apresentadas denúncias de interferência do Poder Público nos trabalhos da Comissão, reiteradas alterações na composição da Comissão, inobservância das formalidades quanto ao registro das atas das reuniões, publicações no Diário Oficial do Município em desacordo com as

⁴⁴ A Comissão era composta por 20 representantes do Poder Executivo Municipal e por 18 representantes da sociedade civil, nos termos do Decreto 1151/2015 do Poder Executivo.

deliberações da Comissão, paralização das atividades e retirada do endereço eletrônico referente ao Processo de Revisão do Plano Diretor de junho de 2016 a abril de 2017, dentre outras.

Em síntese, o Ministério Público apresentou em sua petição irregularidades referentes à ausência de divulgação e publicidade do processo de revisão, falta de mobilização da comunidade e consequente ausência de participação popular. Apresentou ainda as medidas extrajudiciais adotadas, mencionando Recomendações Ministeriais elaboradas em outubro de 2015, em junho e em novembro de 2016 e em junho de 2017. Sintetizando as tentativas anteriores à propositura da ação, o Ministério Público afirmou que:

No entanto, percebemos que nosso esforço em dialogar com os gestores públicos municipais neste processo foi totalmente em vão, pois continuaram insistindo em descumprir o ordenamento jurídico, tanto pela Constituição Federal quanto pelo ESTATUTO DAS CIDADES que regulamentou o dispositivo constitucional a respeito do Planejamento Urbano. Vários equívocos e ilegalidades foram praticados durante todo este período em que tramitou, de forma tumultuada, restrita e silenciosa, o processo de revisão do Plano Diretor de Palmas. Não houve sequer um Planejamento do Trabalho, visando instruir e orientar os membros da Comissão, conforme foi reivindicado pelos integrantes da primeira Comissão Especial nomeada pelo Prefeito, no final do ano de 2015.

Fundamentando que o Poder Público Municipal de Palmas não havia observado os parâmetros definidos na Constituição Federal⁴⁵, no Estatuto da Cidade⁴⁶, na Constituição do Estado do Tocantins⁴⁷, na Lei Orgânica do Município de Palmas⁴⁸ e nas Resoluções nº 13, 25 e 83 do CONCIDADES quanto à participação popular na revisão do Plano Diretor, o Ministério Público defendeu que essa participação popular deve ocorrer em todas as etapas do processo.

No entanto, diferentemente da metodologia utilizada pelo Município de Palmas, a qual teria se resumido a realização de uma audiência por Distrito com presença majoritária de servidores públicos e nas quais a participação popular restringiu-se a relatos sobre problemas relativos à regularização fundiária e, portanto, sem a construção de propostas a serem incorporadas ao Projeto do Plano Diretor, o Ministério Público pontuou a

⁴⁵ Art. 1º, 29, XII e XIII, 30, VII, 182, §1º e 216 da Constituição Federal de 1988.

⁴⁶ Art. 1º, 2º, I, II e II, 40, §4º, I, II e II, 41, 43, I, II e IV e 45 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

⁴⁷ Art. 104 da Constituição do Estado do Tocantins.

⁴⁸ Art. 179 da Lei Orgânica do Município de Palmas.

necessidade de uma atuação democrática no processo que garantisse, além da participação no processo, a capacitação dos diversos atores envolvidos para discussão das matérias apresentadas.

Desse modo, compreendendo que a atuação da Administração Pública está adstrita às normativas referentes à participação popular citadas, as quais teriam sido violadas pelo Poder Público, o Ministério Público requereu em juízo tutela antecipada em caráter liminar para suspender o Processo de Revisão do Plano Diretor de Palmas, de modo que não fossem realizadas mais audiências públicas até que fossem reestabelecidas as condições para participação da população no Processo ou, em caso de prestação jurisdicional posterior a realização de audiências, que fossem essas consideradas nulas.

Além da confirmação posterior da tutela antecipada requerida, foi solicitada a determinação da obrigação de fazer para que o Município de Palmas procedesse à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final do Plano Diretor, o que deveria ocorrer somente após os processos participativos ocorridos nos Distritos do Município e no Núcleo Gestor, culminando com o encaminhamento à Câmara de Vereadores.

Por fim, solicitou-se também a declaração de nulidade das ações realizadas pelo Município ocorridas antes do lançamento do Site relacionado à Revisão, incluindo as duas audiências públicas realizadas sem participação popular e a condenação do Município de Palmas a garantir o estrito cumprimento do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo na revisão do Plano Diretor.

Em 28 de setembro de 2017 foi proferida decisão indeferindo o pedido de tutela antecipada em caráter liminar apresentado pelo Ministério Público. Conforme argumentação do magistrado, o próprio Ministério Público teria afirmado que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estariam sendo utilizados, haja vista que as reuniões estariam acontecendo e teria sido formada comissão para acompanhar o processo. O magistrado cita ainda o endereço eletrônico sobre o Processo de Revisão do Plano Diretor que se encontra ativo e no qual é possível acessar informações sobre as audiências públicas.

O juízo questiona a serventia da suspensão das audiências públicas na garantia da inclusão da sociedade na discussão do Plano Diretor, argumentando que, além de o processo encontrar-se na fase de debates, a suspensão poderia acabar estagnando os trabalhos de revisão. Conclui o juízo pelo indeferimento do pedido argumentando que, considerando-se a análise superficial característica dos julgamentos de pedidos de tutela antecipada, o Poder Público Municipal demonstrou atenção aos requisitos legais para alteração do Plano Diretor.

Após o indeferimento do pedido de tutela antecipada, o Município de Palmas apresentou contestação alegando que o início formal do Processo de Revisão do Plano Diretor se deu em março de 2016, tendo sido instituída a Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor e posteriormente aprovado um Plano de Trabalho e de Comunicação que norteou as atividades da Comissão. Informou ainda o Município que acatou Recomendação do Ministério Público apresentada em 2015, descrevendo a primeira audiência pública realizada em junho de 2016, além de 15 reuniões comunitárias e 08 reuniões setoriais entre agosto e novembro de 2016, das quais foram gerados 171 relatórios e 3.182 contribuições comunitárias.

Ademais, alegou o Município que realizou a segunda audiência pública em julho de 2017, tendo esta sido realizada nos termos de uma recomendação expedida pelo Ministério Público no sentido de garantir maior divulgação e publicidade. Informou que ainda foram organizadas cinco reuniões comunitárias regionais em agosto de 2017 com a finalidade de discutir questões atinentes ao processo com a população.

Após a contestação apresentada pelo Município, foi proferida sentença no dia 02 de maio de 2018. Sentenciou o juízo no sentido de extinguir o processo sem resolução de mérito pela falta de interesse superveniente do autor, uma vez que a Lei do Plano Diretor havia sido aprovada por meio da Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018. Aduziu o juízo que a Ação Civil Pública deixou de ser o instrumento adequado para combater a eventual inconstitucionalidade da Lei aprovada, o que poderia ser feito por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Apesar de extinguir o feito sem resolução de mérito, o juízo chegou a analisar questões atinentes aos fatos apresentados no curso do processo. Consta na sentença que o

Ministério Público Estadual teve participação em todas as fases de elaboração do processo, tendo inclusive suas recomendações sido acolhidas, inclusive com o reinício do processo de revisão de 2016. Além disso, as audiências públicas teriam sido regularmente divulgadas, sendo dotadas de validade.

Em relação às provas trazidas aos autos, aduziu o juízo que o Município de Palmas apresentou farta documentação probatória enquanto o Ministério Público teria impugnado de forma genérica as alegações do Poder Público, o que traria como conclusão que as acusações seriam controversas. Em resumo, apontou o juízo que:

Os documentos juntados pelo Requerido e não questionados pelo Requerente , demonstram que todos os atos previstos em legislação própria, no que pertine à Revisão do Plano Diretor, foram adotados, culminando na Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018 que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO, de acordo com o disposto no art. 40, § 3º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), constituindo o instrumento básico e estratégico da política de desenvolvimento do Município, aplicável em todo o seu território pelos agentes públicos e privados.

Desse modo, mesmo sendo uma sentença que formalmente não julgou o mérito da ação proposta, o juízo antecipou o seu entendimento da questão nos termos apresentados. Após a sentença, foi interposta apelação pelo Ministério Público em 28 de junho de 2018, encontrando-se pendente de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (Processo nº 0023234-57.2018.827.0000)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão central do presente trabalho se dirigiu à análise, a partir de estudo de casos, do modo como o Poder Judiciário julga ações nas quais seja discutida a participação popular nos processos de revisão de Planos Diretores. O caminho histórico percorrido no capítulo 1 buscou apresentar como a relação entre Plano Diretor e participação popular foi sendo moldada, indicando que, embora desacreditado pelos segmentos sociais enquanto instrumento apto a resolver as principais problemáticas urbanas durante a maior parte da história do planejamento urbano brasileiro, o Plano Diretor acabou sendo reincorporado pelos movimentos sociais após a Constituição de 1988, mais precisamente com a promulgação da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Se o descolamento da realidade da maioria da população, o caráter técnico-burocrático e o afastamento das políticas públicas urbanas explicam o descrédito do Plano Diretor ao longo do século XX, as bases constitucionais e legais relativas à gestão democrática da cidade e a participação popular no processo de planejamento explicam a sua retomada enquanto pauta dos movimentos e atores sociais. Antes de ser uma aposta em um instrumento que já se encontrava presente nos discursos desde o início do Século XX, a retomada do Plano Diretor explica-se por sua nova roupagem democrática, alçando os segmentos populares ao papel de construtores e não apenas de destinatários dos processos de Planejamento e de elaboração de Políticas Públicas. Somam-se a isso os avanços institucionais e participativos observados principalmente com o advento do Estatuto da Cidade, dos quais a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades é representativa.

Ao final do capítulo 1 foram lançados questionamentos acerca das perspectivas futuras desse instrumento. Embora a análise quantitativa do Planos Diretores elaborados nos municípios brasileiros aponte para uma consolidação desse instrumento, a promulgação da Lei nº 13.465/17, da Lei nº 13.874/19, a extinção do Ministério das Cidades e o julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940 do Supremo Tribunal Federal são apontadas como rupturas da nova ordem jurídica-urbanística inaugurada com a Constituição de 1988. O impacto desses acontecimentos demandará um monitoramento

tanto da aplicação das disposições legais como da possibilidade de discussão de constitucionalidade.

O capítulo II iniciou-se com apontamentos sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 sobre a democracia participativa no Brasil, em especial nos Municípios. Partindo de elementos que já permeavam o debate sobre o conteúdo da participação popular durante a Assembleia Nacional Constituinte, apontou-se que a Constituição Federal foi clara ao estabelecer que convivessem no Brasil formas participativas e representativas de democracia, ampliando os canais de participação popular nas tomadas de decisão política.

Essa convivência e o consequente impacto do novo paradigma de participação nas instâncias tradicionais representativas e nas novas instâncias participativas criadas foram relacionados com as chamadas concepções hegemônicas e não hegemônicas de democracia. Assim, mesmo com a ampliação dos canais de participação, a sua materialização pode variar entre uma participação mais vinculada a posição dos representantes (concepção hegemônica) e uma participação mais autônoma dos representantes (concepção contra hegemônica).

No caso do Plano Diretor, embora a Constituição tenha previsto a cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e tenham despontado exemplos de Planos Diretores construídos de forma participativa, foi apontado que somente com o Estatuto da Cidade restou claramente normatizado a obrigatoriedade da participação popular, com o estabelecimento de parâmetros mínimos para que um processo seja considerado participativo.

É nesse contexto que a discussão sobre o Poder Judiciário no pós 88 foi inserida. Partindo-se de noções sobre Judicialização e Ativismo Judicial, foi apontado que o Poder Judiciário estava posto como arena na qual os processos de revisão de Planos Diretores e o conteúdo da participação popular no processo poderiam ser decididos.

Após uma breve discussão sobre as possibilidades do controle judicial dos atos administrativos, foi apontada que a noção de Ativismo Judicial enquanto imposição de condutas ou abstenções ao Poder Público em matéria de Políticas Públicas não se adequaria a discussão proposta no trabalho em virtude de o objeto ser a elaboração de um instrumento

de Planejamento, do qual as Políticas Públicas a serem desenvolvidas devem se basear. Assim, utilizou-se a ideia de Ativismo Preservador para representar uma decisão judicial que preservasse uma garantia normativa prevista, como seria o caso da garantia da participação popular na elaboração do Plano Diretor, prevista no Estatuto da Cidade. Por fim, foram apontadas possibilidades de o Poder Judiciário atuar como garantidor ou não da participação popular considerando concepções que o analisam enquanto Poder atrelado às classes dominantes.

Por fim, no capítulo 3 foram realizadas as análises jurídicas dos casos selecionados. De início, importa destacar as limitações da metodologia de análise escolhida. Embora o método de estudo de caso permita, e inclusive seja recomendado, uma análise documental mais ampla, além de pesquisas de campo e utilização de entrevistas com os atores envolvidos, como foi utilizado em diversos estudos promovidos pelo Ministério das Cidades sobre Planos Diretores, o presente trabalho limitou-se a analisar os autos das três Ações Cíveis Públicas, focando especificamente nos aspectos relacionados à participação popular.

Desse modo, diversos outros aspectos relevantes das ações judiciais poderiam ter sido objeto de análise, não tendo sido pretensão do presente trabalho, portanto, exauridos. Do mesmo modo, os impactos extrajudiciais das ações não foram analisados. Por mais que o autor tivesse acesso a informações sobre outros resultados práticos dos processos judiciais, como a paralisação do processo de revisão do Plano Diretor em Fortaleza, as limitações da proposta de estudo fizeram com que a análise se restringisse a alguns elementos presentes nos autos.

Assim, observou-se na Ação Civil Pública no Município de Fortaleza que a morosidade judicial foi um fator preponderante. Embora tenham os autores solicitado a concessão de tutelar antecipada em caráter liminar, o juízo não considerou estarem presentes elementos que a autorizassem. Apesar disso, no único momento do processo em que se manifestou, mesmo que de forma indireta, sobre a participação popular, o magistrado limitou-se a afirmar que a questão estaria no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, não sendo competência do Poder Judiciário a sua apreciação.

Somente quase 5 (cinco) anos após a propositura da ação fora proferida sentença, sem que esta cuidasse de qualquer aspecto relacionado à participação popular nos termos alegados pelos autores e pelas rés em razão da extinção sem resolução de mérito baseada na incompetência do juízo e dos autores. Após longos períodos recursais nas instâncias superiores, retornou a ação para julgamento em 1ª instância, passados quase 15 anos de sua propositura. Logicamente que o objeto inicial havia se exaurido. A morosidade é tão marcante no caso de Fortaleza que a sentença judicial se dá em período próximo ao estabelecido em lei para a revisão do Plano Diretor de Fortaleza aprovado durante o curso do Processo (Lei Complementar nº 062/2009).

Em São Paulo a Ação Civil Pública teve efeitos judiciais mais concretos. Embora a pretensão inicial de concessão de tutelar antecipada em caráter liminar não tenha sido atendida em razão de o magistrado considerar não estarem cabalmente demonstradas as violações da participação popular no processo, a sentença proferida em julho de 2010 mostrou-se paradigmática. Operou o juízo paulista uma análise minuciosa dos fatos apresentados, apontando a desconformidade dos procedimentos pretensamente participativos com a dimensão do município de São Paulo.

Assim, argumentou que a participação popular é dotada de um conteúdo material que não se limita à organização de momentos de discussão pública. É preciso que os atores que irão participar das discussões estejam qualificados para o momento, cabendo ao Poder Público a promoção de campanhas visando a garantia dessa qualificação. Aproximando-se da ideia de concepção não hegemônica de democracia apresentada, o juízo afirma que os cidadãos devem ter condições de interferir no processo de planejamento, não sendo meros receptores das propostas já formuladas pelo Poder Público.

O juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, ao determinar a invalidação do Projeto de Lei Municipal nº 01-0671/2007 e determinar a realização de um processo de elaboração do Plano Diretor de acordo com os princípios da participação popular e da gestão democrática, aproximou-se também do conceito de Ativismo Preservador trabalhado no presente estudo.

Representativo dessa aproximação foi o fato de o magistrado ter rejeitado os pedidos dos autores no sentido de determinar de que modo o Poder Público deveria agir na

garantia da participação popular. Justificou o magistrado que cabia ao Poder Judiciário apenas o juízo de legalidade da conduta do Poder Público, observando-se os parâmetros definidos na legislação. Não caberia, portanto, a vinculação do Poder Público a condutas determinadas judicialmente e requeridas pelos autores. Mesmo não determinando o conteúdo da participação popular a ser seguido pelo Município, o magistrado trouxe diversas considerações sobre condutas em desacordo com os parâmetros legais, tratando-se de verdadeiro controle judicial de ato administrativo, nos termos delineados no tópico 2.2 do presente estudo.

Por fim, no Município de Palmas, embora não possa ser considerado um processo moroso, o tempo da prestação jurisdicional não se adequou as necessidades do autor da ação. Embora tenha sido solicitada tutela antecipada em caráter liminar, esta foi indeferida sob o argumento de que o próprio autor da ação teria fornecido elementos que demonstrariam que o processo participativo teria ocorrido.

A sentença proferida no caso de Palmas guarda uma peculiaridade. Embora tenha sido uma sentença de extinção do processo sem resolução de mérito, à exemplo de Fortaleza, cuidou o juízo em realizar uma análise material dos fatos e argumentos apresentados pelas partes, à exemplo de São Paulo. Após declarar a perda do objeto em razão da aprovação de Lei do Plano Diretor de Palmas, o magistrado aponta que o Município de Palmas trouxe provas contundentes de que teria realizado audiências e reuniões sobre o Plano Diretor.

Sem se ater de maneira detalhada às denúncias apresentadas pelo autor de irregularidades na condução das atividades, limitou-se o magistrado a afirmação de que do ponto de vista formal o município havia garantido a participação popular ao realizar as audiências públicas. Observa-se nesse caso que a concepção de participação delineado pelo juízo aproxima-se das ideias presentes nas concepções hegemônicas de democracia, ressaltando-se o caráter mais instrumental que a participação popular possui, atrelando-se diretamente à atuação de Poder Público.

Como dito na introdução do presente trabalho, a proposta de estudo de caso não tem o condão de substituir uma análise amostral ampla que pudesse dar conta de um número representativo de Processos Judiciais envolvendo a temática. No entanto, possui o

estudo de caso o mérito de ser um importante instrumento no embasamento de posicionamentos mais generalizados, além de contribuir em um contexto de outros estudos realizados.

Nesse sentido, por mais que sejam muitas as possibilidades de ampliação do embrionário estudo aqui proposto, cumpre destacar à guisa de conclusão que não parece ser o Poder Judiciário o local da garantia da participação popular nos processos de revisão de Planos Diretores. O tempo processual, incluindo as possibilidades de recursos e produção de provas, não parece ser adequado ao tempo político do Plano Diretor. Como ocorreu em Palmas e em Fortaleza, a prestação jurisdicional tardia não possibilitou que a pretensão autoral fosse atendida.

Não se está afirmando, todavia, que o tempo do Poder Judiciário não possa se adequar ao tempo político do Plano Diretor, como demonstra o caso de São Paulo. No entanto, parece ser mais efetivo a utilização da Judicialização enquanto meio de incidência política no Processo do Plano Diretor, sendo uma das estratégias a serem adotadas pelos movimentos que pautam a construção desse instrumento. A possibilidade de prestação jurisdicional positiva seria um bônus com o qual os atores sociais não poderiam contar à priori.

A participação popular e, em última instância, o próprio Direito à Cidade estão inseridos em um contexto mais amplo de lutas que demandam organização social. A Judicialização pode ser um instrumento a se somar nas lutas por cidades mais justas, não podendo, no entanto, ser o principal ou o único.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia Moraes de; BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. **A política urbana que nós tanto amávamos**: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil. In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa [et al] (orgs). Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Modelo de Deliberação Democrática**: Uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005, pp. 561-592

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Cadernos [SYNTHESIS] UERJ, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p. 23-32, 2012.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BASSUL, José Roberto. **A Constitucionalização da questão urbana**. In: Volume IV – Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte anos de Mudanças. Senado Federal, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivens Granda. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>> Acesso em: 20 out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **20 anos de constituição**: uma análise sobre o dever de planejar e executar políticas públicas para cidades sustentáveis. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 8, n. 34, p. 33-58, out./dez. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial. 5. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Planos Diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Estatuto da cidade**: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 8, n. 47, set. 2009.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos Diretores no Brasil**: um estudo de caso. 2010. 336 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE: 2019 Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>> Acesso em: 22 out. 2019.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2001. Rio de Janeiro: IBGE: 2003 Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>> Acesso em: 22 out. 2019.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE: 2013 Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64638.pdf>> Acesso em: 22 out. 2019.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs). **Os planos diretores municipais pós estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

LUFT, Rosângela Marina. **Política Públicas Urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. **Direito e Lei**. In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa (org.). **Introdução crítica ao direito**. 4. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993. p.31-34.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____, **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____, **A cidade é um grande negócio**. In: Revista Teoria e Debate. São Paulo: Revista do Partido dos Trabalhadores, no. 3, junho, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. rev. atual. Revisão e atualização de Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Processo nº 0020673.46.2004.05.8100. Fortaleza. Justiça Federal do Estado do Ceará, 2004. Disponível em: <<https://www.jfcejus.br/>> Acesso em: 20 nov. 2019.

Processo nº 0111161-75.2008.8.26.0053. São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>> Acesso em: 20 nov. 2019.

Processo nº 0031912-56.2017.827.2729. Palmas. Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, 2017. Disponível em: < <http://www.tjto.jus.br/> > Acesso em: 20 nov. 2019.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei.** São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e Democracia:** tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2009

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro.** Ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade.** São Paulo: PÓLIS, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. **Controle Judicial dos Atos Administrativos:** As questões técnicas e os limites da tutelar de urgência" e publicado na Revista Interesse Público: revista bimestral de direito público - Ano 2002, v.4, n.16, mês OUT/DEZ, páginas 23-38.

UPRIMNY, Rodrigo; GARCIA-VILLEGA, Mauricio. **Tribunal Constitucional e Emancipação Social na Colômbia** In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005, pp. 297-330

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169-243.

WARAT, Luís Alberto. **O senso comum teórico dos juristas.** In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa (org.). Introdução crítica ao direito. 4. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993. p.101-104.