



**Participação popular e revisão do plano diretor:
garantia de adequada atuação do gestor municipal**

Popular participation and master plan's review: guarantee of a proper performance from the municipal manager

Carlos Alberto Lunelli

Universidade de Caxias do Sul, Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil(2006)
Professor Adjunto II da Universidade de Caxias do Sul, Brasil
calunelli@gmail.com

Ailor Carlos Brandelli

Universidade de Caxias do Sul, Centro de Ciências Sociais Aplicadas
ailorbrandelli@gmail.com

Resumo

A revisão decenal do plano diretor municipal decorre da previsão legal do Estatuto da Cidade. Esse procedimento implica intervenção mínima do gestor municipal, que inaugura o processo de revisão e conduz sua tramitação, disponibilizando à coletividade, para avaliação e votação, as propostas de mudanças a serem implementadas. A discricionariedade administrativa é limitada à condução do processo e não ao mérito da revisão. A revisão em si será o resultado das decisões decorrentes das audiências públicas e precipuamente, da participação popular. Para tanto, é imperioso disponibilizar à sociedade, de forma clara e completa, todos os instrumentos de comunicação necessários para a apreciação dos dados técnicos que justificariam a alteração do plano diretor e o cotejo do que se pretende alterar com as normas já existentes. Qualquer condução diversa importa em ato ímprobo, passível de condenação, uma vez que na relação urbanística o cidadão é o ator principal da revisão e o principal destinatário da norma.

Palavras-chave: Participação popular. Legitimidade. Revisão. Improbidade.

Abstract: The every ten years review of the municipal master plan is due a legal provision in the City Statute. This procedure implies minimal intervention of the municipal manager, who inaugurates the process of revision and conducts its processing, making available to the community, for evaluation and voting, the proposals for changes to be implemented. The administrative discretion is limited to the conduct of the instead of to the merits of the review. The review itself will be the result of decisions arising out of public hearings and, mainly, from popular participation. Therefore, it is indispensable to make available to society, in a clear and complete manner, all the communication tools necessary for the assessment of the technical data that would justify the change of the master plan and the comparison of what is intended to change with the already existing norms. Any different leading implies in dishonest acting, which is doable, since in the urban relation the citizen is the main actor of the revision and the main recipient of the norm.

Keywords: Popular participation. Legitimacy. Revision. Improbability.

Introdução

A idealização do plano diretor por um município é um notável avanço para a organização e convívio dos cidadãos, especialmente dispondo acerca de localização de equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e organização do transporte público, paisagem urbana, patrimônio natural, cultural e outros aspectos, voltados para ventilação e iluminação natural. Tal é a importância do plano diretor que mereceu, inclusive, previsão constitucional inserida no art. 182 e seguintes, no capítulo que trata da Política Urbana.

A Lei Federal nº 10.257/01 que cria o Estatuto da Cidade trouxe ao plano diretor um realce muito mais amplo do que um documento técnico, atribuindo a ele uma perspectiva político-social. Num contexto prático, o plano diretor municipal é a lei de maior importância no município, pois seus efeitos são sentidos na totalidade da população, inclusive podendo produzir efeitos nos municípios limítrofes, nos casos em que o adensamento populacional ou a destinação de área para construção de um distrito industrial pode afetar sobremaneira nas questões atinentes à poluição, impacto viário e outras.

O Estatuto da Cidade define a necessidade de uma revisão, pelo menos a cada década, com o propósito de apurar se as diretrizes de sua criação ainda se demonstram válidas, a partir do crescimento urbano e as mudanças na economia e no meio ambiente,

dentre outros aspectos. Essa revisão deve respeitar sempre a vocação e o zoneamento de cada espaço urbano e rural.

A revisão do Plano Diretor Municipal tem em sua essência a participação popular, através de audiências públicas, discussões prévias à votação do projeto de lei no Poder Legislativo e demais instrumentos colocados à disposição da sociedade, deixando ao gestor municipal um mínimo espaço de discricionariedade.

A revisão é obrigatória. Todavia, pode-se concluir, ao final, que não há necessidade de que sejam adotadas quaisquer medidas quanto a eventual modificação da legislação, o que caracterizaria assim, uma acertada consonância entre as diretrizes adotadas quando da criação do Plano Diretor com o desenvolvimento do município.

Assim, justifica-se a análise da revisão do Plano Diretor Municipal, atentando aos exatos limites dos princípios norteadores da administração pública nas ações de política urbana, com o reconhecimento da efetiva participação popular, sob pena de o gestor municipal incidir em ato ímprobo por sua omissão ou condução tendenciosa.

1 A obrigatoriedade da revisão do plano diretor: a permanente mudança decorrente dos avanços sociais e econômicos

O Estatuto da Cidade prevê no artigo 40¹ que o Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o que faz em consonância com as demais normas municipais, dentre as quais, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, num conjunto de regras de cunho financeiro, alicerçadas nas diretrizes que formam a base de construção do Plano.

Também compõem o Plano Diretor, em face da abrangência de seus efeitos, as leis municipais que tratam da divisão distrital, regramento do perímetro urbano, regime urbanístico, parcelamento de solo urbano, rural e as normas que tratam de planejamento

¹ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

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

§ 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.

viário. Como normas complementares, mas não menos importantes, estão a inclusão do Código de Obras, de Posturas e outras normas que tratam de matéria urbanística e de ações voltadas ao planejamento municipal.

Por força do caráter especialíssimo do Plano Diretor quanto a sua normatização, as demais normas não necessitam ser revogadas e podem ser adaptadas ao longo do tempo. Entretanto, no caso de comandos que sejam conflitantes com aqueles estabelecidos no Plano Diretor, prevalecem as regras deste último. Veja-se que, como percebe Toshio Mukai,

[...] a Constituição dá poderes e obrigações ao Município sobre a matéria, assim como à União, na fixação das diretrizes gerais. [...]. Esses elementos do plano são voltados para os seguintes conteúdos, que ele deverá consignar e abranger: aspectos administrativo-financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos (de ordenação do território, por meio da disciplina dos usos, ocupações, parcelamentos e zoneamento do solo urbano) e ambientais. (2001, p. 34).

A revisão do plano diretor municipal deve considerar também que as eventuais mudanças que serão propostas podem influenciar os municípios vizinhos, que necessariamente não se relacionam com as divisões territoriais e políticas. Assim, é salutar a existência prévia de uma articulação entre os limítrofes, a fim de que sejam estabelecidas diretrizes conjuntas, visando um crescimento ordenado e regional.

O parágrafo terceiro do art. 40 do Estatuto da Cidade estabelece que a revisão do Plano Diretor ocorra, no máximo, a cada dez anos, podendo o gestor municipal estabelecer um prazo menor para fazê-lo, ou ainda, iniciá-la de ofício e a qualquer tempo, para o caso de um grande investimento empresarial na cidade, considerada obra de considerável impacto, o que seria determinante para se fazerem ajustes em zoneamentos, planejamento viário, visando sua adequação. Todavia, a revisão deverá ser realizada com a cautela necessária quanto aos efeitos de ordem social e econômica que qualquer empreendimento pode causar, tudo atrelado à duração de sua atividade. Aliás, nessa exceção, os recursos técnicos e financeiros para esse fim, serão custeados pelo empreendedor, como estabelece o parágrafo primeiro do art. 41 do Estatuto da Cidade.

A revisão é precedida de estudos em diversos segmentos, realizados por técnicos que em conjunto, estabelecem uma equipe multidisciplinar, que realizará o diagnóstico atual, comparando-o com os dados utilizados quando da edição do Plano Diretor ou de eventuais revisões já efetuadas. Para tramitação em audiências públicas e reuniões que se estabelecem com diversos segmentos sociais, é imprescindível, atendendo-se ao princípio

da transparência, que as alterações sejam demonstradas através de uma exposição clara do que existe na norma e ao lado, do que se pretende alterar.

A revisão do Plano Diretor, exaurida a discussão em todos os segmentos técnicos e sociais, pode concluir que é desnecessária qualquer modificação na norma existente. Isso é legalmente possível, uma vez que analisadas todas as propostas apresentadas, inclusive aquelas de iniciativa dos Conselhos e demais segmentos sociais, conclui-se, frente aos dados obtidos no diagnóstico sócio-econômico-ambiental, que a manutenção dos dizeres do texto da lei inicial ainda é o modelo que mais se coaduna com as diretrizes de sua criação e o panorama físico-social apresentado. Entretanto, sempre se deve considerar que:

Em Planos Diretores atuais de cidades brasileiras pesquisados, tidos inclusive como modelos, consta-se que carecem de efetividade, não possuem diretrizes que indiquem caminhos claros, e os ordenamentos jurídicos complementares não garantem sua efetiva execução. São normas jurídicas positivadas, com alguns avanços, mas sem eficácia em termos de significar um projeto de cidade real e para todos. Há falta de objetividade nas normas. Há uma indefinição sobre o projeto de cidade que está sendo construído. (RECH, 2007, p. 143).

Grande parte das mudanças propostas para a revisão do Plano Diretor partem da construção civil, fomentada pelo investimento das elites dominantes, cuja alteração se distancia em muito do projeto de cidade existente e converge para a especulação imobiliária local.

Portanto, pode o Plano Diretor ser um instrumento de inclusão social e de melhoria contínua da qualidade de vida, ao mesmo tempo em que, se indevidamente conduzido, poderá representar a aprovação de medidas de revisão que se transformam em instrumento de exclusão social. Aliás, na organização da sociedade em cidades:

[...] historicamente e até os dias atuais, sempre houve, na verdade, um acto de exclusão social, tendo como instrumentos normas urbanísticas informais adotadas pela elite dominante e transformada em direito nos nossos municípios. (RECH; BÜHRIN, 2015, s/nº).

Isso é possível, por exemplo, quando se muda a destinação de um bairro residencial, para zona mista, comercial ou industrial. Além de carecer de justificativa plausível que motive a mudança, cria-se nos anos seguintes um ambiente de manifesta beligerância entre aqueles que passam a frequentar estabelecimentos comerciais, de alimentação e casas noturnas, empreendimentos esses que se avizinham com imóveis residenciais, habitados por pessoas de idade mais avançada, acostumadas com a tranquilidade do bairro residencial que então habitavam. Poucas vezes é harmoniosa a

convivência de vizinhos residenciais e comerciais, especialmente aqueles, quando consolidada a atividade noturna.

Também a especulação imobiliária de uma área pode promover a exclusão de seus moradores tradicionais. É que o aumento do valor dos imóveis implica no acréscimo da tributação, vez que, o valor venal é a base de cálculo da alíquota do imposto municipal. Então, para um morador de um bairro de classe média, que agora tem uma mudança de zoneamento de seu bairro, os novos valores dos imóveis podem implicar na inviabilidade de sua manutenção naquele local. A cobrança de eventual contribuição de melhoria, prevista no ordenamento tributário municipal também pode inviabilizar a permanência no local. Ainda que obtenham um valor financeiro maior para a venda de seu imóvel, poucos são aqueles que se encontram preparados para tamanha mudança, lutando assim, contra um crescimento que se dá autorizado pelo Plano Diretor, cujo resultado final é a sua injusta exclusão daquele local. Nesse aspecto, assevera Adir Ubaldo Rech que:

Não há dúvidas de que a qualidade de vida buscada no fascínio das cidades e a eficiência do próprio Estado contemporâneo passam obrigatoriamente pelo processo de devolução do poder necessário às cidades. Entretanto, comprovadamente, deve iniciar pela adoção de um ordenamento jurídico local que contemple um projeto de cidade para todos, construído por um processo legítimo de participação popular e que leve em consideração as necessidades e os anseios do povo. [...]. A legalidade deve transcender o positivismo e se constituir fundamentalmente, num ordenamento justo e não excludente. (RECH e RECH, 2016, p. 509).

A revisão do Plano Diretor tem um aspecto muito maior do que o simples envio de um projeto de lei, construído pela compreensão de engenheiros e arquitetos. É preciso, através de um plano de trabalho previamente estabelecido, ver, sentir e ouvir a comunidade, com instrumentos eficazes de captação das demandas sociais existentes e a sensibilidade de prever as que estão por vir, sopesando assim, todas as variáveis antes de se promover a alteração legislativa prevista, sob pena de instalar o caos urbano e social, tornando-o um instrumento de exclusão social, ao revés dos propósitos constitucionais de sua existência. Assim, exige-se compreender o indivíduo em comunidade e não apenas como parte da sociedade:

[...] a comunidade contempla uma forma de ser do indivíduo nela incorporado e a sociedade, ao contrário, representa uma forma de estar. Na comunidade, o indivíduo pertence. Na sociedade, apenas participa. A comunidade forma uma integração, enquanto que a sociedade é estabelecida pela soma das partes. (BARBE, 1995, p. 96).

Dáí decorre o propósito do legislador em ouvir a comunidade, a quem a lei é destinatária final, legitimando-o assim, para decidir sobre as mudanças que se pretende adotar, se apresentando a figura do gestor ambiental como um ator cujo propósito é apenas o de provocar a revisão, dando-lhe o início e conferir a esse propósito uma tramitação voltada à participação popular plena e norteada pelas diretrizes de criação do plano diretor.

2 A vinculação da revisão do plano diretor à participação popular efetiva como pressuposto para sua validade

A participação popular encontra assento constitucional no art. 14, *caput* da Carta Magna de 1988, que reconhece o exercício da soberania popular “[...] pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”, o que legitima o cidadão como ator nos processos de decisão da sociedade na qual está inserido.

No mesmo sentido é a dicção do inciso II do art. 2º do Estatuto da Cidade, em que “o legislador criou a necessidade de participação da população na formulação, execução e no acompanhamento de planos, nos programas e projetos de desenvolvimento urbano” (RECH e RECH, 2016, p. 183), consolidando assim o princípio da participação popular na definição e na alteração do Plano Diretor ou projeto de cidade, na definição do próprio autor.

Para que o cidadão exerça de forma consciente sua participação na revisão do plano diretor, é preciso, acima de tudo, que ele conheça na íntegra os seus aspectos legais e que a revisão proposta seja disposta de forma clara, em linguagem acessível e através de instrumentos que permitam um quadro comparativo das alterações propostas com a legislação existente. Sob esse aspecto, é notável que a sociedade ainda carece, e muito, “[...] de acesso à informação ambiental, ou seja, é preciso antes de tudo conhecer a realidade do meio ambiente e as leis que regulamentam o Direito Ambiental”. (SPAREMBERGER, 2008, p. 161).

Não há dúvidas que parte da coletividade não dispõe do conhecimento necessário hábil a implementar uma discussão técnica sobre a revisão que se pretende. Todavia, é dever do gestor municipal disponibilizar ferramentas de leitura e apresentação que se aproximem da linguagem habitual daqueles que são destinatários da norma, possibilitando assim a compreensão através de uma tradução clara dos termos que são técnicos para a maior parte da população.

Permitir de forma organizada que se façam perguntas, preferencialmente ao final de cada tópico é de grande valia para que a discussão das mudanças alcance os efeitos necessários frente àqueles que serão diretamente afetados: os munícipes. Na compreensão de Rech:

O povo não precisa decidir detalhes técnicos, normas específicas, mas essas não podem se sobrepor ao que foi decidido pelo povo. Mesmo nos temas importantes, que envolvem conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder decidir. (RECH e RECH, 2016, p. 183-184).

Para uma maior efetividade da participação social, é imprescindível tornar pública toda a informação necessária à plena informação do cidadão, atendendo ao princípio da publicidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, em linguagem que permita a ele ser facilmente compreendida, possibilitando assim que a sua atuação seja mais eficaz nos processos decisórios dos governos, quer seja nas audiências públicas ou ainda, nos conselhos municipais e nas decisões dos orçamentos participativos, alcançando assim, o previsto também no inciso II, parágrafo quarto, do art. 40 do Estatuto da Cidade.

No tocante da informação, Rocha e Simioni sugerem que a ideia é transformar “o desconhecimento ecológico em comunicação da sabedoria de que se é ignorante nesse campo e assim, produzir advertências e exigir precauções”. (ROCHA; SIMIONI, 2008, p.69). O cidadão como ator do processo legislativo sente-se inserido na própria lei, em especial, quanto ao seu comprometimento com a sua elaboração, posterior efeito coercitivo da norma e a própria fiscalização. Nesse mesmo sentido, convém recuperar o pensamento de Bobbio, que alerta:

O problema de eficácia de uma norma é o problema de ser ou não ser seguida pelas pessoas a quem é dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica) e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou. Que uma norma exista como norma jurídica não implica que seja também constantemente seguida. (2003, p. 47).

Aliás, é no parágrafo quarto do art. 40 do Estatuto da Cidade que estão elencados alguns dos pressupostos necessários ao legal e efetivo processo de revisão da norma municipal, em especial, “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade”, sob a égide do comando “garantirão”, referindo-se como obrigação de atuação dos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal.

Por tal razão, bem refere a doutrina que: “[...] a política, como toda a sociedade, obedece a leis objetivas, que são frutos da natureza humana. Por isso, para qualquer

melhoramento da sociedade é necessário entender-se previamente as leis que governam a vida desta sociedade”. (MONGERTHAU, 1986, p. 11).

A gestão democrática da cidade realiza-se também pelos debates, audiências e consultas públicas, além de conferências sobre os assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, conforme prevê o art. 43 do Estatuto da Cidade.

A doutrina faz importante referência, no tocante à realização de audiências públicas e à participação dos conselhos municipais, para debate da revisão do Plano Diretor Municipal, reconhecendo que:

As audiências públicas garantem no processo de elaboração do plano diretor uma maior possibilidade de participação da população, opinando e trazendo suas idéias, opiniões e críticas. Realiza-se assim o princípio do contraditório, assegurando-se a divulgação das informações necessárias para que possa haver a reação possível dos interessados. (TOBA, 2004, p. 246-247)

Para os Conselhos Municipais, afirma-se que:

Como instrumentos de transformação política, econômica e social, os Conselhos devem gerar padrões eficazes para a viabilização da participação de segmentos sociais, de forma democrática e para a formulação de políticas sociais, alterando as relações entre Estado e Sociedade Civil. Não são apenas auxiliares da gestão pública, são entes de cooperação e deliberação, atuantes no processo de transformação gerencial, isto é, devem ser entendidos como uma realidade de concretização. [...] detectando, planejando e executando estratégias descentralizadas de atuação pública. Além disso, podem tomar medidas de fiscalização interna sobre os mecanismos de aplicabilidade das decisões tomadas. (PONTE NETO, 2008, p. 199-200).

Nesse sentido, a contribuição de Habermas estabelece a participação popular como instrumento de formação de uma opinião pública necessária à constituição de uma norma legislativa em consonância com os interesses da sociedade:

Habermas entiende por “democracia radical” la que surge desde la sociedad civil, expresa SUS necesidades e intereses, genera opinión, influye, motiva a la participación en lãs formas convencionales de hacer política y dinamiza la no convencionales. Esto explica por qué para una democracia participativa que pretenda conferir legitimidade al Estado de derecho és absolutamente indispensable una sociedade civil compleja y multicultural em íntima relación com um sentido vigoroso y crítico de lo público [...]. Allí Habermas sugere formas institucionales de hacer política y de produzir derecho, todas ellas articuladas como ‘poder comunicativo’ en procesos de participación: elementos plebiscitários en la constitucion, consultas populares, democratización de los partidos, oposición extraparlamentaria, etc.; al mismo tiempo certa constitucionalización de los médios, para que, independientes de élites políticas o econômicas, aseguren la libertad comunicativa de los ciudadanos para la formación de la opinión pública. (VASQUEZ, 2001, p. 141).

Logo, ciente da sua importância no processo de revisão do plano diretor, o cidadão desenvolve uma consciência crítica, que se aperfeiçoa através do debate, respeitadas as diferenças individuais de cada um, tornando-se um importante ator em prol do desenvolvimento sustentável do município.

Veja-se que, nestes tempos, em que as informações apresentam-se em um simples toque na tela do computador, “os objetivos da sociedade, claros e bem definidos estão presentes na vida de cada indivíduo de forma constante; todos sabem porque estão ali naquela sociedade e porque o grupo precisa existir”. (MARIN, 2005, p. 134). Para Souza,

[...] cada comunidade tem sua definição de direitos básicos. Isso leva a crer que, se a comunidade, ciente de suas concepções, participa da elaboração de leis, estas estarão mais próximas de atender aos direitos por ela (comunidade) considerados básicos, dentre os quais destacam-se os direitos ambientais. (2013, p. 11).

Ao longo do período que antecede a revisão do plano diretor municipal, é necessário que o gestor público garanta uma comunicação efetiva e constante, principalmente através dos conselhos municipais afetos à questão ambiental e urbanística, demonstrando os conflitos porventura decorrentes do crescimento urbano com as diretrizes já existentes da norma a ser revisada. Ao construir um canal de comunicação permanente com os representantes da sociedade, organizados nos conselhos municipais, o gestor municipal possibilita um acompanhamento e uma construção de um importante diálogo que ao final, evitará decisões precipitadas e voltadas aos interesses de determinados segmentos econômicos.

Por isso que, inserir o cidadão através da participação popular, quando da revisão do plano diretor, disponibilizando os instrumentos necessários para o seu pleno exercício, contribui para apreciar e corrigir as eventuais distorções do crescimento urbano, propiciando uma elevação da qualidade de vida no município, atendendo-se principalmente ao disposto nos incisos II e IV do artigo 2º, do Estatuto da Cidade.²

E nesse aspecto, a doutrina sobrepõe uma crítica quanto a efetividade das decisões decorrentes da participação popular, asseverando que “o planejamento efetivo é o

² 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;

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

objetivo da participação popular, cabendo ao Poder Público a gestão científica do processo, o que na realidade, não tem ocorrido”. (RECH; RECH, 2016, p. 186).

Ao final, esgotadas as etapas de debate, a proposta de revisão, projeto de lei que é, deve contemplar justificativas técnicas e jurídicas para a sua proposição no Legislativo, alcançadas ainda pela tramitação prévia por diversos Conselhos Municipais, que, através de votação, estabelecem a concordância com a proposta ou apontam os elementos de discordância.

3 Estatuto da cidade e improbidade administrativa

Os atos de improbidade administrativa que estão previstos no art. 52 do Estatuto da Cidade alcançam, em tese, os prefeitos e o governador do Distrito Federal. Todavia, a improbidade alcança os demais agentes públicos que venham a pactuar com os gestores a prática de ilícitos, consoante *caput* do referido artigo³. A Lei 10.257/2001 não cria novos tipos de improbidade administrativa, assim considerando apenas aquelas condutas que, previstas nos incisos do referido artigo, enquadrem-se nos tipos previstos nos artigos 9º a 11º da Lei de Improbidade.

A leitura do Estatuto da Cidade em consonância com a Lei de Improbidade Administrativa demonstra que o ordenamento jurídico possibilita severas punições ao administrador público, seus subordinados e assessores, que busquem laborar com interesses escusos na gestão do município. Tem-se observado que os tribunais buscam punir o administrador corrupto e não o inábil, que foi mal assessorado ou mesmo não teve a intenção de causar prejuízo ao desenvolvimento local e sim, fora desastroso em suas ações.

Aliás, nesses tempos de judicialização da política, em que “os atos dos administradores cada vez mais são passíveis do crivo judicial” (LUNELLI; MARIN, 2006, p. 26), a preocupação que se apresenta ao gestor público é de cumprir a lei, conduzindo o a tramitação do processo de revisão com mínima intervenção, uma vez que “é certo que o judiciário não pode se sobrepor ao administrador público, dada sua ilegitimidade ante essa seara privativa que encerra cada Poder da República. Todavia, é

³ Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando: [...].

seu dever coibir abusos cometidos sob a invocação da discricionariedade administrativa”.⁴

Nesse sentido de analisar as condutas ímprobas, importante é a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, assim disposta:

[...] longe de inovar, o Estatuto da Cidade buscou, tão somente, conferir maior especificidade àquelas já contempladas na Lei n. 8.429/1992. Tratando-se de conduta que infrinja o Estatuto da Cidade, a operação de enquadramento na tipologia legal irá se bipartir em duas fases: 1^a.) enquadramento da conduta em um dos incisos do art. 52 da Lei n. 10.257/2001; e 2^o.) posterior enquadramento nos arts. 9^o., 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, conforme ato que resulte em enriquecimento ilícito, dano ao patrimônio público e violação aos princípios regentes da atividade estatal. [...] Tomando posse no cargo e iniciando o exercício da função, tem o Prefeito o dever jurídico de acompanhar pessoalmente o paulatino cumprimento dos preceitos do Estatuto da Cidade. (GARCIA; ALVES, 2008, p. 399).

Das hipóteses de improbidade administrativa, considera-se ato ímprobo o prefeito que impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4^o do art. 40 do Estatuto da Cidade, conforme preceitua o inciso VI da referida norma. Em síntese, esse inciso traduz a ênfase na necessidade de participação popular e acesso garantido e ilimitado aos documentos e informações produzidos. O plano diretor não é do prefeito ou do interesse de determinado segmento de empreendedores, e sim, um projeto de cidade para muitas gerações. Portanto, a gestão e o encaminhamento de seus propósitos devem garantir entendimento e participação dos cidadãos, em linguagem clara e simples, que permita não só o entendimento como a interação com os projetos e decisões tomadas.

A doutrina, por vezes, exterioriza uma realidade que demonstra a inefetividade do diploma legislativo inerente à organização urbanística, ao referir que:

a improbidade administrativa, em relação ao descumprimento do Plano Diretor municipal é um fato que vem ocorrendo quotidianamente em muitos de nossos municípios [...] que demonstra que o plano foi feito apenas para cumprir o Estatuto da Cidade e permanece nas gavetas sem nenhuma preocupação em incrementá-lo, mediante a instrução dos vários instrumentos jurídicos disponibilizados [...]”. (RECH; RECH, 2016, p. 503).

Nota-se que deixar de tomar as providências necessárias à observância dos prazos de elaboração e revisão do plano diretor fere a essência de sua existência, nos termos do inciso VII do art. 52 do Estatuto da Cidade, já que se trata de obrigação legal e sua revisão

⁴ Idem.

significa promover os ajustes necessários de sua implementação com vistas à maior efetividade de seu propósito.

Nesse caso, a improbidade alcança o disposto no artigo 11, inciso II e as sanções previstas no art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade, cujos efeitos alcançam inclusive a perda da função pública, dentre outros. Sua inobservância macula a validade da lei municipal que cria ou revisa o Plano Diretor.

Além das hipóteses previstas no Estatuto da Cidade, a partir das disposições da Lei de Improbidade, existe outra situação que merece a devida abordagem: a ocorrência de conduta que infrinja o Estatuto da Cidade mas que não esteja prevista no art. 52, como por exemplo, a manipulação de resultados obtidos em pesquisa de campo por empresa contratada. Nessa hipótese, ensinam Émerson Garcia e Rogério Pacheco Alves que em tal caso:

Aplicam-se assim, todas as normas da Lei n. 8.429/1992, incluindo o seu art. 3º, que sujeita os terceiros, estranhos aos quadros da Administração, às mesmas sanções cominadas ao agente público, sempre que o induzam ou concorram para a prática do ato. (2008, p.399).

Em síntese, avalizado pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor dá azo a uma série de medidas que permitem ao gestor municipal a administração sustentável de um projeto de cidade que permita o uso racional dos recursos, sejam eles a água, o solo e a riqueza cultural, dentre outros aspectos, com vistas à garantia do bem estar de seus munícipes. Doutra banda, severas são as imposições em face daquele que se utiliza do Plano Diretor com propósitos escusos, contrários aos princípios e diretrizes de sua criação, fato esse que implica em severas sanções, previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Notadamente, tem o gestor público a responsabilidade de atuar em nome daqueles que o elegeram, conduzindo a revisão do plano diretor de maneira a garantir a sustentabilidade de seu município ou mesmo, precaver eventual ocorrência cujos reflexos possam inviabilizar a sustentabilidade ambiental, que alcance, inclusive, a própria região geográfica, causando danos aos municípios limítrofes. Para Bachelet, “o importante é chegar a uma gestão do planeta, que deixe de ser suicida, como a que hoje se observa”. (BACHELET, 2005, p. 196).

Então, a participação popular torna-se um importante e decisivo instrumento de inclusão social e de garantia de que a comunidade seja gestora da sua própria história, estabelecendo as regras que pretende sejam observadas na condução dos destinos da cidade.

Conclusão

Resta evidente a necessidade da efetiva participação popular tanto na elaboração do Plano Diretor Municipal, quanto na sua revisão. O regramento existente acerca da matéria traduz a participação popular como pressuposto necessário à validação da alteração legislativa, sob pena de que o gestor público municipal, ao limitar a atuação ou ainda, dissimular a participação, incorra em improbidade administrativa.

A questão posta, ao final, reside na forma como o gesto público conduz essa participação. Deve ele disponibilizar os instrumentos necessários ao conhecimento da matéria que pretende revisar, em linguagem simples, esclarecedora, cuja comunicação seja afeta à realidade dos cidadãos.

Também a correta gestão do processo de revisão deve dar-se de forma sistemática e ao longo dos anos, através da participação dos conselhos municipais afetos à matéria, discussões em escolas e afins. O propósito da revisão é o debate, a busca por uma decisão mais acertada nos diversos aspectos que se pretende alterar.

O risco de o gestor público sucumbir aos interesses de determinadas categorias de investimentos é muito grande. É tênue a linha que separa o propósito de fazer a revisão do plano diretor de forma democrática ou, de conduzi-la de forma que a participação popular atenda aos interesses da elite ou de determinado segmento econômico. A participação popular pode ser utilizada como um instrumento de manobra que revestiria, em tese, de legalidade a revisão da norma municipal.

Os atos ímprobos praticados pelo agente público são consequência lógica da inobservância do dever jurídico de atuar em busca do real interesse público da coletividade, frente à imensa gama de poder conferida pelo Plano Diretor e pelo Estatuto da Cidade.

O plano diretor é o regramento que alcança de forma mais contundente a toda coletividade, seja de forma direta ou indireta. Qualquer alteração da norma deve ser precedida de importante acesso à informação sobre as mudanças e do comprometimento do gestor municipal em disponibilizar todos os instrumentos que possibilitem o amplo debate da matéria em revisão. Esse acesso deve ser irrestrito, despido de linguagem técnica, apontando os pontos positivos e negativos da alteração, sempre sopesados com as diretrizes de criação do próprio plano e do projeto de cidade que se pretende.

Por tais razões, mais do que pensar na responsabilização daquele gestor público que adota conduta ímproba na condução do processo de revisão, é necessário motivar os

munícipes na participação plena e efetiva, comprometida na busca de um plano diretor que se demonstre adequado à construção da cidade.

Referências

BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica: direito ambiental em questão**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BARBÉ, Esther. **Relações internacionais**. Madrid: Tecnos, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti: São Paulo: Edipro, 2003.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2008.

LUNELLI, Carlos Alberto. MARIN, Jeferson. Judicialização da Política, processo constitucional e legitimação para agir no controle abstrato de constitucionalidade. **Revista da Faculdade de Direito/UCS**, n. 15, Caxias do Sul: Educs. 2006.

MARIN, Jeferson. A constituição desconstituída: antecedentes históricos e o retrato das crises do estado moderno. **Revista Científica do Instituto de Pesquisa Cenecista, Bento Gonçalves: FACEBG**, Ano 3, no. 3, dez./2005.

MORGENTHAU, Hans. **Política entre las naciones: la lucha por El poder e la paz**. Tradução de Heber W. Oliveira. 2. ed. Buenos Aires: Grupo Editorial

Latinoamericano, 1986.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto das Cidades: anotações à Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. SÃO PAULO: Saraiva, 2001.

PONTE NETO, José Júlio. **Poder público local e cidadania: atores políticos sociais na construção da democracia participativa no município de Fortaleza: uma análise dos anos de 1990 a 2004**. FORTALEZA: Universidade de Fortaleza, 2008.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul (RS): EDUCS, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; BÜHRIN, Márcia Andréia. Sustentabilidade Urbana. *In*: BOFF, Salete Oro et tal. (orgs). **Propriedade intelectual, gestão da inovação e desenvolvimento: novas tecnologias e sustentabilidade**. [s.l.]: Deviant. 2015.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivando. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; ROCHA, Leonel Severo. A forma dos conflitos ecológicos na perspectiva de Niklas Luhmann. *In* **Direito ambiental e biodireito: da modernidade**

à pós-modernidade. Org. Agostinho O. K. Pereira e Cleide Calgaro. Caxias do Sul, RS: Educs, 2008.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Desenvolvimento e direito ambiental: a gestão democrática das cidades para a sustentabilidade. *In* **Direito ambiental e biodireito**: da modernidade à pós-modernidade. AGOSTINHO PEREIRA, O. K.; CALGARO, Cleide (orgs). Caxias do Sul, RS: Educs, 2008.

SOUZA. Leonardo da Rocha de. **Direito ambiental e democracia deliberativa**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

TOBA, Marcos Maurício. Do Plano Diretor. *In* MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade. Lei 10.257 de 10.07.2011. Comentários**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VASQUEZ. Guillermo Hoyos. La Filosofía Política de Jürgen Habermas. **Revista Ideas y Valores**, nº 116. Universidad Nacional de Colômbia. Bogotá: Colômbia, agosto 2001, p. 132-144. p. 141. Disponível em <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/29235>. Acesso em: 17 abr. 2018.

Recebido em 12 mai. 2018 / aprovado em 05 dez. 2018

Para referenciar este texto:

LUNELLI, Carlos Alberto; BRANDELLI, Ailor Carlos. Participação popular e revisão do plano diretor: garantia de adequada atuação do gestor municipal. *Revista Thesis Juris - RTJ*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 01-16, jan./jul. 2019.