

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
GRADUAÇÃO EM DIREITO

ARTHUR DOS SANTOS MARQUES

**O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES MUNICIPAIS E A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE**

VITÓRIA
2025

ARTHUR DOS SANTOS MARQUES

**O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES MUNICIPAIS E A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Vitória,
como requisito parcial para a obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Helena
Paganoto Moura

VITÓRIA

2025

ARTHUR DOS SANTOS MARQUES

**O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES MUNICIPAIS E A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Vitória,
como requisito parcial para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Helena
Paganoto Moura

Aprovado em __/07/2025

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Renata Helena Paganoto
Moura
Orientadora.
Faculdade de Direito de Vitória

Prof(a).
Faculdade de Direito de Vitória

Para meu pai.

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho de pesquisa é fruto de um esforço contínuo, um percurso marcado por desafios, aprendizados e descobertas. Embora o resultado final revele o empenho individual, ele também reflete o apoio, o incentivo e a presença de pessoas queridas que, por amor, amizade e generosidade, tornaram essa trajetória mais leve e significativa.

Ao meu pai, Rogério Capistrano Marques (in memoriam), minha eterna gratidão. Seu amor, confiança e todos os sacrifícios que fez para que eu pudesse estar aqui hoje tornam essa conquista também sua. Obrigado por tudo.

À minha mãe, Fabrícia Machado dos Santos Marques, e à minha irmã, Lívia dos Santos Marques, por todo o carinho, apoio incondicional e amor diário. Sou profundamente grato por ter vocês ao meu lado em todos os momentos.

Aos demais familiares, que sempre torceram por mim, oferecendo amor e palavras de incentivo, o meu muito obrigado.

Aos amigos que a vida me deu em Guarapari e àqueles que conheci ao longo da faculdade, agradeço pela companhia, pelas trocas e pelo apoio constante. Vocês tornaram essa caminhada mais leve e inesquecível.

E, por fim, à minha orientadora, professora Renata Helena Paganoto Moura, agradeço pelos ensinamentos valiosos e pela paciência durante todo o processo de elaboração deste trabalho.

RESUMO

O trabalho analisa o papel da participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais como instrumento essencial para a efetivação do direito à cidade. Parte-se do entendimento de que a gestão democrática da cidade é uma exigência legal e um princípio fundamental do Estatuto da Cidade. O objetivo é demonstrar como a inclusão da sociedade civil no planejamento urbano contribui para tornar as cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. A metodologia adotada é o método dedutivo, com base em revisão bibliográfica e análise da legislação urbanística. O estudo evidencia que a participação social é prevista em diversos dispositivos legais, como os artigos 2º, 4º e 40 do Estatuto da Cidade. Conclui-se que a construção coletiva dos Planos Diretores fortalece a democracia urbana e amplia as possibilidades de concretização do direito à cidade, combatendo a exclusão e promovendo o interesse público no espaço urbano.

Palavras-chaves: Plano Diretor Municipal; Direito à cidade; Estatuto da Cidade; Participação popular.

ABSTRACT

The paper analyzes the role of popular participation in the drafting of Municipal Master Plans as an essential instrument for the realization of the right to the city. It starts from the understanding that democratic city management is a legal requirement and a fundamental principle of the City Statute. The aim is to demonstrate how the inclusion of civil society in urban planning contributes to making cities fairer, more inclusive and more sustainable. The methodology adopted is the deductive method, based on a literature review and analysis of urban planning legislation. The study shows that social participation is provided for in various legal provisions, such as articles 2, 4 and 40 of the City Statute. It concludes that the collective construction of Master Plans strengthens urban democracy and expands the possibilities of realizing the right to the city, combating exclusion and promoting the public interest in urban space.

Keywords: Municipal Master Plan; Right to the city; City Statute; Popular participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 O ESTATUTO DA CIDADE E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	11
2 PLANOS DIRETORES COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA..	17
3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE.....	23
3.1 ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA.....	25
3.2 DEBATES, AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS.....	25
3.3 CONFERÊNCIAS SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE URBANOS.....	26
3.4 INICIATIVA POPULAR.....	27
4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR E O DIREITO À CIDADE.....	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS.....	37

INTRODUÇÃO

A cidade é, antes de tudo, um espaço coletivo, onde se desenvolvem as relações sociais, culturais, econômicas e políticas da vida em sociedade. Sua organização e transformação não podem ser compreendidas apenas como resultado de decisões técnicas, mas como fruto de processos históricos, políticos e sociais. Nesse contexto, o planejamento urbano desempenha um papel central na definição dos rumos da urbanização e na forma como os direitos são efetivados no espaço urbano.

Desse modo, a crescente urbanização e a necessidade de garantir o desenvolvimento sustentável das cidades colocam o planejamento urbano no centro das discussões sobre o futuro das cidades e a sua organização.

No Brasil, o Plano Diretor Municipal se destaca como o principal instrumento de política urbana, fundamental para ordenar o crescimento das cidades e assegurar que o desenvolvimento atenda aos interesses coletivos. Além de orientar a ocupação do solo urbano, o Plano Diretor é também um reflexo dos princípios constitucionais que visam garantir o direito à cidade a todos os cidadãos (SILVA, 2008).

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou um marco legal ao consolidar princípios e instrumentos voltados à promoção de uma política urbana democrática, justa e inclusiva.

Entre esses princípios, destaca-se a gestão democrática da cidade, que exige a participação popular nos processos de elaboração, implementação e revisão das políticas urbanas, especialmente dos Planos Diretores Municipais, que são instrumentos básicos da política urbana obrigatórios para os municípios com mais de vinte mil habitantes ou submetidos a condições específicas previstas em lei.

A participação popular na construção dos planos diretores é uma exigência legal e política que visa garantir que os cidadãos tenham voz nas decisões que moldam o território em que vivem. Mais do que um procedimento formal, essa participação é expressão concreta do direito à cidade, que se entende como o direito coletivo de

transformar os espaços urbanos conforme os interesses da coletividade, e não apenas do mercado.

No entanto, apesar dos avanços normativos, a efetivação da participação popular ainda encontra diversos desafios, como a baixa divulgação dos processos participativos, a limitação do acesso à informação, a complexidade técnica dos debates e, em muitos casos, a resistência do poder público em abrir espaço para uma deliberação verdadeiramente democrática.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel da participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais e sua relação com a efetivação do direito à cidade, destacando os fundamentos legais, os desafios práticos e a importância da inclusão da sociedade civil nas decisões sobre o ordenamento urbano.

Para atingir esse objetivo, o trabalho adota o método dedutivo, por permitir a extração de conclusões específicas a partir de premissas gerais. De acordo com Gil (2002), esse método é adequado quando o pesquisador dispõe de um corpo teórico consistente sobre o fenômeno estudado, o que possibilita uma abordagem estruturada e sistemática, capaz de confirmar ou refutar hipóteses com base em evidências coletadas.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a trajetória histórica da política urbana no Brasil, destacando o surgimento do Estatuto da Cidade e os princípios que fundamentam a função social da cidade e da propriedade. O segundo capítulo aborda o plano diretor como instrumento central da política urbana, explicando seu conceito, objetivos, conteúdo e obrigatoriedade legal.

No terceiro capítulo é demonstrado o papel da participação popular na construção da cidade, analisando os mecanismos de gestão democrática previstos na legislação e o papel dos Conselhos das Cidades. Por fim, o quarto capítulo discute a participação popular no processo de elaboração dos planos diretores, com base na legislação, em jurisprudência e nas contribuições teóricas sobre o direito à cidade.

Com isso, pretende-se demonstrar que a efetiva participação da população nos processos de planejamento urbano é condição essencial não apenas para a

legalidade dos atos administrativos, mas também para a construção de cidades mais justas, inclusivas e voltadas à realização dos direitos de todos os seus habitantes.

1 O ESTATUTO DA CIDADE E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A rápida urbanização das cidades brasileiras gerou relevantes desafios relacionados ao ordenamento territorial, ao acesso à moradia e à garantia do direito à cidade. Desse modo, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), surge como um importante marco regulatório para a política urbana no Brasil, estabelecendo diretrizes e instrumentos que visam assegurar a função social da propriedade e a participação popular na gestão municipal.

O processo de urbanização se intensificou no Brasil ao longo do século XX, sobretudo a partir da década de 1950, com o êxodo rural e a expansão industrial. O acelerado crescimento das cidades ocorreu de forma desorganizada, gerando uma série de desafios, como a precariedade habitacional, a falta de infraestrutura e serviços públicos e o aumento das desigualdades socioespaciais (SILVA, 2008, p. 33).

Conforme Silva (2008, p. 35), a ausência de uma regulação eficaz sobre o uso e ocupação do solo contribuiu para a proliferação de assentamentos informais, a especulação imobiliária e o agravamento da segregação urbana, trazendo prejuízos para a garantia de uma cidade justa. Nesse contexto, tornou-se fundamental a elaboração de um marco legal que orientasse o desenvolvimento urbano de maneira mais equitativa e sustentável, garantindo o direito à cidade para toda a população.

Ao longo das décadas, foram propostas diversas iniciativas no Brasil para resolver os desafios do rápido crescimento urbano. Nos anos de 1960 a 1970, começaram a surgir debates sobre a necessidade de uma legislação que garantisse um planejamento urbano mais equilibrado e que regulamentasse a função social da propriedade. No entanto, a falta de vontade política e a influência dos setores ligados ao mercado imobiliário impediram avanços significativos nesse sentido (FERNANDES, 2001, p. 23).

Contudo, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal em 1988, a questão urbana começou a ganhar mais relevância. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabeleceram os fundamentos do direito urbanístico,

abordando a função social da propriedade como princípio orientador do planejamento urbano e determinando o plano diretor como instrumento básico para a gestão territorial dos municípios.

Dessa maneira, o artigo 182 define que a política de desenvolvimento urbano deve ter como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para isso, cabe aos municípios a responsabilidade de elaborar e implementar o plano diretor. Já o artigo 183, trata do usucapião especial urbano, um mecanismo jurídico que busca regularizar moradias informais, garantindo, assim, o direito à moradia para populações de baixa renda (BRASIL, 1988).

É importante mencionar também, que o artigo 182 da Constituição Federal, mencionou pela primeira vez na história do país o termo “funções sociais da cidade”, como o objetivo da política pública urbana (BRASIL, 1988). Deixando para trás a visão tradicional de urbanismo, que se concentrava apenas em lotes individuais e na responsabilidade dos proprietários. Em vez disso, começou a se ver a cidade como um todo, com a intenção de transformar o urbanismo em uma função pública.

Entretanto, a influência dos agentes privados na Constituinte foi decisiva para impedir que normas mais rígidas de regulamentação urbanística fossem estabelecidas (FERNANDES, 2021, p. 30). A ideia de que a cidade é apenas um bem econômico fez com que representantes desses setores se opusessem a propostas que prejudicavam os interesses de grandes proprietários e investidores imobiliários.

Para enfatizar essa ideia, destaca Junior (1997, p. 31):

Com base numa visão restrita da cidade como um bem econômico, a ação dos representantes desses agentes privados na Constituinte foi de impedir o estabelecimento de normas destinadas a regular as atividades urbanísticas que pudessem afetar os interesses dos detentores do capital imobiliário.

Como se observa, esses grupos temiam que regulamentações urbanísticas mais rígidas e sérias afetassem seus interesses financeiros, limitando sua capacidade de explorar os imóveis sem considerar a necessidade de um planejamento urbano justo

e sustentável. Assim, pressionaram para impedir normas que poderiam restringir a especulação imobiliária, obrigar o cumprimento da função social da propriedade ou garantir maior controle sobre o uso do solo urbano.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi resultado de um longo processo de debates e articulações entre diferentes setores da sociedade. Ao longo de sua tramitação, o projeto enfrentou resistência de setores ligados à especulação imobiliária e ao uso indiscriminado do solo urbano, porém contou também com o apoio de movimentos sociais, urbanistas e gestores públicos comprometidos com a democratização das cidades. Sua aprovação representou um importante avanço na consolidação de um modelo de desenvolvimento urbano mais justo e sustentável (BAZZOLI, 2022, p. 87).

Conforme destaca Bazzoli (2022, p. 90):

O Estatuto da Cidade surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional. Teve como finalidade regulamentar as questões de ordenação do território e da participação comunitária e objetivou promover a inclusão social nas cidades brasileiras.

Nesse sentido, a lei estabeleceu mecanismos para o planejamento urbano participativo e instituiu instrumentos para garantir o importante princípio constitucional, a função social da propriedade.

A partir de sua aprovação, os municípios passaram a ter a responsabilidade de elaborar seus planos diretores com a participação da sociedade civil, assegurando que o planejamento urbano fosse conduzido de forma democrática e transparente. Assim, o Estatuto da Cidade consolidou-se como um instrumento fundamental para a efetivação do direito à cidade e para a construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis (FERNANDES, 2001, p. 43).

A mobilização nacional desempenhou um papel crucial nesse processo, especialmente por meio do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que congregou centenas de entidades comprometidas com a promoção do direito à cidade. O Estatuto da Cidade, ao ser aprovado, representou uma mudança substancial na

forma como o Direito Urbanístico era visto no Brasil. Conforme afirma Fernandes, o Estatuto da Cidade:

[...] propôs as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano no país (2021, p. 21).

A lei estabeleceu mudanças que refletem uma abordagem mais socioambiental e coletiva no planejamento urbano, reconhecendo o direito à cidade e buscando equilibrar o desenvolvimento econômico com o bem-estar social e ambiental.

Assim, deve-se destacar o ensinamento de Fernandes (2021, p. 17):

O Estatuto da Cidade confirma a visão da cidade como uma criação coletiva e um bem comum - não apenas como resultado das ações de indivíduos e nem somente das ações do Estado -, e assim a ideia da recuperação para a comunidade da valorização imobiliária gerada por todos - através das obras e dos serviços públicos, assim como pelas mudanças da legislação urbanística - também foi imposta pela lei federal como princípio central dessa nova ordem jurídica.

Desse modo, o Estatuto da Cidade adota uma visão mais ampla da cidade, considerando-a um bem coletivo, ou seja, um espaço construído e transformado não apenas por ações individuais, como de proprietários e empresas, nem exclusivamente pelo Estado, mas por toda a sociedade. Diante disso, o artigo 2º do Estatuto da Cidade, sobretudo em seu inciso I, estabelece as diretrizes para a política urbana brasileira:

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:

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;

[...]

Essa diretriz reflete a preocupação com a promoção de cidades mais inclusivas e sustentáveis, garantindo que o desenvolvimento urbano esteja alinhado com os direitos fundamentais da população. Dessa forma, o Estatuto da Cidade estabelece

a base para uma gestão democrática e participativa, visando assegurar que o espaço urbano atenda às necessidades coletivas.

Cabe mencionar que a democracia não se limita à contenção do poder estatal em prol das liberdades individuais, mas exige a participação efetiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. As normas só se tornam plenamente legítimas quando os próprios destinatários participam de sua elaboração, estabelecendo uma compatibilidade real entre governantes e governados (JÚNIOR; FABRIZ, 2015, p. 8).

Nesse contexto, o direito à cidade surge como um elemento fundamental para enfrentar a segregação urbana, um dos grandes desafios da urbanização no Brasil. Mais do que um conceito, ele representa a possibilidade de todos usufruírem do espaço urbano de forma justa e igualitária, garantindo inclusão e acesso equitativo aos benefícios da cidade (ALFONSIN, 2012, p. 325).

Garantir o direito à cidade exige adoção de medidas concretas que combatam os processos de exclusão e segregação urbana. Dessa forma, Alfonsin destaca que:

As tendências observadas nas cidades brasileiras (e em todas as cidades que experimentaram o processo de urbanização capitalista) são segregacionistas e antidemocráticas, portanto, para garantir essa gama de direitos previstos no artigo 2º, os municípios devem ser capazes de instaurar contratendências em seus territórios. Para tanto, o Estatuto da Cidade previu uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos, tributários e políticos. (2012, p. 327)

Dessa forma, para que o direito à cidade não permaneça apenas no plano teórico, é fundamental que os municípios implementem esses instrumentos de maneira efetiva. A adoção de políticas urbanas que combatam a segregação e promovam a inclusão social é essencial para transformar as cidades em espaços mais democráticos e acessíveis a todos.

Nesse cenário, é importante considerar que a segregação urbana se manifesta não apenas nas relações sociais, mas também na própria configuração material da cidade. A fragmentação dos espaços urbanos, reforça as desigualdades sociais ao criar barreiras físicas que separam as diferentes classes sociais. A arquitetura e o urbanismo, ao invés de promoverem a integração, acabam muitas vezes contribuindo para o fortalecimento dessas divisões, consolidando a exclusão no cotidiano dos habitantes da cidade (LARRUSCAHIM; SCHWEIZER, 2015, p. 17).

A cidade, então, não é apenas um espaço físico, mas também um reflexo das profundas contradições sociais e econômicas que marcam a modernidade brasileira. Nesse contexto, a urbanização capitalista tem transformado as cidades em mercadorias caras e inacessíveis, que relegam a maior parte da população a espaços periféricos, onde os direitos fundamentais, como a moradia digna e o acesso aos serviços urbanos essenciais, são negados. (MOURA; COURA, 2024, p. 9)

Assim, a efetivação do Estatuto da Cidade e do direito à cidade enfrenta desafios que decorrem do embate entre uma concepção tradicional, centrada no direito individual de propriedade, e a nova lógica jurídico-urbanística que valoriza a função social da propriedade e os direitos coletivos. Mesmo com a aprovação da lei, ainda persistem interpretações jurídicas e políticas influenciadas pelo liberalismo clássico, o que dificulta a concretização dessas diretrizes no ordenamento urbano (ALFONSIN, 2012, p. 328).

Portanto, a efetivação do direito à cidade exige uma mudança de olhar sobre o espaço urbano, reconhecendo-o como um direito coletivo de todos que nele vivem. O Estatuto da Cidade representa um avanço nesse sentido, ao reafirmar a necessidade de um planejamento mais inclusivo e sustentável. Garantir cidades justas não é apenas uma questão jurídica, mas um compromisso com a qualidade de vida e o futuro das próximas gerações.

2 PLANOS DIRETORES COMO INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

O debate sobre os Planos Diretores está inserido no contexto mais amplo do planejamento urbano, que envolve a articulação entre diretrizes normativas e aspectos técnicos. Nesse sentido, se faz relevante abordar a relação entre os dados técnicos e as normas jurídicas, bem como o valor jurídico do planejamento urbano. Sobre essa temática, destaca-se a contribuição de Silva, pioneiro no tratamento do assunto no Brasil:

O planejamento urbano, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. De início, tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento (2008, p. 77).

Com o tempo, esse caráter facultativo do planejamento urbano foi sendo superado, e sua institucionalização jurídica consolidou-se, especialmente no âmbito municipal. Os planos diretores surgiram e se fortaleceram nesse contexto, assumindo um papel essencial na estruturação das políticas urbanas. Seu objetivo central é orientar os municípios para o adequado cumprimento de suas funções urbanísticas, garantindo um desenvolvimento ordenado das cidades (SILVA, 2008, p. 78-79).

O Plano Diretor configura-se como um importante instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Sua elaboração é obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como para aqueles inseridos em regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico ou sujeitos a impactos ambientais significativos (BRASIL, 1988).

O fundamento para o planejamento urbano bem como o para o plano diretor está previsto na Carta Magna. A Constituição Federal de 1988 diz:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

Os Planos Diretores Municipais também estão previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esse estatuto estabelece as diretrizes gerais e os instrumentos de política urbana que devem ser seguidos pela União, pelos Estados e pelos Municípios, garantindo que o crescimento das cidades ocorra de maneira planejada e sustentável (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, o artigo 39 do Estatuto da Cidade, aborda:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Dessa forma, para o importante princípio da função social da propriedade ser efetivado é necessário observar as regras do plano diretor do município, ressaltando a importância desse mecanismo. Além disso, o artigo também menciona que deve-se respeitar as diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que traz normas fundamentais da política urbana, como a participação democrática e a sustentabilidade.

No próprio texto da lei, as normas sobre os Planos Diretores estão distribuídas de duas formas: algumas fazem parte de um capítulo específico sobre o tema, enquanto outras aparecem ao longo de diferentes trechos do Estatuto da Cidade, complementando seu entendimento e aplicação.

Vale mencionar que o Plano Diretor recebe essa denominação pelo seu caráter orientador e estratégico. Como plano, estabelece objetivos a serem alcançados, prazos para a sua implementação, além das ações a serem executadas e os responsáveis por sua aplicação. Já o termo “diretor”, se justifica pelo fato de que ele define as diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano do município, funcionando como um guia para a organização territorial e o crescimento ordenado da cidade (SILVA, 2008, p. 138).

Dessa forma, o Plano Diretor não se limita a ser um mero documento de planejamento, mas constitui um instrumento normativo essencial para a organização das cidades (SILVA, 2008 p. 139). Ele estabelece diretrizes que orientam tanto a atuação do Poder Público quanto o comportamento dos particulares no uso e ocupação do solo, garantindo que o desenvolvimento urbano ocorra de maneira equilibrada e justa. Nessa ótica, é o entendimento de Júnior (1997, p. 41):

O plano diretor como instrumento básico dessa política no âmbito municipal compreende em razão de sua finalidade um conjunto de normas voltadas a disciplinar as atividades urbanísticas, bem como de estabelecer os procedimentos e instrumentos para o Poder Público municipal, assegurar que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam exercidas em consonância com o direito à cidade.

Assim, o Plano Diretor não apenas estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, mas também define os procedimentos e instrumentos que o Poder Público deve utilizar para garantir que as funções sociais da cidade e da propriedade sejam asseguradas.

Isso significa que o Plano Diretor vai além da simples visão de regras, assumindo um papel ativo na construção de um ambiente urbano mais equilibrado, no qual o direito à cidade seja assegurado a todos os cidadãos (JUNIOR, 1997, p. 40).

Dessa maneira, sua implementação não exige apenas a elaboração de normas, mas também a adoção de mecanismos eficazes de fiscalização e participação social, de modo que os princípios estabelecidos não fiquem apenas no papel, mas se traduzam em ações concretas voltadas para a melhoria da qualidade de vida urbana.

O artigo 42 do Estatuto da Cidade estabelece que todo plano diretor deve conter, no mínimo, determinados elementos essenciais:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Os instrumentos urbanísticos (incisos I e II) devem definir as áreas urbanas onde serão aplicados diversos instrumentos de controle e desenvolvimento. Além disso, o artigo 42 exige que o plano diretor inclua um sistema para acompanhar e controlar sua execução (inciso III). Esse dispositivo está relacionado à necessidade de fiscalizar a implementação do plano (art. 40, §4º), e também com a abordagem do Capítulo IV, que destaca a gestão democrática das cidades (FONTES, 2010, p. 52).

Esses elementos têm como objetivo garantir que o Plano Diretor seja eficaz na organização e no desenvolvimento das cidades. Cada um dos incisos do artigo 42 aborda aspectos fundamentais para assegurar que a política urbana seja coerente com as necessidades da população e as características do território. Nessa lógica, ensina Fontes (2010, p. 52):

A definição de um conteúdo mínimo obrigatório possui, como pano de fundo, a necessidade de se garantir a aplicabilidade da função social da propriedade urbana. Busca-se, à luz do art. 42, conferir eficácia às determinações do plano diretor, garantindo-lhe um mínimo de força normativa. Alguns temas – no caso, as áreas de aplicação dos instrumentos urbanísticos, bem como um sistema de acompanhamento e controle, voltado para a implementação do plano diretor – devem constituir-se em matéria obrigatória, não podendo ser deixados para momento legislativo posterior.

Assim, esses requisitos asseguram que o Plano Diretor não seja apenas um documento normativo, mas um verdadeiro guia para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, com a participação da sociedade e o controle das autoridades competentes.

O Plano Diretor, enquanto norma constitucional de caráter impositivo, é de responsabilidade do Município e se configura como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sua função é estabelecer os critérios que garantam que a propriedade urbana cumpra a sua função social, orientando o planejamento municipal de forma a assegurar o pleno desenvolvimento das cidades. Dessa maneira, o Plano Diretor concretiza os objetivos fundamentais da política urbana, atuando como um importante mecanismo para a organização territorial e a gestão eficiente do espaço urbano (JÚNIOR, 1997, p. 73).

Por conseguinte, a efetivação do Plano Diretor não depende apenas da sua formulação legal, mas também da sua implementação por meio de políticas públicas concretas. Para que cumpra sua função de orientar o desenvolvimento urbano e garantir a justiça social, é imprescindível que haja instrumentos eficazes de fiscalização e que a população participe.

É importante mencionar que, o Município, em razão das suas competências constitucionais, tem a responsabilidade de legislar sobre questões que envolvam o interesse local, complementando, quando necessário, as leis federais e estaduais. Isso inclui o planejamento, controle e regulamentação do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

Essa atribuição confere ao Município o papel de garantir que as normas urbanísticas sejam cumpridas, sempre respeitando as diretrizes estabelecidas. Assim, com base no artigo 182 da Constituição e no princípio de que o interesse público deve prevalecer, o Município é o principal responsável por garantir que as normas que orientam a política urbana sejam efetivamente realizadas, especialmente por meio do Plano Diretor, que é o instrumento essencial para essa tarefa (JÚNIOR, 1997, p. 99).

Em vista disso, confere ao município a competência para regulamentar e fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade. Nesse contexto, cabe ao Poder Público Municipal definir os critérios e os instrumentos necessários para garantir que os proprietários utilizem seus imóveis de acordo com as exigências do planejamento urbano. Sobre essa questão, Junior destaca que:

O Município através do plano diretor como instrumento básico da política urbana, tem a competência constitucional para determinar os critérios e os instrumentos para a propriedade urbana atender sua função social, bem como de aplicar as sanções ao proprietário do solo urbano que não atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade (1997, p. 98).

Portanto, é responsabilidade do Município garantir que os princípios e objetivos da política urbana sejam efetivamente cumpridos. Nesse cenário, a União e os Estados desempenham um papel de apoio, utilizando a competência municipal como

referência para definir suas próprias ações e responsabilidades na gestão do espaço urbano.

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE

Com a consolidação da democracia brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, começaram as discussões sobre a ampliação de formas de participação política para além do processo eleitoral. Boaventura (2002, p. 658) destaca que a política era exercida por uma “elite profissional”, cada vez mais dissociada das relações sociais, afastando, assim, a cidadania do processo decisório.

Nesse contexto, as iniciativas de democracia popular surgem como uma missão de romper esse modelo excludente, a fim de resgatar a dimensão pública da política e aproximar a sociedade das decisões que afetam diretamente suas vidas.

Para Boaventura (2002, p. 659), essas iniciativas ocorrem pela mobilização de setores sociais em torno da implementação de políticas públicas em áreas como saúde, educação e, sobretudo, o planejamento urbano. Vale mencionar que esses movimentos não apenas apresentam reivindicações aos governos e parlamentos, mas também buscam acompanhar e influenciar a formulação e execução dessas políticas.

Esse novo cenário de democracia constitucional exige uma ruptura paradigmática na forma de compreender a cidadania, ultrapassando o conceito limitado de participação apenas eleitoral. Nesse processo de afirmação da cidadania e da construção de espaços de participação popular, é fundamental compreender como a sociedade civil se fortaleceu ao longo do tempo, culminando na criação de espaços institucionalizados de participação, especialmente após a promulgação da Constituição (CHAI; ALMEIDA, 2016).

Diante disso, a participação popular apresenta-se como um instrumento que liga o Estado e a sociedade, ao oferecer caminhos para uma atuação mais democrática e inclusiva. Nesse sentido, é o ensinamento de Dias (2010, p. 208):

O modelo participativo apresenta-se, então, como um caminho aberto, preñado de possibilidades a incluir os cidadãos no processo decisório e

também resgatar a legitimidade das instituições democráticas numa sociedade global, com contrastes e contradições.

Sob essa ótica, é evidente que a legitimidade das instituições democráticas está diretamente relacionada ao grau de envolvimento da população nas decisões que podem afetar o cotidiano, assim, é necessário repensar os espaços de atuação política.

Entretanto, somente a busca por legitimidade não é o suficiente para transformar de forma efetiva os espaços democráticos, nem para ampliar os canais de comunicação. A qualidade desses processos depende da real representatividade dos cidadãos, de como as decisões são tomadas e, sobretudo, do acesso à informação e do nível de consciência crítica da população (DIAS, 2010, p. 208).

É nesse sentido que o Estatuto da Cidade representa um marco na gestão democrática como princípio fundamental do planejamento urbano. O artigo 43 da Lei nº 10.257/2001 estabelece que:

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

A gestão democrática, de acordo com Dallari e Ferraz (2010, p. 337-338), “remete à ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes, onde cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades”. Nesse contexto, esses instrumentos expressam os meios pelos quais esse ideal democrático pode se materializar.

Desse modo, é válido abordar separadamente cada um dos instrumentos previstos no artigo 43, a fim de compreender como cada mecanismo pode contribuir, de forma específica, para a consolidação de uma gestão urbana democrática.

3.1 ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA

Os órgãos colegiados previstos no inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade são espaços institucionais criados com o intuito de garantir que a sociedade civil tenha voz na formulação, implementação e fiscalização das políticas urbanas. Esses conselhos são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil e funcionam como instrumentos essenciais da democratização da gestão urbana (MONTEIRO, 2011, p. 260).

Segundo Dias (2010, p. 233) às associações:

[...] trata-se de exemplos patentes do exercício democrático, criados no seio da sociedade, e que, com a maior abertura democrática para espaços deliberativos, passam a assumir importante atuação sobre o controle e fiscalização das políticas públicas. Considerando que vivemos numa sociedade democrática pluralista, as associações são exemplo de distribuição do poder político na sociedade, de espaços de exercício da cidadania.

Nesse sentido, é notável a importância das associações como efetivo instrumento de participação popular, elas permitem que os cidadãos se organizem coletivamente para influenciar, fiscalizar e propor políticas públicas.

O inciso ainda aborda que deve-se ocorrer uma articulação entre os diferentes níveis federativos, para enfrentar problemas urbanos comuns. No entanto, essa atuação em conjunto precisa respeitar as competências de cada esfera de governo, sobretudo a autonomia municipal, por se tratar do ente mais diretamente envolvido com as questões urbanas (DALLARI; FERRAZ, 2010, p. 345).

3.2 DEBATES, AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS

O inciso II do artigo 43 do Estatuto da Cidade prevê a realização de debates, audiências e consultas públicas como mecanismos fundamentais de participação direta da população nas decisões relacionadas ao planejamento urbano.

Segundo o entendimento de Monteiro (2011, p. 270-271):

As audiências organizadas pelos Conselhos podem se constituir em uma importante ferramenta para tornar públicos os debates dos Conselhos e democratizar as suas decisões, fortalecendo essa instância de representação de segmentos sociais na política de desenvolvimento urbano.

Diante dessa perspectiva, esse instrumento aproxima a população dos processos decisórios, garantindo, assim, maior transparência e inclusão nas etapas de planejamento urbano.

Desse modo, enquanto os órgãos colegiados asseguram uma participação contínua dos diversos setores sociais, os debates, audiências e consultas públicas cumprem a função de democratizar ainda mais esse processo, devendo ser realizadas antes da implementação de planos e projetos relevantes. Para que esse mecanismo cumpra efetivamente seu papel, é fundamental que o Plano Diretor estabeleça os casos em que sua realização é obrigatória (MONTEIRO, 2011, p. 268).

Para Dallari e Ferraz (2010, p. 345-346):

Os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que se realizem princípios constitucionais relacionados à atuação do Poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto no art. 5º, XXXIII, como no princípio da publicidade, do art. 37 da Constituição Federal.

A ampliação dos instrumentos de participação popular nas decisões urbanísticas também tem reflexos no campo jurídico, especialmente no que diz respeito à conformidade dos atos administrativos com os princípios da motivação e da finalidade. Desse modo, o processo administrativo assume um papel central, ao prever ritos que permitem a explicitação desses fundamentos e garantem o contraditório, reforçando a transparência e a legitimidade das decisões públicas (DALLARI; FERRAZ, 2010, p. 346).

Nesse sentido, ao promover debates, audiências e consultas públicas, o Poder Público não apenas ouve a população, como também cumpre o dever de informar, tornando suas decisões mais transparentes, acessíveis e abertas ao controle social.

3.3 CONFERÊNCIAS SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE URBANOS

O inciso III do artigo 43 do Estatuto da Cidade aborda a realização de conferências como instrumentos de promoção da gestão democrática nas diversas esferas federativas.

Para que as conferências cumpram efetivamente seus objetivos, é necessário assegurar tempo adequado para os debates e deliberações, além de condições estruturais mínimas, como ampla divulgação e elaboração de materiais técnicos de apoio. A disponibilização de documentos-base, indicadores e subsídios qualificados também é fundamental para qualificar as discussões e permitir um acompanhamento crítico das ações do poder público e dos conselhos relacionados à política urbana. (MONTEIRO, 2011, p. 272)

No caso específico da política urbana, o ciclo de conferências ganhou impulso com a criação do Ministério das Cidades, que organizou, já em 2003, a I Conferência Nacional das Cidades (MONTEIRO, 2011, p. 272). A realização das conferências passou, então, a representar um importante marco institucional de diálogo federativo e participação popular, influenciando diretamente a formulação de diretrizes nacionais para o desenvolvimento urbano.

Segundo Dallari e Ferraz (2010, p. 349), as conferências devem ser compreendidas como espaços voltados à construção de uma cultura de participação e diálogo democrático na elaboração das políticas públicas, mais do que como mecanismos legais obrigatórios cujas decisões tenham efeito vinculante.

Nesse sentido, é o entendimento dos autores:

Essa participação multifacetada, embora não seja expressa em termos constitucionais para o âmbito urbanístico, deve ser reproduzida nas conferências de política urbana, por força do inciso III, com a participação dos vários setores envolvidos nos processos de desenvolvimento urbano, a partir das indicações do art. 2º, II, do Estatuto da Cidade - isso é, os habitantes da cidade, a população carente, empresários da indústria imobiliária, governo, representantes dos setores de transporte, meio ambiente etc (DALLARI; FERRAZ, 2010, p, 349).

Dessa forma, garante-se que os debates refletem os múltiplos interesses presentes na dinâmica urbana, promovendo uma construção mais plural e democrática das políticas públicas.

3.4 INICIATIVA POPULAR

O inciso IV do artigo 43 do Estatuto da Cidade prevê a iniciativa popular como instrumento de participação direta da sociedade na formulação de leis e políticas de desenvolvimento urbano.

De acordo com esse dispositivo, a sociedade civil pode atuar diretamente na formulação de normas relacionadas ao espaço urbano. Nesse sentido, Dallari e Ferraz ensinam, “o que importa considerar é que, não se tratando de matéria de lei reservada à iniciativa do Poder Executivo, a iniciativa popular terá possibilidade de propor os textos de lei em diversas modalidades de intervenções urbanísticas” (2010, p. 350).

Assim, desde que não se trate de matéria cuja iniciativa seja reservada ao Poder Executivo, a população pode propor projetos de lei que envolvam diferentes formas de intervenção na cidade. Entretanto, sua efetividade dependerá da forma como o Poder Legislativo Municipal regulamentar esse mecanismo, determinando os critérios e procedimentos para sua aplicação prática no âmbito local.

É importante destacar que a simples existência formal dos instrumentos legais de participação não garante, por si só, sua efetividade. Sem a alocação de recursos e o oferecimento de suporte técnico adequado, muitos planos e projetos urbanos tendem a permanecer apenas no papel. Esses mecanismos contribuem para a mobilização social, fortalecem a organização popular e ampliam o exercício da cidadania. São, portanto, instrumentos que inspiram a inclusão de parcelas historicamente marginalizadas da população, permitindo que tenham acesso efetivo ao direito à cidade. (DALLARI; FERRAZ, 2010, p. 350)

Em suma, os instrumentos previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade representam avanços significativos na promoção da gestão democrática urbana. Eles ampliam as possibilidades de participação popular e constituem ferramentas fundamentais para a concretização do direito à cidade.

4. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR E O DIREITO À CIDADE

Após analisar os principais mecanismos de gestão democrática urbana previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade, é fundamental destacar que essa participação não é apenas uma diretriz política abstrata, mas sim, uma exigência legal expressa no próprio processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais.

O artigo 40, § 4º, da Lei nº 10.2057/2001 determina que:

§ 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.

Assim, o Estatuto da Cidade incorporou mecanismos que asseguram a participação popular em todas as fases do plano diretor, desde a sua elaboração até a fiscalização de sua implementação.

Nesse sentido, é válido abordar o ensinamento de Fontes (2010, p. 44):

No processo de elaboração e aprovação dos planos diretores, portanto, articulam-se as regras do regime democrático representativo com novos espaços de participação e deliberação. Assim incorpora-se o componente político ao planejamento territorial. Mais do que isso, a própria definição da função social da propriedade urbana fica condicionada a um processo político democrático.

Desse modo, o plano diretor não é apenas um instrumento técnico de ordenamento urbano, mas sim um processo político que envolve interesses e negociações coletivas, transformando o planejamento urbano em um espaço de construção cidadã.

As normas que guiam o processo democrático na elaboração dos planos diretores tem o objetivo de romper com a lógica tecnocrática que historicamente marcou o planejamento urbano. A proposta participativa busca fomentar o envolvimento da população, embora sua efetivação dependa de ações concretas e da disposição para enfrentar os conflitos sociais inerentes à gestão urbana (FONTES, 2010, p. 45).

Nesse contexto, a regulamentação do processo de participação popular deve seguir diretrizes claras. Assim, é essencial que sejam adotadas medidas mínimas que garantam o acesso e a inclusão de todos os interessados.

Embora a lei não defina de maneira precisa os momentos e as formas que as audiências e os debates devem ocorrer, ela exige a realização. No entanto, a regulamentação desses processos deve seguir diretrizes para assegurar a efetiva participação popular, como a divulgação antecipada das informações a serem discutidas e a garantia de acesso a todos (DALLARI; FERRAZ, 2010, p. 331).

Ainda faz-se necessário fornecer uma efetiva publicidade aos atos, como abordam Dallari e Ferraz (2010, p. 331):

Dar publicidade a esses atos significa divulgá-los, dar ciência ao público de sua existência. E, por assim dizer, postura ativa a ser tomada pela Administração. Permitir o acesso, por seu turno, constitui dever de tornar as informações disponíveis ao público (o que pode ser feito inclusive através da internet). Não demanda um esforço de transmissão da informação, mas sim uma postura de receptividade em relação a quem queira se inteirar dos assuntos de público interesse ali tratados.

A divulgação e a disponibilização de dados são essenciais para garantir que todos os cidadãos possam participar de forma efetiva do processo de planejamento urbano. Isso reforça a ideia de que a transparência é um dos pilares fundamentais da gestão democrática e da participação popular.

É importante ressaltar que a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, aprovada pelo Ministério das Cidades em 2005, estabeleceu diretrizes para garantir que a elaboração dos Planos Diretores siga um processo participativo em todas as suas etapas, desde a formulação até a definição dos mecanismos de tomada de decisão. Esse processo participativo deve se alinhar ao que é preconizado pelo parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, reforçando a ideia de que a participação popular não se limita à consulta, mas deve ser efetivamente integrada à estrutura de planejamento e gestão urbana (BRASIL, 2005).

Para ilustrar a importância da participação popular nos planos diretores e evidenciar que não se trata apenas de uma discussão teórica, é válido observar algumas jurisprudências que abordam a aplicação do Estatuto da Cidade e a necessidade de garantir a efetividade do processo participativo.

Em um julgamento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, foi analisado um caso envolvendo o Município de Viçosa e a instalação de uma Estação Rádio Base (ERB), autorizada por meio da Lei Municipal nº 2.722/2018. A controvérsia girava em torno da ausência de participação popular no processo de elaboração da norma que permitiu a instalação do equipamento, o que, segundo o Ministério Público, violaria os princípios da democracia participativa e da publicidade previstos no Estatuto da Cidade, especialmente em seu artigo 40, veja-se:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR - MUNICÍPIO DE VIÇOSA - LEI MUNICIPAL Nº 2.722/2018 - INSTALAÇÃO DE ESTAÇÃO RÁDIO BASE (ERB) - ESTATUTO DAS CIDADES - PLANO DIRETOR - **PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO GARANTIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DA PUBLICIDADE** - INOCORRÊNCIA - PRESENTES OS REQUISITOS PARA DEFERIMENTO DA LIMINAR - SUSPENSÃO DAS OBRAS - ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO - DECISÃO PARCIALMENTE REFORMADA.

1. A Constituição Federal estabelece a competência municipal para "legislar sobre assuntos de interesse local" (CF, artigo 30, I), de forma que os Municípios serão organizados e regidos por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF e da própria Constituição Estadual (CEMG, artigo 165, §1º).

2. Compete ao ente municipal a elaboração do plano diretor e o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, além de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor (CEMG, art. 171, I, "a" e "b").

3. **A elaboração do plano diretor municipal demanda participação popular, mediante audiências públicas, visando a resguardar a democracia participativa e a publicidade** (Lei nº 10.257/01, art. 40). Considerando que a instalação e o funcionamento da infraestrutura de suporte para equipamentos de telecomunicações e de antenas transmissoras (Estação Rádio Base - ERB) implicam em alteração no zoneamento urbano, indispensável a participação popular para a aprovação da referida obra.

4. **Demonstrada a ausência de participação popular para a instalação da Estação Rádio Base - ERB, requisito indispensável ao resguardo da democracia participativa, nos termos dos artigos 182, §1º, da CF/88 e art. 40 da Lei nº 10.257/01, resta evidenciada a probabilidade do direito para suspensão das obras.**

5. A manutenção da construção em questão importaria na aquiescência do judiciário com alterações no zoneamento urbano providas de normas contrárias ao princípio da democracia participativa, o que se tem como perigo de dano.

6. Ausente prova inequívoca apta a afastar a presunção de legitimidade e legalidade do ato administrativo que concedeu o alvará de construção nº 181/20, emitido pelo Município, inexistente razão para suspensão.

7. Recurso parcialmente provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.595577-6/001, Relator(a): Des.(a) Maria Inês Souza , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/06/2022, publicação da súmula em 09/06/2022) [Destacou-se]

A decisão destacou que qualquer modificação no zoneamento urbano deve observar as diretrizes do plano diretor, sendo imprescindível a realização de audiências públicas e o envolvimento da população.

Diante disso, o Tribunal reconheceu a probabilidade do direito e determinou a suspensão das obras da ERB, reforçando o entendimento de que a participação popular não é apenas um procedimento formal, mas uma garantia essencial para a validade dos atos administrativos que envolvem o ordenamento urbano. A decisão reforça, portanto, que a efetivação do plano diretor depende da observância concreta dos mecanismos de participação cidadã.

Outra decisão relevante é a proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0040830-08.2020.8.19.0000. Nesse caso, o Procurador-Geral do Estado questionou a validade do artigo 1º da Lei Complementar nº 162/2016, do Município do Rio de Janeiro, que restringia o uso de um imóvel estadual, determinando que, em caso de desativação da unidade, a área fosse destinada exclusivamente a equipamentos públicos ou espaços de lazer, como observado:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL RESTRITIVA DO USO DE IMÓVEL ESTADUAL. POSSIBILIDADE DA AFERIÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA DE EFEITO CONCRETO. INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. **NECESSÁRIA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMA E MATERIAL CONFIGURADAS. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FEDERATIVA. PROCEDÊNCIA. Representação por inconstitucionalidade com a qual pretende o Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro haver a declaração, com eficácia ex tunc e efeito erga omnes, da inconstitucionalidade formal e material do artigo 1º da Lei Complementar nº 162/16, do Município do Rio de Janeiro, que restringiu o uso do terreno ocupado pelo 23º Batalhão da Polícia Militar, no bairro do Leblon, ao abrigo de instalações do serviço público ou a áreas de convivência e lazer para a população, em caso de desativação da unidade de segurança pública. Possibilidade da fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelo órgão competente para tanto, sempre que houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Ato impugnado que, ao dispor sobre a gestão do patrimônio imobiliário do

Estado, impondo a maneira de sua utilização, acabou por invadir a esfera de atribuições do Poder Executivo Estadual. **Modificação do Plano Diretor que depende da participação popular através de entidades representativas locais**, conforme se depreende da leitura da Constituição Estadual, o que no caso não ocorreu. Violação à autonomia federativa por interferência na gestão do patrimônio público estadual. Procedência da representação. (0040830-08.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ADOLPHO CORREA DE ANDRADE MELLO JUNIOR - Julgamento: 09/08/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) [Destacou-se]

O tribunal entendeu que a norma municipal invadiu a competência do Poder Executivo estadual ao dispor sobre o uso de bem pertencente ao Estado, afrontando a autonomia federativa. Como também, destacou que qualquer alteração do plano diretor exige a participação popular, o que não ocorreu no caso concreto. Assim, o tribunal reconheceu a inconstitucionalidade formal e material da norma, reafirmando a obrigatoriedade da participação social como condição essencial ao planejamento urbano e à validade das normas que a regulamentam.

Dessa forma, fica evidente que a participação popular na construção dos planos diretores não é apenas uma formalidade legal, mas uma exigência essencial para a legitimidade democrática das decisões sobre o uso e a ocupação do território urbano. A ausência desse processo participativo tem sido reconhecida pelo Poder Judiciário como motivo suficiente para declarar a nulidade de normas e atos administrativos.

Posto isso, fica evidente que a participação popular se revela não apenas como exigência jurídica e princípio democrático, mas também como elemento essencial à concretização do direito à cidade. A cidade não pode ser concebida apenas como um espaço físico organizado pelo poder público, mas como um ambiente de vida coletiva, construído e transformado a partir das experiências, necessidades e desejos de seus habitantes.

Nesse sentido, Lefebvre (2001, p. 117-118) destaca que o direito à cidade não é meramente o direito de acesso aos espaços urbanos, mas sim o direito à vida urbana transformada e renovada. Trata-se de um direito à apropriação do espaço, à vivência plena da cidade como lugar de encontro, de expressão e de criação coletiva. O autor defende que apenas a atuação consciente e organizada dos

habitantes é capaz de romper com as lógicas de dominação que moldam a cidade conforme interesses privados.

Cabe mencionar que esse direito não se restringe ao usufruto individual dos recursos urbanos, mas sim à capacidade coletiva de intervir nos rumos da urbanização. O direito à cidade, portanto, é entendido como o direito de modificar a cidade, de reinventá-la conforme os desejos e necessidades mais profundas da sociedade. Essa dimensão coletiva é essencial, pois a cidade não é apenas cenário de vida, mas produto de decisões políticas e econômicas que devem ser objeto de participação ativa de seus habitantes (HARVEY, 2012, p. 28).

Não se trata apenas de usufruir da cidade tal como ela se apresenta, mas de intervir ativamente nos processos que a produzem, reivindicando o poder de moldar as dinâmicas urbanas em benefício da coletividade. Segundo Harvey (2014, p. 47), exercer o direito à cidade implica disputar os rumos da urbanização, revelando sua natureza profundamente política e atravessada por interesses de classe.

Portanto, garantir a participação popular nos planos diretores não é apenas uma questão de procedimento legal, mas uma expressão prática do direito à cidade. É assegurar que todos os cidadãos, especialmente os historicamente excluídos dos processos decisórios, possam exercer sua cidadania plena, interferindo na forma como suas cidades são planejadas, construídas e vividas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi possível perceber a importância da participação popular no processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais como um elemento essencial para garantir o direito à cidade.

A análise do Estatuto da Cidade e dos instrumentos legais que asseguram a participação ativa da população demonstra que esse processo não deve ser encarado apenas como uma mera formalidade, mas como uma condição essencial para que o planejamento urbano reflita as necessidades reais da coletividade e, assim, promova um desenvolvimento urbano justo e inclusivo.

A participação social no planejamento urbano, como se observa na elaboração dos Planos Diretores, é imprescindível para que as decisões sobre o uso do solo e o desenvolvimento das cidades não sejam moldadas exclusivamente pelos interesses de poucos, mas sim de toda a coletividade.

Dessa forma, a gestão democrática do espaço urbano, que envolve a população no processo de decisão, torna-se um mecanismo de extrema relevância para a construção de cidades mais equitativas, onde os direitos de todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, sejam respeitados e garantidos.

Através das audiências públicas, debates e outras formas de envolvimento previstas pela legislação, como no artigo 40 do Estatuto da Cidade, a participação popular se consolida como um pilar da democracia urbana. Além disso, a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e as jurisprudências analisadas comprovam que a efetiva participação não é uma escolha, mas uma obrigação legal, sem a qual os atos administrativos relacionados ao planejamento urbano podem ser invalidados.

Também se percebeu que o direito à cidade, ultrapassa a mera utilização do espaço, sendo um direito de transformação e apropriação coletiva do ambiente urbano. Quando a população se envolve ativamente no planejamento de suas cidades, ela não está apenas usufruindo do espaço urbano, mas transformando-o, garantindo que ele seja um reflexo das suas necessidades e aspirações.

Assim, ao assegurar a participação efetiva da sociedade, especialmente nas decisões de maior impacto, como a elaboração e implementação dos Planos

Diretores Municipais, contribui-se para a construção de um espaço urbano mais democrático, acessível e, principalmente, mais justo para todos.

Por fim, a participação popular não é apenas um requisito formal, mas uma condição necessária para que as cidades sejam verdadeiramente inclusivas e representativas de seus habitantes. É por meio dessa gestão democrática que se pode concretizar o direito à cidade, proporcionando um ambiente urbano onde todos tenham voz e possam, de fato, vivenciar o direito de transformar o espaço onde vivem.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à Cidade Sustentável na Nova Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira: Emergência, Internacionalização e Efetividade em uma Perspectiva Multicultural. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 321-336.
- BAZZOLI, João A. **Os 20 anos do Estatuto da Cidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico. Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 83-102, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/286/599>. Acesso em: 22 fev. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 25, de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 102, 30 mar. 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 12. mai. 2025.
- CHAI, C. G.; ALMEIDA, I. M. C. **A participação cidadã no processo de construção de políticas de segurança pública: uma análise sobre o Projeto de Lei de instituição do Sistema Único de Segurança Pública**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 215–238, 2016. DOI: 10.18759/rdgf.v15i2.586. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/586>. Acesso em: 27 abr. 2025.
- DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos do Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.
- FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, Cultura e Meio Ambiente, 2021.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Estatuto da cidade** (comentários à lei federal 10.257/2001). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos diretores no Brasil: um estudo de caso**. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5352>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Atlas: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 06 mar. 2025.

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

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Revista *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, julho/dezembro/2012.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

JÚNIOR, Ronaldo Félix Moreira; FABRIZ, Daury Cezar. **O mito da soberania popular: a ausência da participação democrática no processo legislativo brasileiro**. Derecho y Cambio Social, Lima-Perú, ano 12, n. 40, p. 2-17, abr. 2015. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/668>. Acesso em: 13 mai. 2025.

LARRUSCAHIM, P. G.; SCHWEIZER, P. **A criminalização da pixação como cultura popular na metrópole brasileira na virada para o século XXI**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 13-32, 2015. DOI: 10.18759/rdgf.v15i1.650. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/650>. Acesso em: 27 abr. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 1.0000.20.595577-6/001**. Relatora: Desa. Maria Inês Souza. Belo Horizonte, 07 jun. 2022. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=20&procCodigo=1&procCodigoOrigem=0&procNumero=595577&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>. Acesso em: 10 mai. 2025.

MONTEIRO, Mauro Rego. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: 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 Editora, 2011. p. 255-279.

MOURA, Renata Helena Paganoto; COURA, Alexandre de Castro. **As ocupações de imóveis urbanos abandonados como processo de luta pelo direito humano à moradia**. Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas, v. 12, n. 1. p. 01-21, 2024. Disponível em:

<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/8907>. Acesso em: 13 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0040830-08.2020.8.19.0000**. Relator: Des. Adolpho Correa de Andrade Mello Junior. Rio de Janeiro, 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/d1f95fa9-5447-4601-8d2e-688adbf34bbb.html>. Acesso em: 10 mai. 2025.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.