

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JANAÍNA RIGO SANTIN

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Janaína Rigo Santin; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-860-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I ocorreu no XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado no Centro Universitário Christus - Unichristus - Fortaleza/CE, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023.

Mostrou-se uma oportunidade ímpar de congregar Doutores, Mestres e estudantes da Pós Graduação em Direito de todo o país para socializar suas pesquisas e debater temas relevantes neste século XXI como o Direito à Cidade; Cidades Inteligentes e Sustentáveis; Deslocados Ambientais; Desafios dos Municípios frente aos Compromissos Internacionais; Função Socioambiental da Propriedade Urbana; Direito à Moradia e Políticas Habitacionais; REURB; Plano Diretor participativo; Gestão de Enchentes e Drenagem Urbana; Direito Tributário Municipal; Gestão Democrática Municipal e Movimentos Sociais Urbanos; Conflitos Indígenas, Alteridade e Consensos; dentre outros temas vinculados, em especial, às áreas de direito urbanístico e direito municipal.

É com grande satisfação que os coordenadores apresentam os capítulos que compõe este livro, com o desejo que provoquem interesse à comunidade acadêmica e aos profissionais da área, bem como instiguem novas possibilidades e desafios relacionados com a temática. Boa leitura!

Coordenadores:

Janaína Rigo Santin (Universidade de Passo Fundo) janainars@upf.br

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Universidade Federal do Rio de Janeiro/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) rosangela.cavallazzi@gmail.com (21) 9962-81020

Heron José de Santana Gordilho (Universidade Federal da Bahia) heron@ufba.br

OS DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR FRENTE AO PODER DISCRICIONÁRIO

THE CHALLENGES OF POPULAR PARTICIPATION IN THE MASTER PLAN AND DISCRETIONARY POWER

Antonio Gurgel Pinto Júnior
Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Resumo

O presente estudo tem como objetivo discutir o (des)incentivo à participação popular diante da aplicação da lei, a partir de seus fundamentos e sua relação com o poder discricionário do administrador considerando os princípios da legalidade e da moralidade. O trabalho será desenvolvido mediante análise bibliográfica e documental. Nesse sentido, partindo da análise sobre os valores e contexto que fundamentou a institucionalização da participação popular no Estado, desenvolve-se a pesquisa sobre essa acepção no ordenamento jurídico brasileiro e a discricionariedade do gestor que pode prejudicar a efetividade dessa participação. Ademais, são identificados os princípios administrativos que possuem maior confluência para tratar do caso, quer sejam, os princípios da legalidade e moralidade, de modo a conduzir um resultado de consonância entre ambos no propósito de atender aos desígnios da legislação respaldando a estabilidade do ornamento jurídico.

Palavras-chave: Democracia, Participação popular, Plano diretor, Princípio da legalidade, Princípio da moralidade

Abstract/Resumen/Résumé

The aim of this study is to discuss the (lack of) incentive for popular participation in the application of law, based on its foundations and its relationship with the discretionary power of the administrator considering the principles of legality and morality. The work will be developed through bibliographical and documentary analysis. In this sense, starting with an analysis of the values and context that underpinned the institutionalization of popular participation in the state, research is carried out into this meaning in the Brazilian legal system and the elements present in the manager's choice that can hinder the effectiveness of this participation. In addition, the administrative principles that have the greatest confluence to deal with the case are identified, namely the principles of legality and morality, in order to lead a result of consonance between both in order to meet the designs of the legislation supporting the stability of the legal ornament.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Popular participation, Master plan, Principle of legality, Principle of morality

1. INTRODUÇÃO

A sociedade moderna concebeu características importantes para a definição dos espaços urbanos, mediante ascensão da burguesia industrial e da consolidação do capitalismo concorrencial, não somente com os benefícios trazidos pela industrialização das cidades, como também diante das problemáticas urbanas e a marginalização de pessoas reflexa da segregação socioespacial.

Consoante ao exposto, a estratificação da sociedade em camadas socioeconômicas provocou a necessidade de institucionalizar, tendo por fundamentos os ideais democráticos, a participação popular no ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, essa participação nem sempre alcança a efetividade conjecturada pela legislação, visto que precisa meios materiais para se realizar que podem ser restringidos sob alegada discricionariedade do gestor.

Diante do exposto, se afirma enquanto objetivo geral avaliar se o cumprimento das disposições legais sobre participação popular garante sua efetividade no plano material. Sendo assim, foram definidos como objetivos específicos: 1) compreender o conceito de participação popular e sua conexão com a democracia; 2) identificar desafios e possibilidades de solução no que se refere à relação entre participação popular e discricionariedade, considerando casos apreciados pelo Poder Judiciário; 3) analisar contribuições dos princípios constitucionais envolvidos para o diagnóstico da problemática.

Quanto ao aporte teórico conceitual, destacam-se: quanto à participação popular e democracia, são referências as obras de Henri Lefebvre, Simone Gooyard-Fabre, Jean-Jacques Rousseau, Julien Bonecasse, Eros Grau e José Joaquim Gomes Canotilho; no campo da participação popular ressaltam-se Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino e os estudos de Isabel Cristina Eiras de Oliveira; quanto à discricionariedade e, seguinte a isso, a base principiológica tocante à legalidade e moralidade utilizadas para a discussão da presente questão, tem-se José Augusto Delgado, Vladimir da Rocha França, Carlos Alexandre Michaello Marques e Heber Niemeyer Botelho, considerando ainda a contribuição da perspectiva de Hans Kelsen.

No que se refere à metodologia, notabiliza-se a pesquisa bibliográfica associada à análise documental de: a Constituição da República Federativa do Brasil 1988, a Lei Federal nº 10.257/2001, o Regimento Interno e a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, ambos do Conselho das Cidades (ConCidades). Ademais, também incorporou a presente pesquisa o

leading case do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) e posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria em questão.

Sumariamente, o trabalho está organizado em três capítulos, excetuados a introdução e a conclusão, que abordam o tema de forma sequencial. Inicialmente, tratando sobre a democracia e como ensejou a institucionalização da participação popular. No segundo capítulo, tem-se a identificação de como se expressam os desafios e possíveis soluções quanto à participação popular frente à discricionariedade, de acordo com o previsto na legislação. Por fim, tem-se a concepção dos princípios constitucionais que podem ser estudados enquanto formas de diagnosticar e resolver as questões apresentadas. Portanto, trata-se a pesquisa sobre o seguimento da legalidade e a efetividade da própria norma na esfera urbanística, mais especificamente, no tocante à participação popular.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA NO ESTADO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A problemática urbana, sob a ótica de Henri Lefebvre (2001, p. 11-12), surgiu a partir da industrialização das cidades que, por sua vez, decorreu do capitalismo concorrencial e da burguesia industrial passando a caracterizar tanto a sociedade moderna e seus aspectos excludentes no que se refere à ordenação socioespacial das cidades quanto à participação dos populares na condução da sociedade, em razão da dinâmica de interesses dos possuidores dos meios de produção.

A Revolução Industrial inter-relacionou industrialização e urbanização sob a lógica da acumulação desmedida de mais-valia em prejuízo da integridade do caráter urbano, no sentido de que as cidades têm suas estruturas remanejadas segundo as necessidades da indústria. Dessa forma, o tecido urbano foi se estratificando enquanto cidades operárias, subúrbios e as áreas onde o fenômeno industrial não consegue ocupar, fixando nelas a mão de obra disponível (Ibid., p. 16) abundante e de baixo-custo.

Em que pese as revoluções burguesas não serem a origem da democracia, visto que esta é oriunda de formas de organização social da Idade Antiga, é a partir das questões de ordem urbanística provocadas pelo processo de industrialização acelerada que se remonta à antiguidade para obter formatações originárias de participação dos cidadãos nas questões de relevância social (GALETTI; DRUMMOND, 2020, p. 19).

Nesse seguimento, Lefebvre compreende que o conhecimento, a apropriação e a utilização dos espaços públicos devem viabilizar caminhos para propiciar um sentido coeso da relação entre os habitantes e as aglomerações urbanas (Ibid.), como parte do processo de participação dos concidadãos na construção dos seus espaços urbanos de vida e convivência, por conseguinte estruturando o direito à cidade.

Essa necessidade de participação das pessoas na construção dos espaços da vida em sociedade em diferentes níveis só pode se incorporar às ordens jurídicas mediante a institucionalização de instrumentos necessários para alcance de sua eficácia e efetividade. Esse fato se deu a partir das transformações pelas quais passou a concepção de Estado ao longo do tempo até que fosse a ele atrelada a ideia de democracia.

Essencialmente, o sistema democrático atribui presença dos governados no exercício do poder (GOYARD-FABRE, 2003, p. 13). Nesse sentido, o que torna a democracia viável é a existência de leis que possam constituir institutos jurídicos nos quais o engajamento do povo seja plataforma para alcance da sua liberdade, a ser entendida como autonomia (Ibid., p. 52).

Nesse contexto, atravessada pelo pensamento kantiano, essa autonomia que é fundamento da dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional, decorre de quando o ser racional escolhe seguir a lei moral permitindo a si mesmo participar da legislação universal. Sincronicamente, o ser racional se habilita enquanto membro de uma ordenação social, caracterizando assim, um contexto de liberdade em função do exercício da sua própria vontade (SCHERER, 2011, n. p.).

Consoante ao exposto, a vontade concordante e unificada de todos conforma a ideia de vontade do povo (TREVISAN, 2017, p. 139), mas que paralelamente coexiste com o conceito de “vontade geral” consolidado a partir do pensamento rousseauiano. Enquanto a primeira vontade se trata da soma das vontades particulares, a segunda se trata do interesse comum, perfazendo a vontade geral como soberania impossível de ser representada, estando livre o povo apenas no momento de escolha dos representantes (SILVA, 2005, p. 219).

A continuidade desse pensamento se complementa com uma visão realística sobre a democracia que entende a impossibilidade de manter o povo permanentemente reunido para discussão de assuntos de interesses transindividuais e, acrescente-se, de manter as condições ideais de um Estado de tamanho reduzido onde todos os cidadãos se conhecem e podem se reunir com facilidade, com poucos e homogêneos costumes sociais e igualdade material, além de separar quem faz as leis de quem as executa, o que se configuraria como um cenário ideal (ROUSSEAU, 2007, p. 106-107).

A distribuição harmoniosa de poderes permite que o Legislativo elabore as normas, o Executivo não abuse das suas funções em prejuízo de um cerco mínimo de direitos que garante o valor existencial dos indivíduos na sociedade, enquanto isso, o Judiciário atue preservando as normas elaboradas. O aprofundamento dessa perspectiva correspondeu ao contexto de uma época que compreendia o alcance da proteção do indivíduo ante o poder do Estado, mediante a superestima da forma e da lei (REALE, 1977, p. 82).

A Escola da Exegese, consonante com a concepção clássica do Estado de Direito (Ibid.), tem como fundamento o culto ao texto da lei, devendo o Direito Positivo, integralmente identificado como a lei, concentrar exclusivamente as atenções dos operadores do Direito. Desse modo, não haveria espaço para arbítrio do intérprete porque não se poderia produzir algo que já estaria feito (BONNECASE, 1944, p. 140-141).

Todavia, a exaltação da legalidade pode imiscuir margens nas estruturas do Estado de Direito para o crescimento de um Estado autoritário que se utiliza da lei não como instrumento de proteção do indivíduo, mas como de opressão e escárnio das suas liberdades (GRAU, 2008, p. 169).

Nesse aspecto, a estrutura política do Estado resta prejudicada, visto que seus pilares devem se harmonizar na sustentação do conceito dessa instituição jurídica, sendo o liberal, enquanto controle da autoridade e garantia dos direitos fundamentais; o social, em busca da igualdade material e justiça social; e, a soberania popular que se traduz como elemento diferencial capaz de aportar solidez ao Estado de Direito, ou seja, por meio da democracia (SILVA, 2005, p. 220).

O Estado Democrático de Direito representa a legitimidade e a legitimação do poder mediante uma liberdade positiva que não se encerra na defesa ou no distanciamento do indivíduo diante do Estado, conforme assim se caracteriza a liberdade negativa do Estado de Direito, mas subverte a ordem de precedência que essa liberdade negativa tem sobre a participação política, sinônima de liberdade positiva (CANOTILHO, 1999, p. 10-11).

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito ou a democracia de Estado de Direito, tem no Direito sua condição existencial, o que se diferencia do Estado de Direito Democrático ou Estado de Direito de democracia pela perspectiva do ponto de referência onde se encontra a sua essência democrática, apresentando a democracia como condição existencial do Estado de Direito. A significação da democracia na sua associação com o Estado de Direito envolve compreender que a ordem de domínio e o exercício do poder político são legitimados pela origem do poder: o povo. Logo, o povo, radicado na soberania e vontade populares, se

expressa do voto à participação democrática no desenvolvimento e aplicação de respostas para as questões da sociedade (Ibid.).

Ainda considerando todo o espectro de expressões do poder estatal, a população quem deve contribuir de forma efetiva e legítima com a produção e controle das decisões políticas por meio dos mecanismos de participação democrática. Consoante a isso, a institucionalização do poder popular mutualiza-se com os ideais de liberdade, justiça e solidariedade como elementos de uma sociedade fundada na dignidade da pessoa humana (SILVA, 2005, p. 226).

A evolução do Estado permitiu que os direitos fundamentais sejam concebidos como proposições jurídicas que assegurem uma vida com dignidade, liberdade e igualdade entre as pessoas. Na perspectiva do direito constitucional positivo, foi retirado da disponibilidade dos poderes constituídos o alicerce valorativo que reflete a dignidade da pessoa humana e que, por sua vez, se dispersa nos princípios legitimadores do Estado (JUCÁ, 2007, p. 41-42). Dignidade essa, que está expressa como fundamento do Estado Democrático de Direito, conforme o inciso III, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988.

3. OS DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Diante disso, destaque-se que o cenário predominante à época de advento do texto constitucional expunha: o crescimento das associações civis, principalmente, as comunitárias; o contexto de reavaliação do conceito de direitos por parte de alguns segmentos da sociedade; a necessidade de assumir autonomia organizacional para estabelecer canais de diálogo com o governo, reivindicando esses direitos frente ao aprofundamento dos prejuízos sofridos pelas classes urbanas de baixa renda nas áreas de saneamento, saúde e habitação (ROCHA, 2008, p. 131).

Consoante ao exposto é imprescindível ressaltar que a Constituição Federal de 1988 consolidou esse processo de participação da sociedade em espaços públicos propositados na interlocução com o Estado, assim precedido pela organização política dos movimentos sociais que, por sua vez, ganharam força em meados da década de 1970 (Ibid., p. 134-135).

Entre os instrumentos de participação direta que vão além daqueles previstos no art. 14 da Constituição Federal de 1988, quer sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, tem-se a cooperação das associações representativas no planejamento municipal,

enquanto precursora do orçamento participativo; a participação da comunidade nas ações e serviços públicos que integram a rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS); e o plano diretor participativo, previsto na Constituição como embrião do que seria regulamentado pelo Estatuto da Cidade, treze anos depois (AUGUSTO, 2017, p. 346-358).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o capítulo destinado a tratar especificamente da política urbana, conformada nos arts. 182 e 183, pode ser considerado uma conquista em termos de participação ativa de entidades civis e movimentos sociais em defesa do direito à cidade, considerando a complexidade correspondente ao seu significado material que envolve habitação, prestação de serviços públicos e melhores oportunidades para vida urbana (OLIVEIRA, 2001, p. 3).

Do referido capítulo, sobreveio a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que congrega importantes instrumentos urbanísticos para propiciar um ambiente jurídico de efetividade no estabelecimento da política urbana na esfera municipal em prol do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana centralizados no plano diretor, conforme previsão constitucional (Ibid.).

Diante disso, enfatize-se que esse elemento central da política urbana, consumada no plano diretor, está sob a égide da gestão democrática da cidade, na qual a participação popular assume uma posição de tamanha importância a ponto de permanecer desde sua formulação, passando por negociação, aprovação, implementação e até as revisões subsequentes. Ademais, órgãos colegiados, promoção de debates, audiências, consultas públicas e conferências, desenvolvimento de planos e projetos de iniciativa popular, além dos referendos e plebiscitos também compõem o rol, dentre muitos outros, de instrumentos da política urbana (Ibid., p. 15).

Dessa forma, o Estatuto da Cidade ressignificou o plano diretor ao exigir que esse instrumento tenha por fundamento uma proposta coletiva de confecção das suas disposições, no intuito de alcançar as funções sociais da cidade e da propriedade.¹ Os procedimentos desenvolvidos para tanto, repercutiram em uma interdependência, visto que o Estado permanece com o dever de gerenciar políticas públicas, doravante então, mediante a

¹ Lei Federal nº 10.257, de 2001, 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:

[...]

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.

participação popular para garantir efetividade do direito à cidade sustentável (OLIVEIRA; LOPES, 2018, p. 328).

3.1 O *leading case* do município de Salvador/BA

No Brasil, o *leading case* que tratou da matéria ocorreu no Município de Salvador no estado da Bahia (BA), sob a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 0303489-40.2012.8.05.0000.

Consequente a isso, a autoria da ação pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) foi decorrente de modificações substanciais propostas no conteúdo do Plano Diretor, em contrário à alegação de mera regulamentação disposta pelos Poderes Legislativo e Executivo municipais. Em verdade, o conteúdo da suposta regulamentação destacava-se pela elevação do gabarito de construção em várias zonas, a supressão do Parque Ecológico da Cidade e as modificações no Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, pontos que exigiriam uma efetiva participação popular, mas que foi desprestigiada pelos interessados na precipite reformulação do Plano (PARANÁ, [s.d.], p. 3).

Levado à apreciação do Poder Judiciário e suspensa a Lei pela qual se deu a aprovação do Plano Diretor, a Câmara de Vereadores aprovou uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano idêntica formalmente e substancialmente à legislação então suspensa. Com isso, provocou-se o Ministério Público à necessidade de aditar a peça exordial para acrescentar a análise quanto à inconstitucionalidade das leis estrategicamente utilizadas para contornar a participação popular, quer sejam, as Leis nº 8.167, de 2012, nº 8.378, de 2012 e nº 8.379, de 2012 (Ibid., p. 4).

O polo passivo alegou litispendência, por ter sido suspensa lei anterior com mesmo teor, a impossibilidade jurídica do pedido por se tratar de lei ordinária, que os pontos alterados não corresponderiam a uma alteração integral do Plano Diretor, podendo a Câmara dos Vereadores alterar irrestritamente os projetos de Lei encaminhados pelo Executivo, e que além de adequar o Plano Diretor à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014 na cidade, foram realizadas audiências públicas respeitando a participação popular (Ibid., p. 3).

Diante disso, o ponto essencial para acolhimento da tese do Ministério Público foi a participação popular. Ausente elaboração democrática e participativa do plano diretor, caracterizada pela participação insignificante da população, junto à falta de representatividade de vários setores da sociedade civil, audiências públicas mal divulgadas e a inexistência de estudos técnicos que pudessem ser discutidos com os cidadãos, estaria fadada ao fracasso a

efetivação do direito à cidade, como instrumentalizado pela Constituição Baiana e pelo Estatuto da Cidade² (Ibid., p. 4-5).

3.2 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 718326/SP, em ADI por suposta violação dos arts. 29, inc. XII, e 182, *caput* e § 1º, da Constituição Federal de 1988, a Relatora do processo, Ministra Cármen Lúcia, enfatiza as observações do Desembargador Relator do caso no Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à imprescindibilidade da efetiva participação popular, em função da importância das modificações que recaem sobre o Plano Diretor, valorizando para além da forma, seu conteúdo material (BRASIL, 2012, p. 4-5).

Consoante ao exposto segue em destaque à decisão proferida pelo Relator, sobre a importância de registrar informações dos participantes das audiências públicas, a quem representam, quais associações presentes. Portanto, a abertura no processo legislativo para alguma manifestação do Conselho Municipal de Política Urbana não é suficiente para que seja adimplida a participação popular conforme prevista na Constituição Federal, sob pena de as cidades se desenvolverem de forma desordenada em prejuízo dos objetivos da Política Urbana (Ibid.).

3.3. Desafios práticos para a efetividade da participação popular

Entretanto, apesar de existirem as prerrogativas legais a respeito da participação popular é possível observar sua não efetividade dada por algumas questões. Nessa lógica, a participação pode se dar de forma apenas protocolar destinada aos registros documentais de que aquele instrumento foi ofertado e, assim, o critério teria sido atendido como uma burocracia qualquer (VOOS, 2018, p. 48).

Como exemplo, é possível identificar que esses espaços participativos podem conter: maior uso de tempo para um palestrante a respeito de algum ponto de interesse de ordem do plano diretor em disparidade com a pouca disponibilidade de tempo para colocações dos populares; ao nível de especialidade e tecnicismo das falas dos representantes de órgãos

² Lei Federal nº 10.257, de 2001, Art. 2º, 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.

públicos e técnicos provocando um distanciamento entre a comunicação e a compreensão por parte do público, gerando constrangimento e, por conseguinte, cerceamento indireto do espaço de diálogo; a presença de figuras de autoridade, como o próprio gestor, para causar intimidação com posturas autocráticas (AGUIAR, 2012, p. 96-98); a vinculação dos conselhos municipais a atividades meramente burocráticas, sem oportunidades para ponderações e sugestões sobre a política urbana; desincentivos à participação de universidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil; a baixa rotatividade e perspectivas de mudança do corpo componente dos conselhos; a ausência de previsão de voto de convidados que já são cerceados da ocupação de cadeiras nos espaços que deveriam ser de participação popular; e a impossibilidade de manifestação de convidados sobre os votos dos conselheiros (HAGINO, 2012, p. 92-94).

Seguinte a isso, observa-se que os capítulos reservados à política urbana na Constituição Federal de 1988 e a conseqüente regulamentação advinda do Estatuto da Cidade não são suficientes para asseverar a realização material da participação popular em prol da gestão democrática da cidade. Nesse cenário, avanços podem ser considerados como resultantes da mobilização da sociedade civil, visto que a previsão legal de participação no instrumento básico da política urbana não parece suficiente para alcançar o objetivo de justiça socioespacial nas cidades (MERGEN; ZANETTI; RESCHILIAN, 2018, p. 141).

Para tanto, entre os meios institucionais existentes, o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão consultivo e deliberativo, conforme o art. 1º, do seu Regimento Interno,³ composto por representantes do poder público federal, estadual, municipal, entidades e movimentos populares, empresários, trabalhadores, entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa, organizações não-governamentais, é responsável por acompanhar, avaliar e contribuir com a execução da política urbana em caráter nacional.

Nesse sentido, estabelece na sua Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, condições que especificam as disposições do Estatuto da Cidade, frise-se, sob perfil recomendatório, para melhor atender a necessidade participativa do processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, e que embasam possibilidades de saneamento das adversidades apontadas com as orientações sugestivas que seguem: o estabelecimento de cronograma para as reuniões, apresentações de estudos e propostas mediante a divulgação com antecedência mínima de 15 dias, de modo que a população possa opinar sobre a isonomia do tempo de manifestação dos

³ Regimento Interno do Conselho das Cidades, Art. 1º O Conselho das Cidades – ConCidades, órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, caráter deliberativo e consultivo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades será regido pelo presente Regimento Interno.

presentes;⁴ a sensibilização, mobilização e capacitação de lideranças comunitárias e movimentos sociais conjuntamente à utilização de meios de comunicação social de massa e linguagem acessível;⁵ a coordenação compartilhada do processo participativo entre poder público e sociedade civil até mesmo quanto à definição de como serão tomadas as decisões sobre o Plano;⁶ a organização de reuniões seccionadas por representações sociais, temas ou divisões territoriais como bairros ou distritos,⁷ além da garantia quanto à acessibilidade de locais e horários para a maioria da população⁸ e do estímulo à presença de todos os cidadãos e cidadãs, afastando critérios restritivos e discriminatórios;⁹ o estabelecimento de um processo dialogado de escolha dos representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais da cidade;¹⁰ e, a divulgação e distribuição dos resultados alcançados para manifestação de representantes eleitos com a devida antecedência.¹¹

A percepção consolidada do problema identificado compreende que se o alicerce fundamental da democracia é a participação popular, a participação insuficiente gera a fragilização desse regime de governo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 8). A partir disso, é possível compreender que a população pode ter inexpressiva participação diante de instrumentos legais utilizados pela gestão política em uma determinada oportunidade. As características que enraízam essa consequência antidemocrática são lógicas centralizadoras, que cerceiam a educação e conscientização da sociedade como um todo sobre a importância de participar desses processos, oferecendo um hiato a ser ocupado por interesses eminentemente privados atrelados à acumulação de capital (MERGEN; ZANETTI; RESCHILIAN, 2018, p.142).

Sendo assim, o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela lei, mas com escolhas de formatação que na prática afastam a participação popular, se revestem de um caráter de discricionariedade do gestor sobre as questões em que a legislação oferta alguma margem não

⁴ Resolução nº 25, de 2005, Art. 4º, II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias.

⁵ Resolução nº 25, de 2005, Art. 4º, I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis.

⁶ Resolução nº 25, de 2005, Art. 3º, §1º - A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

⁷ Resolução nº 25, de 2005, Art. 5º, I - realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros.

⁸ Resolução nº 25, de 2005, Art. 8º, II - ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população.

⁹ Resolução nº 25, de 2005, Art. 8º, IV - garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença.

¹⁰ Resolução nº 25, de 2005, Art.10, I - realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais.

¹¹ Resolução nº 25, de 2005, Art. 10, II - divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta.

regulada com disposições pormenorizadas sobre determinados procedimentos, e assim, se valem da legalidade para não efetivar os propósitos da própria lei.

4. O PODER DISCRICIONÁRIO E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE

No seguimento da temática, interessa a abordagem sobre o Poder Discricionário que se conceitua como um pretexto de liberdade para que o administrador eleja uma medida perante um caso concreto a fim de satisfazer uma determinação legal, quando da lei não se pode obter a exata previsão do cumprimento dos seus desígnios (MARQUES, 2013. p. 137).

O exercício do Poder Discricionário, de acordo com a presente problemática estudada, se dá em função dos atos administrativos, de modo tal que desse poder nasce o ato discricionário, de acordo com os espaços não estritamente regulados e mediados pela conveniência e oportunidade. Nessa perspectiva, a concessão de poder ao administrador quanto ao juízo cabível sobre determinada situação adentra na esfera do mérito administrativo (Ibid., p 139) de competência exclusiva do agente administrativo e, por essa razão, propagou-se uma espécie de blindagem dos seus elementos constituintes enquanto dependentes de critério e meios técnicos próprios da atividade administrativa, afastando-os da apreciação jurisdicional (MIRANDA, 2021, p. 01-02).

Todavia, importa ressaltar alguns requisitos estabelecidos pelo ordenamento para o exercício da discricionariedade. Nesse caso, o Poder Discricionário não se manifesta no ato em si, mas a administração pública que possui o poder de praticá-lo, no intuito de encontrar uma solução em vias de atender ao interesse público. Logo, a discricionariedade é restrita aos meios de administrar, porém não devem implicar em interferências sobre os fins a serem atingidos, visto que estes estão dentro dos limites abarcados pela Lei (MARQUES, op. cit., p. 138).

Partindo da concepção de Estado Democrático de Direito, tem-se que somente mediante norma jurídica sejam válidas as competências estatais, sendo esta imbuída de juridicidade como correlata à constitucionalidade. Nesse sentido, advém a necessidade de observância da justiça social enquanto valor norteador da Constituição que ampara o sistema do Direito Positivo, afastando a juridicidade meramente formal (FRANÇA, 2014, p. 08).

Consonante ao exposto, a legalidade administrativa trás a compreensão de que as obrigações de fazer ou não fazer algo, junto à administração pública, são dadas caso a lei

determine, seja como norma primária positiva, na qual a conduta do administrado pode ser considerada obrigatória ou proibida; como norma primária sancionadora que prevê a consequência para o descumprimento da obrigação legalmente estabelecida; ou como norma secundária que prevê a inobservância dos deveres dos administrados (Ibid., p. 10).

Seguinte a isso, a instituição dos deveres jurídicos dos administrados exige estabelecer correlações entre o fato hipotético e o administrado, guiadas pelos princípios de razoabilidade e isonomia, caso contrário há possibilidade de se decorrer em um dever jurídico guiado pelo arbítrio (Ibid., p. 11).

A flexibilidade à situação posta se conjectura sob conceitos jurídicos indeterminados, demandando um juízo mais amplo da juridicidade da administração pública abrindo-se o ordenamento à discricionariedade. Contudo, importa constar que essa abertura não infringe a legalidade, uma vez que a insuficiência de literalidade do texto legal existe em função da estabilidade das normas frente às transformações das variadas ordens sociais, sem perder de vista o interesse público (Ibid.).

Para tanto, nas democracias modernas a moralidade corresponde a princípios éticos e filosóficos que se aplicam em quaisquer situações. No caso da Constituição Federal de 1988, legalidade e moralidade são interdependentes, possuem mesmo nível de hierarquia no texto constitucional (BOTELHO, 2006, p. 15).

A moralidade é pautada nas atuações norteadas pela probidade, decoro, boa-fé e tutelada pela ação popular. Nessa lógica, condutas consideradas imorais, ímprobas, podem constituir invalidade do ato administrativo. Diante disso, é assumida uma importância do princípio da moralidade para o equilíbrio interpretativo no que se refere à legalidade formal (BOTELHO, 2006, *passim*).

Acrescente-se a isso que Hans Kelsen, notória referência do positivismo jurídico, a partir da abordagem normativista supera a visão proibitiva da atividade hermenêutica pelo julgador¹² derivada do aporte epistemológico exegético-formalista (RAMIRO; HERRERA, 2015, p. 238), reconhecendo que a determinação da norma nunca é completa. Logo, há um grau maior ou menor de possibilidade de o executor da norma ponderar sobre o seu conteúdo (KELSEN, 2013, p. 112).

Em princípio, a legalidade não deve esmero ao motivo da sua própria ação porque bastaria por si a autorização da Lei. Entretanto, entende-se não haver condições de análise da norma jurídica, que fundamenta o ato administrativo, sem considerar os pressupostos de

¹² Aqui o termo “julgador” é compreendido não como necessariamente o juiz, mas como aquele que detém o poder decisório. No caso da administração pública, tem-se o administrador.

moralidade que limitam a atividade da administração (DELGADO, 1992, p. 3-4). Consoante ao exposto, a decisão discricionária precisa de uma motivação que corresponda a um processo lógico, jurídico, ao Estado Democrático de Direito e à gestão adequada das políticas públicas do Estado, de modo suficiente a admitir o controle sobre o ato e a discussão substancial dos seus fundamentos (STARKE, 2023, p. 124).

Portanto, o seguimento do princípio da estrita legalidade não está relacionado ao desprezo por questões de ordem subjetiva não expressas no texto legal, tendo em vista a existência de outros princípios no direito administrativo, como o princípio da moralidade, que exigem que os propósitos dispostos em lei sejam atendidos e efetivados. Sendo assim, a democracia não delega à representação política o dever exclusivo de decidir sobre as demandas sociais porque a decisão administrativa arrimada na interpretação simplista da legalidade não prospera se confrontada com a moralidade.

Dessa maneira, os casos nos quais os gestores se utilizam do cumprimento formal do que está disposto em lei, porém desatendendo ao seu objetivo central de promover a participação efetiva da população nos processos decisórios sobre a cidade, violam o ordenamento jurídico e não merecem amparo em vinculações equivocadas a institutos utilizados para refugiar o descumprimento dos mandamentos legais.

5. CONCLUSÃO

Em conformidade com o que foi delineado ao longo da presente pesquisa, o poder estatal abarca diferentes expressões no exercício do poder. Diante disso, a concepção do Estado Democrático de Direito, reflete uma forma de contribuição efetiva da população sobre questões centrais de produção e controle de decisões políticas que podem ser viabilizadas a partir da institucionalização de mecanismos de participação popular objetivando promover a dignidade da pessoa humana.

Para tanto, foi preciso que o Estado avançasse em sentido de retomar o conceito de democracia como concebido na Idade Antiga, no tocante ao elemento participativo dos cidadãos nos processos de relevância para organização social existente nas cidades-Estado da época. Dessa forma, gerou-se um elemento obrigacional para o Estado conformado na dignidade da pessoa humana, a partir dos direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988 e nos princípios regentes do ordenamento jurídico.

Todavia, em que pese a grande mobilização social que envolveu a aceção do capítulo destinado a tratar da política urbana no texto constitucional, ainda que este estabeleça o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e sua regulamentação, como correlata à gestão democrática da cidade, ainda é possível que a população tenha uma participação efetiva inexpressiva.

Nessa perspectiva, as causas existentes sobressaem de lógicas que cerceiam o acesso da sociedade à informação sobre os instrumentos de participação previstos em lei, de modo que se abre margem para a fixação de interesses privados em detrimento do interesse público.

Seguinte a isso, o cumprimento estrito da norma legal sem as escolhas adequadas para gerir os processos participativos mal utilizam o princípio da legalidade para não efetivar os propósitos da própria lei. Contudo, a democracia possui enquanto arcabouço principiológico no ordenamento jurídico pátrio, o princípio da moralidade, indispensável para análise de quaisquer das normas jurídicas, inclusive, as que autorizam o poder discricionário do administrador.

Consoante o exposto, devem corresponder à ética e à boa-fé na concretização dos objetivos retratados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Ademais, importa levar em conta as manifestações dos mais diversos interessados da sociedade civil a partir da oferta adequada dos meios institucionais objetivando atendimento da efetiva participação popular, dentre os quais, se exemplifica como fonte de possibilidades de soluções para os desafios identificados a Resolução nº 25, de 2005, do ConCidades.

Sendo assim, o contexto desafiador apresentado atenta contra o princípio da moralidade por se revestir de condutas juridicamente imorais que podem provocar a invalidez dos atos administrativos dele decorrentes, corroborando com a necessidade de interseccionar a aplicação dos princípios da legalidade e da moralidade em vistas de equilibrar as nuances de como a legislação urbanística deve ser aplicada nos casos concretos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, José Ariosvaldo dos Anjos. **A Participação Social no Processo de Planejamento Urbano**: um estudo sobre o plano diretor participativo do município de Santa Rita/PB. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5523/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

AUGUSTO, Humberto Bayma. Instrumentos de democracia participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. **Revista Controle**: doutrina e artigos, Fortaleza, v.

15, n. 1, p. 340-366, jul. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167806.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Unb, 1998. 674 p.

BONNECASE, Julien. **La Escuela de la Exegesis en Derecho Civil**. 12. ed. Puebla: J. M. Cajica, 1944. 283 p.

BOTELHO, Heber Niemeyer. **Princípios da administração pública: moralidade e eficiência**. 2006. 44 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Público e Finanças Pública, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10921/1/50002925.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor. Brasília, Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Resolução Normativa nº 2, de 08 de junho de 2006. **Regimento Interno do Conselho das Cidades**. Brasília, Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/legislacao/REGIMENTO_INTERNO_VIGENTE_DO_CONSELHO_DAS_CIDADES.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 718326, Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adi). Relator: Ministra Cármen Lúcia. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 16 nov. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=111550067&ext=.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo, n. 100, p. 1-29, maio 1992. Biblioteca Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/9917/principio_moralidade_administrativa_delgado.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], v. 202, n. 51, p. 07-29, jun. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

GALETTI, Camila Carolina Hildebrand; DRUMOND, Nathalie. Direito à cidade: revisitando o conceito de henri lefebvre sob uma perspectiva marxista feminista. **Revista Vernáculo**, [s. l.], n. 45, p. 109-137, jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/view/73312/40913>. Acesso em: 11 nov. 2022.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 366 p.

HAGINO, Cora Hisae. O direito à cidade e à participação: um estudo de caso do plano diretor de manaus, amazonas. **Revista Confluências**, Niterói, v. 13, n. 2, p. 75-98, nov. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34387/19788>. Acesso em: 13 nov. 2022.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 208 p.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 143 p.

- MARQUES, Carlos Alexandre Michaello. Reflexões sobre a discricionariedade administrativa na seara ambiental. In: VERÁS NETO, Francisco Quintanilha; SARAIVA, Bruno Cozza (org.). **Temas Atuais de Direito Ambiental, Ecologia Política e Direitos Humanos**: coletânea de pesquisas de 2010 do Grupo Transdisciplinar de Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade (GTJUS). Rio Grande: Editora da Furg, 2013. 155 p. Disponível em: https://direito.furg.br/images/stories/LIVROS/Temas_Atuais_de_Direito_Ambiental/10Marques2013_TDA.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.
- MERGEN, Jaqueline; ZANETTI, Valeria Regina; RESCHILIAN, Paulo Romano. Estatuto da Cidade e cidadania: reflexões sobre a participação popular e gestão democrática na revisão do plano diretor de desenvolvimento integrado de São José dos Campos/SP (2016). **Revista Univap**, São José dos Campos, v. 24, n. 46, p. 129-143, dez. 2018. Disponível em: <http://revista2.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/1798>. Acesso em: 13 nov. 2022.
- MIRANDA, Livian Lorenz de. **Controle judicial do mérito administrativo**. 2021. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito e Prática Jurídica, Universidade de Lisboa, [s. l.], 2021. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/48070/1/ulfd146107_tese.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.
- OLIVEIRA, Celso Maranhão; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 322-334, 19 fev. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.ao04>.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de (org.). **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: Ibam/Duma, 2001. 64 p. Disponível em: https://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto_cidade.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.
- PARANÁ. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. MPPR (Ministério Público do Estado do Paraná). **TJBA - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000 (Síntese Sistematizada)**. [s. l.]: [s. n.], [s. d.]. 10 p. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/TJBAAcaoDiretaeconstitucionalidade.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.
- RAMIRO, Caio Henrique Lopes; HERRERA, Luiz Henrique Martim. Hans Kelsen: filosofia jurídica e democracia. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], v. 52, n. 205, p. 235-260, jan. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p235.pdf. Acesso em: 11 ago. 2023.
- REALE, Miguel. Para uma Hermenêutica Jurídica Estrutural. **Revista da Faculdade de Direito da Usp**, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 81-91, jan. 1977. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66792>. Acesso em: 15 set. 2023.
- ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (org.). **20 Anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: Anfip, 2008. p. 131-148.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Porto Alegre: L&Pm, 2007. 160 p.
- SCHERER, Berta Rieg. Considerações sobre o conceito da autonomia de Kant. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE FILOSOFIA MORAL E POLÍTICA, 2., 2011, Pelotas. **Anais [...]**. Pelotas: Ufpel, 2011. n. p. Disponível em: <http://cifmp.ufpel.edu.br/anais/2/cdrom/mesas/mesa4/02.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 167, n. 45, p. 213-229, jul. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p213.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.
- STARKE, Daniel Ricardo. **O Controle de Constitucionalidade dos Atos Políticos**. São Paulo: Dialética, 2023. 263 p.
- TREVISAN, Diego Kosbiau. Volonté générale e a autonomia da vontade. A presença de Rousseau na origem político-jurídica da filosofia moral de Kant. **Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade**, [S.L.], v. 22,

n. 3, p. 129-142, 1 nov. 2017. Universidade de Sao Paulo, Agencia USP de Gestao da Informacao Academica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-9800.v22i3p129-142>.

VOOS, Charles Henrique. **Quem manda na cidade**: poder e rent-seeking urbano. Curitiba: Appris, 2018. 255 p.