XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALTER MOURA DO CARMO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valter Moura do Carmo - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-439-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidade. 3. Propriedade Urbana. 4. Função social. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Apraz-nos apresentar os vinte e um trabalhos selecionados para publicação que foram apresentados no Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade apresentado no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Brasília, entre os dias 19 a 21 de julho de 2017. O Grupo propiciou excelente oportunidade para debater o grande número de instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e a visão do tratamento da propriedade urbana e da função social no ordenamento brasileiro. De forma resumida, os trabalhos apresentados por este Grupo com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o trabalho de Flavia Sousa Garcia Sanz, intitulado "A APROPRIAÇÃO DO TERMO SUSTENTABILIDADE POR INTERESSES CAPITALISTAS NAS CIDADES E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E DA CULTURA POPULAR NO SEU ENFRENTAMENTO", em que a autora analisa a influência de interesses econômicos sobre aspectos sociais e ambientais na construção da cidade e o antagonismo destas duas forças: as do capital e as dos movimentos sociais urbanos na construção das cidades sustentáveis.

No artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA – DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA À APLICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA", Ana Carolina Bueno Ferrer e Rafael Rodrigues de Andrade discutem o instituto da função social da propriedade urbana e sua aplicação atual a partir da evolução do conceito de propriedade.

Na sequência, Thiago Ribeiro de Carvalho discute as questões relativas à demora na prestação judicial e à busca pela agilidade na prestação jurisdicional no trabalho "A IMPORTÂNCIA DA TUTELA PREVENTIVA NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL".

A seguir, Luiza Gaspar Feio e Lise Tupiassu apresentam o trabalho "A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL PARA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DA ANÁLISE DO INSTRUMENTO 'ICMS ECOLÓGICO'" em que ressaltam o papel do Poder Local para efetivação dos Direitos Humanos com a finalidade de expor as transformações que ocorreram no federalismo brasileiro.

À Luz do advento do Estatuto da Metrópole, Jean Alves e José Carlos de Oliveira debatem em “A NECESSIDADE DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS”. A gestão associada no âmbito das regiões metropolitanas viabiliza a universalização e a equidade, uma vez que os municípios menos favorecidos são compensados com os aportes dos municípios maiores (subsídios cruzados).

No artigo “A OCUPAÇÃO DA ZONA RURAL COM FINS URBANOS, O ORDENAMENTO TERRITORIAL PELO MUNICÍPIO E A CIDADE SUSTENTÁVEL”, Marcos Prado de Albuquerque e Patrícia Cavalcanti Albuquerque debatem sobre a ocupação da zona rural com fins urbanos e o ordenamento territorial pelo município a partir das funções socioambientais da propriedade e da cidade, e do direito à cidade sustentável, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade.

Já em “A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO URBANÍSTICA”, Ariel Augusto Pinheiro dos Santos e Júlio César de Souza abordam o Poder Judiciário como um ator na proteção ambiental e urbanística, impedindo assim que o particular pratique determinadas atividades lesivas. Da mesma forma, tratam do papel do Judiciário em evitar que haja uma regressão normativa em suas dimensões.

A participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor é apreciada no texto “ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL”. A autora Ana Cláudia Milani e Silva, para garantir a aplicação do princípio da Gestão Democrática, identifica as limitações do modelo participativo e a relevância do Plano Diretor. Destaca a necessária gestão democrática da cidade sem, contudo, deixar de afirmar que, a contrário senso, na prática, não garante a democracia do processo, logo a importância do papel do Executivo municipal, da Câmara de vereadores. Em conclusão, ressalta que o Plano Diretor municipal deve estar em consonância com os ideais de uma cidade sustentável e igualitária.

O tema do direito à moradia é analisado por Elizabeth Maria Campbell Neto Machado Peralta e Paulo Lage Barboza de Oliveira com o título “ACESSO à MORADIA EM CABO FRIO: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E SUA EFETIVIDADE”. Estudam a implantação de programas de habitação de interesse social na cidade de Cabo Frio privilegiando o Plano Diretor. A função social da propriedade pública e privada também é objeto de estudo visando à efetividade dos instrumentos jurídico-urbanísticos. Ressaltam que o Plano Diretor de Cabo Frio já conta com quase 11 anos de idade e propõem que a imediata regulamentação dos instrumentos de política urbana oferecidos no Estatuto da Cidade pode

permitir ao Poder Público uma maior capacidade de intervir no sentido do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

“DIREITO À CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEMART CITY”, da autoria de Daniel Machado Gomes e Nicolas Arena Paliologo, constitui o tema que aborda o conceito de cidade inteligente e a relevância da tecnologia. Propõe conceituar a cidade inteligente e apontar os requisitos para a sua implementação prática em face do Direito à Cidade. O estudo também considera a relevância do acesso amplo à tecnologia digital mediante políticas públicas. Conclui que as cidades inteligentes não estão reduzidas a uma tendência tecnológica e, finalmente, afirmam que a cidade inteligente é o resultado da combinação entre a tendência tecnológica e as necessidades políticas, econômicas e sociais.

Émilien Vilas Boas Reis e Edson Roberto Siqueira Jr, no contexto histórico de migração e formação de cidades, indagam sobre a viabilidade da sustentabilidade no caso das cidades brasileiras. Assim, com o título “DIREITOS HUMANOS, MIGRAÇÃO E SUTENTABILIDADE DAS CIDADES BRASILEIRAS” realizam a investigação, segundo uma abordagem interdisciplinar, considerando o meio ambiente como direito fundamental. Analisam também o conceito de ideologia para abordarem a questão da efetividade dos Direitos Humanos. Consideram essencial a efetividade dos direitos fundamentais na perspectiva da equidade social. Concluem no sentido da necessária ação do Estado Brasileiro, por meio de políticas públicas para a promoção dos direitos humanos fundamentais.

“O ESTUDO DE CASO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM MG - PATRIMÔNIO INDUSTRIAL E EXPANSÃO IMOBILIÁRIA” realizado por Jesmar César da Silva enfrenta o conflito inerente entre a sociedade de mercado e proteção ao Patrimônio Cultural. Adota a concepção de Patrimônio como essencial à vida, construído e vinculado à história dos grupos sociais. Denuncia o equívoco de considerar a população regida pela lógica do mercado e, por consequência, o Patrimônio Cultural como mero produto para de consumo.

Analisa o caso do Empreendimento Oasis localizado no município de Contagem MG e constata, de forma coerente, a violação do texto constitucional.

Com o título “GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NAS ENTIDADES METROPOLITANAS FEDERATIVAS”, Edson Ricardo Salene e Renata Soares Bonavides analisam as possibilidades no campo do Direito Urbanístico com a criação de entidades

supramunicipais, especialmente as regiões metropolitanas reconhecidas como governança interfederativa. O estudo destaca Zoneamento Ecológico-Econômico e também inclui o caso da AGEM – Baixada Santista à luz do Estatuto da Metrópole.

Ressalta, por fim, o grande desafio da aprovação do PDUI (Plano de Desenvolvimento Integrado da Região) em lei estadual.

A aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos prevista no Estatuto da Cidade é analisada por Felipe Jardim da Silva e Luciana Grassano de Gouvêa Melo no ensaio IPTU PROGRESSIVO NO TE: APLICABILIDADE NO NORDESTE DO BRASIL. Qualificado como uma sanção prevista na Constituição Federal da República de 1988 e no Estatuto da Cidade indutora do cumprimento da função social da propriedade. Os autores concentram o estudo empírico nas capitais do Nordeste do Brasil e concluem que, apesar dos avanços legislativos, o IPTU, o instrumento não é aplicado na prática nas cidades objeto de estudo, resultando, portanto, urgente a revisão/regulamentação deste e dos seus códigos complementares.

Na sequência, Nadja Karin Pellejero e José Ricardo Caetano Costano, no artigo intitulado "MORADIA PARA QUEM? UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À QUESTÃO DA MORADIA DE RIO GRANDE/RS", fizeram uma análise sobre os impactos das políticas públicas direcionadas à habitação implementadas nos últimos anos no município de Rio Grande-RS.

No artigo "MULTIDIMENSIONALIDADE DO DIREITO À CIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE", Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger De Araújo Júnior analisam o desenvolvimento urbano contemporâneo tendo como base, no âmbito internacional, bem como no âmbito interno, o Direito à Cidade. Para tanto, apresentam uma reflexão sobre os contornos que o Direito à Cidade possui, para compreender sua complexidade e sua multidimensionalidade.

A seguir, Irene Celina Brandão Félix, por meio do trabalho "O ESTATUTO DA CIDADE E A GARANTIA AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA", faz uma análise das normas procedimentais e a possibilidade de criação de políticas públicas introduzidas pelo Estatuto da Cidade, para efetivar o direito social à moradia adequada.

Em sua apresentação do trabalho intitulado “O ESTATUTO DAS CIDADES, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A GESTÃO URBANA DEMOCRÁTICA", Glauce Suely Jácome da Silva aborda a participação como forma de controle social, sobretudo através dos Conselhos, visando o desenvolvimento das cidades.

Por sua vez, André Luiz Costa e Rossana Marina De Seta Fisciletti apresentam no artigo “O VALOR DA FUNÇÃO SOCIAL EM TEMPOS INCERTOS: PANACEIA OU UTOPIA” uma análise sucinta da questão da especulação imobiliária e sua relação com o poder público, observando a função social sob a perspectiva do proprietário, bem como a dos menos favorecidos, que, em razão dos “avanços” das leis, os excluem da possibilidade de aquisição da propriedade.

No artigo “OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UM INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES”, os autores Carolina Souza Castro e Carlos Henrique Carvalho Amaral demonstram que as Operações Urbanas Consorciadas constituem um importante instrumento no planejamento urbano, vez que permitem a flexibilização da legislação urbanística vigente em prol de uma melhor adequação com a realidade local.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, Ana Luiza Novais Cabral e Samuel Fernandes Dos Santos apresentam o trabalho intitulado “PRIMAZIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ALTERAÇÃO E REFORMA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL”, no qual fazem uma análise da participação popular nas audiências públicas para alterações legislativas e reformas do plano diretor municipal por meio da gestão democrática descrita expressamente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, no mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Profª. Drª. Flávia Piva Almeida Leite (FMU)

Profª. Drª. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Unimar

PRIMAZIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ALTERAÇÃO E REFORMA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

POPULAR PARTICIPATION OF PRECEDENCE IN PUBLIC HEARINGS OF ACHIEVEMENT IN AMENDMENT AND MASTER PLAN OF MUNICIPAL REFORM

Ana Luiza Novais Cabral [1]
Samuel Fernandes Dos Santos [2]

Resumo

O artigo foi disposto para analisar a participação popular nas audiências públicas para alterações legislativas e reformas do plano diretor municipal. Isso se dá através da gestão democrática descrita expressamente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade configurando primazia de debates abertos como fator primordial face assuntos congruentes entre administração pública e sociedade em razão de ser essa interessada direta nas deliberações. A compreensão pretendida será retratada da conceituação básica de Audiências Públicas e suas configurações e, após, fundamentos e características do Plano Diretor Municipal. A metodologia utilizada para solução do problema apresentado foi a teórico-jurídico com raciocínio dedutivo.

Palavras-chave: Estatuto da cidade, Plano diretor, Audiências públicas, Gestão democrática, Participação popular

Abstract/Resumen/Résumé

The article was prepared to analyze the popular participation in public hearings for legislative changes and reforms of the municipal directorial plan. This through achievement of democratic management expressly described in the Constitution and the Statute of the City setting primacy of open debates as a key factor face congruent issues between government and society as a reason for this interested directly in the deliberations. The desired understanding will portrayed the concepts of public hearings, foundations and characteristics of the Master Plan. The methodology used to solve the problem presented was the theoretical and legal with deductive reasoning.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: City statute, Master plan, Public hearings, Democratic management, Popular participation

---

[1] Advogada. Mestranda em Direito Ambiental na Escola Superior Dom Helder Câmara. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Tutela Penal do Meio Ambiente.

[2] Advogado. Mestrando em Direito Ambiental na Escola Superior Dom Helder Câmara. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Tutela Penal do Meio Ambiente.

1 INTRODUÇÃO

A participação popular através das audiências públicas remonta do direito anglo-saxão onde passou a ser considerada uma garantia do devido processo legal. Após vários séculos de absolutismo e inúmeros atos praticados individualmente de forma desmedida pela administração pública, a influência deliberativa de todos tornou-se uma característica imprescindível para consecução da democracia participativa.

No Brasil, o instituto das audiências públicas tornou-se obrigatório em determinadas questões após embates entre administração e sociedade, sendo o mecanismo garantido posteriormente pela Constituição Federal, no qual emanou que todo poder deriva do povo e exercido através de representantes eleitos, mas também, de forma direta permitida pela própria Carta Magna.

O nascimento das audiências públicas no Brasil trouxe ao caráter democrático uma gestão participativa iminente do povo. Inúmeros dispositivos normativos carregam á participação popular através de seus aspectos como uma obrigatoriedade na elaboração legislativa.

O plano diretor municipal, descrito de forma minuciosa no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, destacou a taxatividade da realização de audiências públicas em duas situações, quais sejam, na elaboração e fiscalização do plano diretor e, gestão orçamentária participativa.

O objeto de estudo do presente artigo trata explicitamente da obrigatoriedade de participação popular através de audiências públicas no processo de alteração legislativa e reforma do plano diretor, que ocorre no mínimo a cada 10 (dez) anos. Mesmo que nessas duas situações retro descritas o Estatuto da Cidade não trate de forma obrigatória a participação popular, princípios constitucionais, doutrinas, jurisprudências reforçam o entendimento de que, a gestão democrática deve prevalecer sobre atos individuais e discricionários da administração pública.

Nestes termos, analisados pormenores sobre as audiências públicas e suas principais características e, após minucioso estudo sobre o plano diretor descrito no Estatuto da Cidade, o objeto desse artigo irá se pautar em exame da necessidade da participação popular em processo de alteração e reforma legislativa do plano diretor com persuasões através de jurisprudências e doutrinas esparsas a cerca do assunto que, mesmo incontroverso, retrata preocupação e importância primordial na gestão democrática.

2 ASPECTOS PRIMORDIAIS SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO BRASIL

O conceito de audiência pública remonta historicamente á possibilidade de participação efetiva da sociedade em detrimento de decisões iminentemente desarrazoadas do poder público. A proatividade dos cidadãos se mostrou de maneira interessante no Estado Democrático quando houve a percepção de que, em determinadas demandas que aquela população fosse diretamente afetada, deveria haver direito de voz e voto em razão da discrepância hierárquica do Estado e sociedade.

A Constituição Federal em seu artigo 1º dispõe taxativamente que a República Federativa constitui-se de um Estado Democrático de Direito sendo que todo poder será emanado do povo. Portanto, o cidadão é fator primordial na participação popular, o que se insere, assim, as audiências públicas numa democracia direta podendo o instituto citado ser exercido pelo poder legislativo e pela administração pública.

As audiências públicas, mesmo que sejam um componente para participação ativa da sociedade, por vezes, possui entraves em sua concepção e deslindes pela própria administração pública que se sente ameaçada com o poder participativo do povo. Não raras vezes, as audiências públicas acabam perdendo o seu objetivo fim com discussões acaloradas e desvirtuadas do debate primordial. Mesmo que esse instituto seja uma inovação englobante da população face o poder público, parcelas da sociedade ficam aquém de entendimento e clareza em detrimento do objeto da questão discutida.

O elemento principal das audiências públicas é o de proporcionar á população á possibilidade de discussão de questões de relevância e abrangência social. Em mesmo sentido, é um instrumento administrativo e de atuação geral da sociedade com objetivo de resolver lides que contenham interesses públicos relevantes e, mesmo que o problema em questão discutido em audiência pública não seja solucionado, houve a alternativa de participação ativa e diálogo entre a população e o Estado.

Esclareça-se que as audiências públicas não são vinculativas, ou seja, a matéria discutida e o objeto de conflito não precisa necessariamente seguir as resoluções do que for decidido no diálogo proposto. As audiências públicas são somente fatores que proporcionam a participação popular em discussões de relevantes interesses sociais, não que esta decisão seja vinculada ao que será feito naquela ocasião.

Assim, em um processo democrático a participação ativa da sociedade no instrumento decisório se faz de abundante importância, pois, mesmo que a audiência pública

não vincule ao poder público quanto á sua decisão, a possibilidade de todos discutirem problemas que remetem á abrangência geral traz a chance de um diálogo justo e papel fundamental na igualdade de direitos.

No que foi dito, as audiências públicas são mecanismos de participação da sociedade capazes de informar á todos daquela área diretamente interessada e vinculada aos debates com o condão de influenciar nos posicionamentos da administração pública e, assim, contribuir para que a decisão tomada seja apta a ser da melhor maneira possível, não interferindo de forma desfavorável àquele município, perfazendo com que no debate público entre o povo e a administração aja ponderações e confrontamentos de pontos de ambos com intuito de contribuição de melhoria da sociedade.

Conforme dito alhures, a audiência pública ainda possui o condão de buscar informações a cerca de uma determinada discrepância de opiniões perante a população diretamente interessada na questão, no qual também poderá apresentar alternativas, métodos e simulações para a sua resolução do problema.

A previsão na legislação brasileira quanto á realização das audiências públicas, encontra-se claramente na Carta Magna de 1988, no qual consigna em seu artigo 58, § 2° a importância da participação popular nas comissões permanentes e temporárias do Congresso Nacional e suas Casas, que, "em razão da matéria de sua competência, cabe realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil" (BRASIL, 1988).

O aparato Constitucional retro foi descrito quanto á esfera federal, no entanto, conforme o principio da simetria, o procedimento aplicado no âmbito federal, terá similitude nas esferas estaduais e municipais, seguindo o mesmo padrão administrativo processual.

Em relação especificamente á matéria ambiental, a legislação primária a disciplinar a audiência pública foi a Resolução 001/1986 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio ambiente em seu artigo 11, § 2º, no qual importa a condição de realização de audiência pública para discussões quanto ao impacto ambiental de um determinado empreendimento após confecção de relatório prévio e convocado pelos órgãos públicos competentes.

Continuamente, a Resolução 009/1987 preceituou audiências públicas e seus objetivos em seu artigo 1º no qual "tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA - Relatório de Impacto Ambiental, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito" (BRASIL, 1987).

Assim, quando uma estrutura necessitar de estudo prévio de impacto ambiental face á possibilidade de dano ao meio em geral, o relatório se constitui um fator obrigatório no qual se dará publicidade, salvo quando referir sobre sigilo industrial ou comercial e, nestes termos,

tais institutos serão analisados em audiência pública convocada para o fim descrito, conforme preceituado no artigo 225, § 1º, IV da Constituição Federal.

O instituto da audiência pública está previsto em várias legislações esparsas do ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, o presente artigo se interessa da compactação da mesma quanto sua necessidade na reforma do plano diretor disposto no Estatuto da Cidade, qual seja, Lei 10.257 de 2001.

2.1 Previsões normativas das Audiências Públicas no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, descreve em suas fundamentações a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que está inserido no capítulo a cerca da política urbana, no qual "tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988).

A participação popular encontra-se respaldada em várias normas abarcadas no Estatuto da Cidade. Ademais, complemento se faz em redigir quanto á importância das audiências públicas no estatuto descrito, pois este, segundo o seu artigo 1º, parágrafo único, "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2001).

Continuamente, o legislador deixa claro sua preocupação em desenvolver o mecanismo de audiências públicas em prol da garantia e melhoria da população interessada e embarcada no objeto de debates. Preceitua no artigo 2º, inciso II, ser diretriz da política urbana no Estatuo da Cidade a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2001), conforme preceitua REIS e VENÂNCIO p. 236:

> A participação popular deve corresponder, assim, a uma atuação efetiva e consciente da população, que deve se apresentar bem informada e crítica em relação às informações e aos elementos que lhes serão passados, atentos, portanto, às expectativas socioambientais de toda a população. Corroborando tal afirmativa, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, e estabelece as diretrizes gerais da política urbana (REIS; VENÂNCIO, 2001, p. 236).

O Estatuto da Cidade ainda descreve que, a participação popular é um mecanismo utilizado para gestão democrática. Fator relevante e enfaticamente pontuado por várias vezes neste artigo, a audiência pública é um dos principais meios para que a população seja ouvida e possa dar sua opinião sobre determinado assunto, sendo que, sua democraticidade não retira o poder do Estado, mas somente dá azo para que a decisão tomada da matéria deliberada seja vista com olhares daqueles que estarão diretamente envolvidos. Assim é o dispõe o artigo 43 do Estatuto da Cidade:

> 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) (BRASIL, 2001).

Quanto ás descrições do inciso II, do artigo 43 do Estatuto da Cidade, merecem considerações quanto suas diversidades. Os debates são mecanismos simples de conversação entre os participantes daquela determinada matéria se compadecendo como somente um mero diálogo. Distinção importante se faz quanto ás consultas e audiências públicas. As ditas consultas públicas ocorrem quando a administração deseja examinar a opinião da população através de peças formais e escritas que serão juntadas no procedimento administrativo disposto para aquela questão. Já as audiências públicas, amplamente noticiadas e conceituadas por esse presente artigo, é uma espécie de consulta pública, mais realizada através de debates orais em sessões previamente estipuladas para tal fim.

Quando o Estatuto da Cidade disciplina sobre os instrumentos de gestão democrática e participativa, não o faz de forma exaustiva e obrigatória, sendo que, não havendo norma que torne a audiência pública meio coercitivo, deverá o fazer em lei municipal específica para tal fim. Havendo brecha quanto á obrigatoriedade da participação popular no Estatuto da Cidade, cabe lei orgânica dispor se deve ser adotada.

A obrigatoriedade da realização de audiência pública pela administração encontra-se descrita em duas situações, quais seja, no “processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação” e “nas leis orçamentárias municipais”, conforme dispõem os artigos 40, § 4º, inciso I e artigo 44, ambos do Estatuto da cidade (BRASIL, 2001).

Diante disso, a população será obrigatoriamente chamada para deliberar sobre os assuntos retro descritos. Tais matérias dizem respeito a interesses gerais e a decisão influencia

toda sociedade que nela pertence. Por isso a audiência pública se mostra de tamanha importância, pois a deliberação, mesmo que não vinculante, pode modificar a estrutura social no qual confluem inúmeros cidadãos.

> A garantia da participação popular, a par de conferir legitimidade à gestão das cidades, tem uma outra faceta, qual seja, a de funcionar como o mais eficaz aparato de fiscalização dos atos da administração e do legislativo municipal. Esse controle social é importantíssimo para assegurar a efetiva aplicação dos instrumentos de reforma urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, ainda mais quando outras modalidades de controle, previstos na Constituição, sobretudo a legislativa e a judiciária, têm-se mostrado de duvidosa operacionalidade e eficiência. As normas contidas no Capítulo IV do Estatuto preveem, assim, diversas formas de participação que dão concreção a essa dupla função social da participação popular: a de aferir legitimidade às ações municipais e a de exercer o controle dessas mesmas ações (MATTOS, 2002, p. 301).

Em que pese o instituto a cerca das audiências públicas esteja previsto em vários artigos do Estatuto da Cidade, o objeto do presente estudo se perfaz quanto á obrigatoriedade de realização de audiência pública na reforma e alteração do plano diretor municipal. Antes, precipuamente é necessário que se façam considerações sobre o plano diretor com as devidas explanações a ele imputadas.

3 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

A previsão Constitucional do plano diretor encontra-se no artigo 182, sendo um instrumento da política e desenvolvimento urbano. Tal descrição em Carta Magna se faz de maneira rasa face sua disposição mais completa encontrar-se no Estatuto da Cidade pormenorizadamente.

Como o próprio nome diz, o plano diretor possui relação direta com o planejamento dos municípios como um todo, criando condições de antever possíveis mazelas que possam atingir aquela determinada circunscrição, não somente sobre questões econômicas, mas também e, principalmente, matérias sociais.

O plano diretor é o meio de ligação direta entre os cidadãos e o meio social onde se vive, tendo como condão o respeito entre ambos e, como fator primordial, a participação da população interessada em discussões da administração púbica municipal. Nesse sentido, explana doutrina sobre âmbito do planejamento municipal:

> São semelhantes interesses que permitem identificar os elementos de integração do planejamento municipal. Tais elementos podem ser agrupados em quatro categorias: 1ª) o plano de governo, pelo qual o Município traça as diretrizes políticas e

> administrativas a serem adotadas na gestão pública; 2ª) o plano plurianual, no qual estão delineadas as ações que demandam períodos superiores a um ano para serem ultimadas; 3ª) as leis orçamentárias (a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual), destinadas ao planejamento das receitas e despesas públicas, sempre considerando os recursos públicos e o regime financeiro do Município; 4ª) o plano diretor, aquele em que estão delineados os meios e as metas de política urbana a serem adotadas na organização da cidade (CARVALHO FILHO, 2011, pag. 267).

Conforme assentimento da autora Priscila Ferreira Blanc sobre o tema, "depreende-se daí que o plano diretor é a materialização dos caminhos pretendidos pela sociedade para o desenvolvimento da cidade". E continua a doutrinadora a cerca do mecanismo descrito que "é colocar no papel, e denominar este documento de "plano", os anseios da comunidade e a forma como se pretende realizá-los" (BLANC, 2010, pag. 107).

Nota-se a obrigatoriedade expressa de participação popular na elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, pois é assim que se garante á todos os cidadãos o direito de deliberar sobre seu próprio município, devendo persuadir que este plano é um instrumento básico no desenvolvimento da política urbana, imprescindível para as cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme disposto no artigo 182, § 1º da Carta Magna.

O plano diretor possui como característica ser um documento expressamente técnico e político, elaborado por especialistas de matéria adstrita ao instituto, mas com a participação popular direta. Deve-se haver um equilíbrio na tecnicidade quando da elaboração do plano diretor face ser este acessível pela sociedade em geral para que nele possa se expressar e deliberar sobre questões adversas. A publicidade do plano diretor traz como atributo sua transparência com a população da circunscrição munícipe para que nele possa interferir e fiscalizar a administração pública.

Segundo o que estipula a Associação Brasileira de Normas Técnicas quanto ao plano diretor, este é um "instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados" (ABNT, 1991).

A abrangência do presente artigo trata especificamente da necessidade de audiência pública na alteração e reforma do plano diretor, o que acontece, no mínimo a cada 10 (dez) anos. Desta forma, o anseio é o indicador municipal do mecanismo em estudo. A Constituição Federal, sem seu artigo 18, transcreve a autonomia dos entes federados em sua organização política-administrativa. Tratando somente da matéria em estudo, a mesma Carta traduz ser de competência dos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local" (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII dispõe que os municípios regem-se por leis orgânicas atendendo os preceitos de "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (BRASIL, 1988). Nestes termos, deixou explícito o legislador à condição da participação popular como requisito indispensável na elaboração da lei orgânica municipal dando azo á cautela governamental quanto ás deliberações desmedidas, partindo como pressuposto da efetividade conjunta da administração e povo.

Em várias normas descritas o Estatuto da Cidade faz referência ao planejamento municipal como instrumento da política urbana. A importância do planejamento municipal não se atém somente no aspecto urbanístico, mas atrela o território do município como um todo através de estabelecimento de diretrizes e objetivos, sendo que, após sua aprovação, terá força de lei.

A elaboração do plano diretor resta descrita expressamente no artigo 182, § 1º da Constituição Federal e se perfaz em atuação dupla do poder público, sendo que, a elaboração do plano diretor é matéria do poder executivo e sua aprovação pela câmara municipal pelo poder legislativo, no qual passa a ter caráter legal.

O Estatuto da Cidade traz o plano diretor não somente como um meio de indicativo urbanístico do município englobado como um todo, mas traça também obrigações que devem ser seguidas pela população. Nestes termos, a lei retro descrita traz os seguimentos em que os municípios terão a obrigatoriedade na elaboração do plano diretor:

> Artigo 41 - O plano diretor é obrigatório para cidades:
> I – com mais de vinte mil habitantes;
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
> VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.
> § 1º - No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
> § 2º - No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.
> § 3º - As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social,

> esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros (BRASIL, 2001).

O artigo acima exposto traz o rol taxativo das cidades em que a elaboração do plano diretor será obrigatória. Assim, os municípios possuiriam o prazo de 05 (cinco) anos para elaborar o plano diretor a partir a vigência do Estatuto da Cidade. Segundo dispõe artigo 52 da referida legislação, o descumprimento do prazo estipulado incorre ao chefe do poder executivo crime de improbidade administrativa nos termos da Lei 8.429 de 1992.

Por fim, analisando o presente artigo, este trouxe as principais características do plano diretor municipal e suas atribuições. Matéria que se faz pertinente e quanto á necessidade da participação popular na alteração do plano diretor municipal já que a lei somente faz menção á esse quando houver elaboração do instituto. Assim, posteriormente será pormenorizado quanto á sua necessidade e/ou obrigatoriedade na legislação brasileira.

4 A NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA PÚBLIA NA ALTERAÇÃO E REFORMA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

A Lei 10.257 de 2001, qual seja, o Estatuto da Cidade veio disciplinar os artigos constitucionais 182 e 183 que remete á política urbana brasileira. Conforme já explanado, o plano diretor é um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988). Seguidamente, dando vigência ao disposto em Carta Magna, a Lei 10.257 de 2001 traz características próprias do plano diretor, o que se passa a expor:

> Artigo 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> § 1º - O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
> § 2º - O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
> § 3º - A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
> § 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
> II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
> III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001)

Assim, como dispõe o artigo 40, § 4º, inciso I do Estatuto da Cidade, deverá haver a participação popular através de audiências públicas e debates no processo de elaboração e

fiscalização da implementação do plano diretor. A utilização crassa da participação popular é a possibilidade de opiniões e deliberações em políticas públicas que interessam á população daquela circunscrição em que o plano diretor está sendo deliberado com intuito de reduzir desigualdades sociais e entraves da sociedade nas normas que lhe dizem respeito.

A implementação do plano diretor municipal é realizada primeiramente pelo Poder Executivo, em sua elaboração e, posteriormente, pelo Poder Legislativo, em aprovação na Câmara Municipal. Nas duas fases descritas de nascimento do plano diretor a participação popular é obrigatória, sob pena de responder, o chefe do executivo e/ou outros envolvidos, por sanções da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429 de 1992, no que dispõe o artigo 52, inciso VI do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade materializa de forma expressa em seu artigo 43 as audiências públicas como um dos instrumentos de forma a garantir a gestão democrática da cidade. Portanto, a participação popular se dá de forma ampla e o procedimento de aprovação do plano diretor deve ser descrito de forma acessível á todos, sendo leigos ou técnicos na questão, garantindo assim a publicidade e transparência administrativa e, principalmente, tornando todo o mecanismo eficiente.

Resta esclarecer que, infelizmente a participação popular não se dá de forma tão amena quanto o que descreve em norma e, por muitas vezes, os debates se transformam em verdadeiros campos de guerra face a garantia de participação de indivíduos sozinhos ou aglomerados em grupos, vários segmentos da sociedade de associações representativas, organizações entre outros. Assim, como determinados grupos possuem interesses na discussão de determinada questão, os entraves e deliberações podem desvirtuar das verdadeiras matérias objeto das audiências públicas. É o que dispõe o doutrinador a seguir:

> Essa participação na discussão do plano diretor implica dificuldades: primeiro porque o governo municipal, preocupado com seu programa partidário, compromissos eleitorais de curto prazo e sendo avesso a ingerências de grupos setoriais ou ideológicos, tenderá a fazer preponderar sua proposta de planejamento, que pode não representar a aspiração coletiva; segundo porque haverá necessidade de compor os interesses em conflito, que disputam o mesmo direito de utilizar a cidade de acordo com suas conveniências (setor produtivo imobiliário, industrial, comercial, de serviços, movimentos sociais, arquitetos, urbanistas, moradores etc.) (JOSÉ CARLOS FREITAS, *apud* BLANC, 2010, pag. 138/139).

Matéria incontroversa se faz quanto á alteração de normas do plano diretor e sua reforma que se dá a cada 10 (dez) anos no mínimo, se haveria ou não a obrigatoriedade da participação popular. Em que pese a Lei 10.257 de 2001 nada dignifique sobre a obrigatoriedade nestes determinados casos se entende que deve haver sim a participação

popular, face estar inserido modificações que possam importar em bem-estar da comunidade em geral.

Assim, qualquer processo que coloque em xeque situações em que a circunscrição global do município possa envolver mudanças sociais, urbanísticas ou qualquer outra que ausculte o conforto da população, deve a audiência pública ser mecanismo de participação popular adequado. Alterações no plano diretor podem ser de forma amena, o que muitos dignificariam não haver necessidade de opinião da população. No entanto, pequenas ou grandes mudanças dizem respeito á forma de viver daquele determinado município, o que se faz sim necessário dar voz às possíveis deliberações de forma ampla e transparente.

O mesmo caso ocorre com a reforma do plano diretor, que conforme consagra o Estatuto da Cidade, deve ser revisto no mínimo a cada 10 (dez) anos. Esse é um tempo suficiente para que grandes mudanças possam ocorrer na sociedade e, assim, a participação de todos se faz necessária para que possíveis discussões transformem e melhorem o meio objeto de estudo. É o que vem sendo disposto em jurisprudências sobre o tema:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA ANTES DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE PROPORCIONOU RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 70064357361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 21/09/2015).

Caso aja violação do regime jurídico disposto em audiências públicas, o ato estará eivado de vício formal no processo legislativo e, assim, caracterizada a inconstitucionalidade da lei e demais atos normativos devido violação crassa de princípios democráticos da gestão participativa garantidos em Carta Magna.

Alteração de pequenos pontos do plano diretor e a reforma ocorrida no mínimo a cada 10 (dez) anos, mesmo que fatores pequenos sejam discutidos, possuem sim o condão de transformar a sociedade. Grandes alterações no plano diretor fariam com que houvesse o acréscimo de um novo plano diretor e, esse motivo por si só já bastaria para realização de uma audiência pública. Pequenas alterações, mesmo que não transformem drasticamente a sociedade, devem sim ser abertas á participação popular em razão de ser a comunidade a mais

interessada nas discussões de planos e metas que trarão melhoria naquele determinado local e, conforme dito, a audiências públicas não são vinculantes, portanto, os debates somente dão a possibilidade de ideias ou caminhos diversos daqueles que seriam traçados isoladamente pela administração pública.

> Apesar de obrigatória, não é vinculante, consoante se no afigura, por ausência de determinação legal para tal fim. O administrador poderá justificar a necessidade de realização de obra ou serviço da maneira pretendida, e realizá-los. Todavia, como se poderá inferir, passa a ser questionável a legitimidade de obra ou serviço recusados pela comunidade, ou, mesmo, questionados, até, às vezes no tocante à maneira de realizá-los. Destarte, a primeira grande consequência, verificada por nós: inverte-se, em termos de controle o ônus da prova. Há necessidade de a Administração provar que sua decisão, não obstante desacolhida ou questionada pela comunidade interessada, ou acolhida em outros termos, foi bem tomada. Nota-se, em consequência, a presunção de que a obra ou o serviço poderia entrar em atrito com os princípios vetoriais da Administração Pública (FIGUEIREDO, 2007).

Assim, é dado á oportunidade de ouvir a população através das audiências públicas garantindo a transparência no processo e, mesmo que a decisão da administração pública não seja vinculante, a possibilidade de discussão sobre determinada matéria é constitucionalmente garantida para que haja inteireza do objeto e eficácia no devido processo legal.

Como determinado, todo poder emana do povo, e este povo possui direito de voz através do voto e da participação popular como as audiências públicas, referendos, plebiscitos, consultas e debates. Assim, a ingerência direta é meio de garantir que o planejamento tenha um fim social adequado e atendimento eficiente dos anseios de uma coletividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aproximação da administração pública e comunidade no poder deliberativo traz um grande salto democrático á soberania popular. Meios de integração particulariza a sociedade da forma constitucionalmente garantida e primada, qual seja, a participação da sociedade em discussões que diretamente os envolvam traçando um paralelo entre o conferido ao poder público e a possibilidade de colocar em debates matérias que possam influenciar categoricamente aquele município como um todo.

Tal possibilidade de discussões a cerca de normas que possam interferir num bem-estar social aumenta a legitimidade de que, colocadas de forma transparente e dando todas as informações possíveis, os indivíduos possam dar opiniões no aprimoramento das decisões tomadas pela administração pública e, assim ser eficiente e eficaz o cumprimento de decisões tomadas visto à atuação direta da população no processo deliberativo.

As audiências públicas foram disciplinadas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, sendo sua obrigatoriedade de realização diante da elaboração e fiscalização do plano diretor e gestão orçamentária participativa, sendo que, caso não ocorram, haverá claramente vício formal e a matéria será declarada inconstitucional. Caso outro, as audiências públicas poderão ser realizadas, não havendo a obrigatoriedade em sua concretização, mas estará o Poder Público se limitando em ouvir as reais necessidades daquela comunidade.

Outrossim, este presente artigo dá primazia a participação popular como um todo quanto ás alterações legislativas e reformas previstas no plano diretor municipal, pois, mesmo que sejam ínfimas as mudanças ocorridas, estas terão influxos claros na sociedade e, como esses são atores diretos político-administrativo do município devem ser oferecidos o direito ao debate e discussões chegando em soluções adequadas á todos.

A possibilidade de opiniões diversas através de convocação de audiências públicas pautadas na gestão democrática somente terá o condão de atingir seus escopos se aquela comunidade tiver acesso aos documentos, informações necessárias jurídicas e técnicas e, participação ativa no processo deliberativo. Transparência, moralidade e proporcionalidade são princípios atingidos pela administração pública, no entanto, em audiências públicas, os princípios também devem ser dirigidos á população de forma autônoma.

O fortalecimento da participação popular é imprescindível para o aprimoramento de uma sociedade organizada, no qual através de uma ação compartilhada entre os atores, o direito de manifestação dará á todos os interessados a defesa dos interesses coletivos.

Conclui-se, portanto que, quanto à necessidade de audiências públicas para alterações legislativas e reformas do plano diretor municipal, estas são requisitos indispensáveis para garantir a gestão democrática e participativa. A interferência direta da população em deliberações político-administrativa traz de forma clara que, o poder ainda continua emanando o povo e, este o faz com coerência e parcimônia através de formas associativas do poder público e comunidade.

6 REFERÊNCIAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10004. Rio de Janeiro 2004. Disponível em: <http://www.videverde.com.br/docs/NBR-n-10004-2004.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de outubro 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Lei n° 10.257 de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Resolução CONAMA n° 001 de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Resolução CONAMA n° 009 de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. ADIN nº 70064357361, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos. **Diário de Justiça**, 21 de set. de 2015. Disponível em: < http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/236020899/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-70064357361-rs>. Acesso em: 03 nov. 2016.

BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano e Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Ed. 4ª. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CÉSAR, João Batista Martins. **A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais**. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/3124/1933 >. Acesso em: 31 out. 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Instrumentos da Administração Pública consensual: a audiência pública e sua finalidade**. Disponível em: <https://ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**, São Paulo: RT, 2002.

OLIVEIRA, Herik Nelson Franco; MUNAIER, Eduardo Antônio Dias. **Audiência Pública como instrumento de participação social e legitimação das atividades da Administração Pública**. Disponível em: <http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/audiencia-publica-como-instrumento-de-participacao-social-e-legitimacao-das-atividades-da-administracao-publica-herik_oliveira.pdf >. Acesso em: 31 out. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme**. Direito Ambiental Brasileiro.** Ed. 15ª. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus**.** **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Editora Altas S.A., 2011.

MATTOS, Liana Portilho. **Da Gestão Democrática da Cidade**. In MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade comentado. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática da cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. Ed. 7ª. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

REIS Émilien Vilas Boas, VENÂNCIO Stephanie Rodrigues, **O DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL**, Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222-247. Disponível em : <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/viewFile/750/416>. Acesso em: 31 out. 2016.

SOUZA, Elaine Gonçalves Weiss de; SOUZA, Mariana Barbosa de. **A (des)necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal**. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11782/1534>. Acesso em: 31 out. 2016.