

## A (DES)NECESSIDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO CRITÉRIO FORMAL PARA ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS REFERENTE A PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Elaine Gonçalves Weiss de Souza<sup>1</sup>

Mariana Barbosa de Souza<sup>2</sup>

**RESUMO:** O tema do presente artigo é analisar a utilização de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal. O objetivo geral é compreender a audiência pública como requisito formal e sua aplicação no Estado de Santa Catarina, verificada por meio de análises jurisprudenciais. São objetivos específicos conceituar audiência pública, apontando sua previsão legal; conceituar plano diretor destacando sua previsão legal e analisar jurisprudências do Tribunal do Estado de Santa Catarina acerca da temática. A audiência pública é importante para a gestão democrática da cidade, a qual é parte integrante da rede de direitos previstos constitucionalmente. Ainda, o plano diretor aponta e norteia todas as ações que possam intervir no território, daí a sua importância: afeta a sociedade como um todo. Outrossim, é importante que o bem comum prevaleça diante do interesse de um particular. O método de abordagem é dedutivo e o método de procedimento monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O enfoque principal do trabalho está centrado no estudo das audiências públicas como critérios formais para alterações em plano diretor municipal.

**Palavras-chave:** audiência pública, município, plano diretor, território.

**ABSTRACT:** The theme of this paper is to analyze the use of public hearings as a formal criterion for legislative changes regarding municipal master plan. The overall goal is to understand the public hearing as a formal requirement and its application in the state of Santa Catarina, verified by jurisprudential analysis. The specific objectives conceptualize public hearing, pointing his legal provision; conceptualize master plan highlighting its cool weather and analyze case law of the Court of the State of Santa Catarina on the theme . The public hearing is important for the democratic management of the city, which is an integral part of the rights provided constitutionally network part. Still, the master plan points and guiding all actions that may operate in the territory, hence its importance: affects society as a whole. Furthermore, it is important that the common good prevails before the interest of a particular. The method of approach is deductive and the method of procedure with techniques monographic literature and documents. The main focus of the work

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Minho-UMINHO/Portugal. Mestra em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI. Procuradora Efetiva do Município de Balneário Camboriú - SC, Professora do ensino superior na Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI e na Faculdade Avantis. Endereço eletrônico: elainegws@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Professora do ensino superior na Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI e na Faculdade Avantis. Bacharela em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Endereço eletrônico: marisouza\_10@hotmail.com

focuses on the study of public hearings as formal criteria for changes in municipal master plan.

**Keywords:** master plan, territory, municipality, public hearing.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar as audiências públicas como critério para alteração de plano diretor municipal.

A temática relacionada aos planos diretores municipais está relacionada à qualidade de vida da população. É necessário que haja uma discussão pública a fim de garantir que o desenvolvimento do município ocorra de forma sustentável e, principalmente, democrática.

A participação da população em assuntos decisivos alcançou reconhecimento diante da sua importância e necessidade. Os cidadãos estão cada vez mais decididos a participar de assuntos que os afetem diretamente ou até mesmo indiretamente.

Questões ambientais e relacionadas ao local em que vivemos estão tornando-se centro de discussão nos mais diversos níveis acadêmicos.

A sociedade é constituída a partir de um modelo de economia de extração e está estabelecida com uma única finalidade: o lucro. Toda obrigação de serviços e ônus desta ocupação é do poder público.

Por fim, em um mundo onde é crescente o individualismo e a ganância, a tendência é que assuntos importantes, como o de audiências públicas para qualquer alteração em plano diretor municipal, não sejam valorizados. A sociedade necessita reconhecer as diferenças existentes em seu meio. Na medida em que se valorizam as diferenças, brota o progresso.

## Considerações gerais

Para entender-se melhor o assunto abordado no presente artigo alguns conceitos serão explicitados de forma breve, a fim de se propiciar um melhor entendimento.

## Previsão legal das audiências públicas

A audiência pública é instrumento utilizado como elo entre atores sociais. É a intenção de coadunar interesses da sociedade e do poder público. Tem como objetivo principal resolver problemas que envolvam assuntos de interesse geral, ou

seja, de interesse público relevante. Durante as audiências públicas propostas e críticas podem ser apresentadas, bem como provas, depoimentos podem ser colhidos.

A audiência pública é ideal para ouvir-se a população, a comunidade diretamente ligada ao problema em questão, bem como ouvir a indicação de alternativas para o problema, as quais serão apresentadas pelos próprios atores sociais envolvidos.

Esse processo democrático não submete o Poder Público à vontade da sociedade, porém, por meio dele, soluções para problemas sociais podem ser encontradas, por meio do diálogo.

As audiências públicas detêm um papel fundamental em uma sociedade que anseia por uma democracia participativa e não representativa, nos exatos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Cumprido ressaltar que o instituto da audiência pública não faz parte do processo legislativo constitucionalmente previsto. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, prevê o processo legislativo nos artigos 61 a 69. Entretanto, o legislador constituinte fez questão de mencionar a importância da participação da população em algumas decisões, como é o caso da previsão de audiência pública pelas comissões do Congresso Nacional, conforme o artigo 58, § 2.º:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

Considerando o princípio constitucional da simetria, as regras emanadas a Constituição no processo legislativo federal se aplicam também nas casas legislativas estaduais e municipais.

MOREIRA NETO (1992, p.88) define audiência pública como

“um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual”.

Ainda, a audiência pública no Brasil objetiva embasar o desempenho da função judiciária (art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993).

### **As audiências públicas no Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade, Lei n.º10.257/2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República e, entre outras providências, estabelece as diretrizes gerais da política urbana. O Estatuto prevê normas em favor do equilíbrio ambiental. Neste sentido, segue o artigo 1.º do referido dispositivo legal:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.  
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

Sobre as audiências públicas, estas encontram-se previstas em três momentos distintos no Estatuto da Cidade. O primeiro deles está previsto no artigo 2.º, XIII, como uma das “diretrizes gerais” da política urbana:

audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

A participação democrática no processo decisório tem por objetivo principal garantir e satisfazer o direito que todo cidadão tem à cidade. Em outras palavras: tem relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana. É nesse contexto que se inserem as audiências públicas.

O segundo momento consta do art. 40, §4º, I, dessa Lei nº 10.257/2001<sup>3</sup>. Segundo este dispositivo, para elaborar o plano diretor e fiscalizar a sua

---

<sup>3</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

implantação, os municípios devem realizar “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

O plano diretor é obrigatório para municípios que possuam mais de vinte mil habitantes (artigo 41, I, da Lei n.º 10.257/2001). Detém respaldo constitucional, na medida em que é um dos instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme o artigo 182 da Constituição vigente<sup>4</sup>.

O terceiro momento de previsão das audiências públicas no Estatuto da Cidade está descrito no artigo 43, II.<sup>5</sup> Prevê-se a realização de audiência pública como condição obrigatória para aprovação pela Câmara Municipal, como meio de participação direta de particulares na gestão orçamentária, como por exemplo na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Dos dispositivos mencionados denota-se a intenção do legislador de tornar democrática a gestão da cidade. Devido ao alto número de problemas de gestões

---

§ 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.

<sup>4</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>5</sup> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

II – debates, audiências e consultas públicas;

municipais, à burocracia e ao afastamento dos verdadeiros problemas da sociedade, o Estatuto da Cidade apresentou-se como um modo de combater os reais vícios relacionados às necessidades dos cidadãos.

Existem muitos investimentos em projetos que necessitam de grandes desembolsos do erário, entretanto, não representam os interesses da sociedade. Estes problemas são percebidos tanto em âmbito nacional, quanto em âmbito municipal. Muitas são as obras que não foram acabadas e sim superfaturadas, as quais lesam a sociedade e fazem com que o contribuinte arque com as consequências da má gerência e do mal uso dos recursos públicos.

A partir de uma ideia concebida do contrato social, houve uma justificada retirada de poder decisório do cidadão em prol do Estado, uma entidade abstrata, a qual danificou as iniciativas solidárias. A legitimidade do Estado deveria ser embasada em cima deste ideal e esta legitimidade iria dar ao cidadão uma garantia de igualdade não aquela formal, prevista em lei, mas sim a igualdade material, concretizada mormente por meio dos direitos sociais, os quais foram conquistados a partir do século XX. Porém, o Estado não logrou êxito. Os objetivos do Estado não foram cumpridos e hoje a sociedade vive em crise em meio à decadência do próprio Estado e de suas instituições.

Os indivíduos permitiram que esta entidade abstrata, o Estado, decidisse sobre suas vidas e sobre os locais em que vivem. Diante do Estado Democrático de Direito faz-se necessário estabelecer uma responsabilidade compartilhada entre sociedade e Estado, por meio de uma combinação entre democracia participativa e democracia representativa.

As audiências públicas são importantes na medida em que devolvem uma parcela do poder decisório ao cidadão. Elas permitem aos cidadãos decidirem sobre seus reais problemas e sobre suas verdadeiras necessidade, visto que vivenciam isto todos os dias.

Fazendo uma relação de conceitos Mattos (2002, p. 301) comenta a importância do Estatuto da Cidade para a gestão municipal:

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).

Tradicionalmente decisões são tomadas em gabinetes e apenas são impostas aos cidadãos. Por meio das audiências públicas os cidadãos passam a ser ouvidos e, principalmente, passam a decidir sobre a realidade em que vivem.

### **Plano diretor**

O plano diretor tem relação direta com planejamento. O planejamento é o ato de antever o futuro, reduzir riscos, ou seja, é o planejamento das ações em si. O planejamento é a base para ter-se poder de agir. Assim, maiores são as condições de intervir-se no futuro. O planejamento é uma das maiores ferramentas de comunicação e articulação de interesses.

Existem diferentes formas de realizar-se o planejamento. As principais são: diagnóstico (estudo da realidade); análise de riscos/viabilidades; plano (narração escrita aliada ao orçamento para execução das ações); Proposta ou carta consulta; plano de ação; planos e relatórios de monitorias e relatório de avaliação.

Há a necessidade de fazer-se a gerência dos projetos de planejamento. A elaboração de um conjunto de atividades delimitadas no tempo, com orçamento específico, buscando gerar um produto ou um serviço inovador, fora da rotina são ações essenciais para o gerenciamento.

Segundo a Associação Brasileira de Normas técnicas (ABNT, 1991) plano diretor é o “Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados.”

No mesmo sentido Villaça (1999, p. 238) diz que:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Sendo assim, o plano diretor é o instrumento que tenta regularizar toda e qualquer forma de intervenção sobre o território, independentemente de quem realiza esta intervenção (agentes públicos ou agentes privados).

Importa salientar que o território não é mais visto apenas como um palco, onde as ações humanas acontecem. O território pode ser considerado como o espaço onde ocorrem as relações sociais, com características de cada local, no qual atores tentam resolver um problema comum em um determinado espaço. O território influencia as ações dos agentes sociais.

Ainda sobre o conceito de plano diretor Silva (1995, p. 124) diz que:

É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Mais do que conceitos, o plano diretor é o instrumento que deve oferecer normativas, objetivos, orientações, para as ações que venham influenciar o desenvolvimento urbano de um município. Essas orientações são demasiadamente importantes e podem versar sobre a abertura de uma rua até a revitalização de uma favela.

Outro fator importante acerca do plano diretor é o zoneamento, o qual divide a cidade em áreas em que índices diferenciados serão utilizados para definir uso e ocupação do solo, mormente índices urbanísticos. Alguns dos objetivos principais do zoneamento são: controle do crescimento urbano; proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana; minimização dos conflitos entre usos e atividades; controle do tráfego; manutenção dos valores das propriedade e do *status quo* (JUERGENSEMEYER; ROBERT, 2003; ANDERSON, 1995).

O zoneamento impõe limites às iniciativas privadas ou individuais. Porém, é importante que o zoneamento não seja a única ação neste sentido. Estratégias devem ser definidas para os atos do Poder Público, tendo em vista que estas são determinantes na construção do município. A escolha da abertura de uma rua pode modificar o local e influir diretamente no seu valor imobiliário.

Outrossim, o plano diretor é determinante para direcionar ações individuais, a fim de que estas ações não prejudiquem o todo, que é o bem comum da sociedade.

### **Autonomia legislativa do município**

O município ganhou notoriedade e grande autonomia a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988. A partir de então o município passou a fazer parte da federação e ser reconhecido como integrante dela, o que até então não havia acontecido em Constituições anteriores, conforme afirma Bonavides (1997).

Embora o município tenha sido reconhecido como ente federativo somente a partir da promulgação da Constituição vigente, especificamente em seu artigo 18, há que se mencionar que de fato os município já detinham autonomia. Tal situação só passou a ser regulamentada constitucionalmente: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

No que tange à competência do município de legislar esta encontra-se prevista do artigo 30 da Constituição vigente: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;” O termo “interesse local” é de ampla abrangência, podendo alcançar proporções regionais e até mesmo proporção nacional.

O Município está mais próxima da vida dos cidadãos, por isso deve buscar as respostas aos anseios da população. A partir disso, do fato de ouvir o povo é que o legislador municipal terá mais chance de acertar, visto que as leis serão embasadas na vivência das pessoas que vivem naquele local.

Importante mencionar que a demanda legislativa que advém das necessidades da comunidade tem chances de atender ao princípio do interesse local, previsto constitucionalmente. Outrossim, não irá esbarrar nas competências legislativas dos outros entes federativos. Além da competência atribuída constitucionalmente há que se atentar à competência atribuída pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Regra geral o legislador municipal não pode impor regras ao Poder Executivo sob pena de ferir o princípio da separação harmônica dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

### **A (des)necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal**

Inicialmente cumpre ressaltar que o instituto da audiência pública não faz parte do processo legislativo constitucionalmente previsto.

A Lei 10.257/2001, que estabeleceu o Estatuto da Cidade, e que veio regularmentar os artigos 182 e 183 da Constituição vigente, deixou claro em seu **artigo 40** que a realização de audiência pública se dá quando no momento da **ELABORAÇÃO** do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação. Não reporta-se, entretanto a casos de **revisão ou modificação** da organização urbanística por meio de lei. Utilizou o termo elaborar, que significa criar em destaque para os municípios que mesmo após a CF/88 ainda não tinham leis criando regras urbanísticas em 2001, quando da promulgação do Estatuto.

Um projeto de lei não “precisaria” da pré-existência de uma audiência pública para alterar um Plano Diretor, principalmente quando o impacto atinge uma parcela muito pequena de área, ou um impacto pequeno tendo como referência o número de habitantes.

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

§ 4º No processo **de elaboração** do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Há notória distinção entre elaborar um Plano Diretor e realizar alterações naquele já existente, já criado.

A Câmara de Vereadores, como representante legítimo do legislativo, dentro de sua autonomia constitucional, mesmo diante de uma remota necessidade de existência de audiência pública, de forma alguma está adstrita a seguir os ditames por ventura decididos na discussão coletiva. **A audiência pública é uma deliberação consultiva, que não gera nenhuma obrigação legislativa.**

Transcreve-se jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.195/2002 QUE AMPLIA A UTILIZAÇÃO DO SOLO EM MUNICÍPIO LOCALIZADO NA ORLA MARÍTIMA. VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 25 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CARTA ESTADUAL. DISPOSITIVO QUE AFRONTA A AUTONOMIA MUNICIPAL PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. O enunciado contido no art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CESC, ao vedar a edição de normas que ampliem a utilização do solo, subsolo, águas e imóveis no âmbito dos**

municípios localizados na orla marítima, fere a competência exclusiva dos municípios para legislar acerca do ordenamento territorial, consoante art. 30, VIII, da CF/88.

Não obstante a autonomia estadual, caracterizada pela capacidade de normatização própria, autogoverno e administração, é imperioso que se obedeça aos princípios insertos na Constituição Federal, **entre eles o da autonomia municipal.**

Não havendo no Estado de Santa Catarina legislação disciplinando a ocupação das áreas localizadas na Zona Costeira e os seus recursos naturais, ou seja, não tendo o Estado editado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, os municípios submetem-se apenas às vedações estabelecidas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Ausente a verossimilhança do direito invocado na exordial, com vistas à suspensão da norma atacada, porquanto baseada em dispositivo da Carta Estadual que se revela contrário à Constituição Federal, **impõe-se a negativa da medida cautelar requerida. [g.n.].**

O Município que possui autonomia com origem constitucional para buscar regulamentar o uso de seu solo como melhor entender. A Constituição Federal não fixa na parte sobre política urbana (artigos 182 e 183), nenhuma diretriz especial para que o processo legislativo de elaboração (quicá alteração) de plano diretor seja antecipada por audiência pública.

Com efeito, dispõe o **art. 30 da Constituição Federal**, que “compete aos Municípios, [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]” E é imperioso que se obedeça aos princípios insertos na Constituição Federal.

Esclarece Alexandre de Moraes (2002. p. 270), que os Estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, caput), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.

No que concerne à autonomia municipal, completa:

A Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

[...]

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, **finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências**

**administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.** (grifei). (Op. Cit. p. 274).

Dessa forma, mostra-se inconstitucional a prevalência de qualquer atitude limitadora da autonomia legislativa municipal prevista na Constituição Federal, ainda que viesse por norma infra-constitucional, no caso o estatuto da cidade.

Colhe-se do corpo do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 20003.008464-9, da Capital, da lavra do Des. Newton Trisotto, julgada em 15-12-2004:

A competência conferida aos Estados para legislar sobre 'florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, art. 24, VI) não lhes confere legitimidade para impedir que os municípios exerçam o 'poder de legislar' sobre 'assuntos de interessa local' (CF, art. 30, I), neles compreendida a promoção do 'adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano' (art. 30, VIII), sob pena de violação do princípio federativo.

Existem princípios maiores como a separação e independência dos poderes que não podem ser rebaixados pela forma como legislam os vereadores, pois estes sim, juntamente com o Prefeito, representam dentro de um regime democrático mínimo a vontade da cidade e do povo para com sua comunidade.

Menciona-se oportunamente:

**TJSC - Acórdão: Apelação Cível 2004.021776-5. Relator:** Des. Nicanor da Silveira. **Data da Decisão:** 29/03/2005. **EMENTA:** **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** - PROGRAMA SENTINELA-ACORDE - PEDIDO DE ATENDIMENTO DE MENOR E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA **SEPARAÇÃO DOS PODERES** - RECURSO PROVIDO. Não pode o Poder Judiciário deliberar a respeito de atos da Administração Pública, sob pena de violação ao princípio constitucional da **separação dos poderes**. Cabe tão-somente à Administração Pública, calcada no poder discricionário, estabelecer as políticas sociais, derivadas de normas programáticas, para atender a crescente demanda das crianças e adolescente vítimas de violência sexual severa.

**TJSC - Acórdão: Apelação Cível 2004.024602-1. Relator:** Des. Pedro Manoel Abreu. **Data da Decisão:** 16/08/2005. **EMENTA:** Apelação cível. **Ação civil pública.** Programa Sentinela - Projeto Acorde. Atendimento de criança. Determinação judicial. Impossibilidade. Princípio da **separação dos Poderes**. Política social derivada de norma programática. Recurso provido. À Administração Pública, calcada no seu poder discricionário, compete estabelecer as políticas sociais derivadas de normas programáticas, vedado ao Poder Judiciário interferir nos critérios de conveniência e oportunidade que norteiam as prioridades traçadas pelo Executivo.

Sobre a matéria magistralmente manifestou-se em questão semelhante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. A Administração Pública pode abster-se de executar norma programática por razões políticas. Em sendo assim, o Judiciário e o Ministério Público não podem interferir, salvo quando ocorre desvio ou exorbitância por parte da administração. Princípio da divisão dos Poderes. Apelação improvida. Sentença mantida. (apelação cível n. 12.495/99, desembargador Maurício Gonçalves de Oliveira, em que foram partes o Ministério Público e o Município do Rio de Janeiro).

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, como verdadeiros controles recíprocos, necessitam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles, a desestabilização do Governo.

O art. 2º da Constituição Federal é claro ao estabelecer que “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, artigo este que teve a honra de ter declarado cláusula pétrea pelo legislador constituinte originário [art. 60, § 4o, III da CF/88].

O tema vem sendo relevante diante de casos em que se reporta a alterações de novas zonas vocacionadas à urbanização, em afronta a questões ambientais, históricas, paisagísticas, mobilidade urbana.

Sobre a questão do Município permitir, por exemplo, maior uso do solo urbano (ex.: maior número de edifícios ou andares de edifício em determinada localidade), tal atitude faz parte da autonomia municipal constitucionalmente prevista para legislar.

Em se tratando, no entanto, de uma grande alteração que atingisse toda a cidade, e **toda a população** estar-se-ia diante de um novo plano diretor, obviamente, o que de fato, justificaria uma audiência.

Pequenas alterações não tem o condão de invalidar a lei que não teve como precedente a audiência, visto que a audiência pública é uma faculdade e não um dever.

Assim, se a alteração legislativa foi inclusive unânime entre os vereadores, não há que se discutir sobre sua legalidade ou legitimidade, porque o tema é de competência municipal, e a lei é formalmente correta.

E repita-se: audiência pública não faz parte do processo legislativo para que seja requisito de elaboração de lei. Sua ausência não pode enquadrar-se em vício forma.

STJ AgRg no Ag 641512 / PR ; AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 2004/0161571-7, Min. Luiz Fux. 1ª Turma. 13/09/2005. [...] Deveras, é lícito ao legislador, ao outorgar qualquer benefício tributário, condicionar o seu gozo. Tendo o legislador optado por delegar ao Poder Executivo a tarefa de estabelecer os contornos da isenção concedida, também essa decisão encontra amparo na sua autonomia legislativa. [...]

Somente se a Constituição Federal prevesse a exigência de audiência pública para o processo legislativo é que se poderia buscar algum vício constitucional na sua criação, tese esta que não se adequa ao caso em questão.

### **Considerações finais**

Quando é aproximado o poder decisório daqueles que diretamente são atingidos pelas políticas públicas dá-se um grande salto no sentido de acertar-se as escolhas políticas que foram formuladas em espaços públicos-comunitários, mormente as políticas traçadas em audiências públicas.

Outrossim, tais decisões aumentam a legitimidade das decisões e facilitam o cumprimento de futuras decisões, visto que as pessoas participaram como atores do processo. A partir de audiências públicas realizadas diante das disposições previstas no Estatuto da Cidade, as pessoas entenderão as dificuldades e limitações do Poder Público, para dar conta de todas as necessidades da comunidade.

Os dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, no que tange à gestão democrática da cidade só atingirão seus objetivos se embasados em uma sociedade consciente, pautada na teoria da democracia participativa. Com isso, visa-se a construção de uma sociedade autônoma, capaz de governar a si própria. Entretanto, para isto é necessária a participação popular.

É importante o fortalecimento da participação popular por meio de instituições civis organizadas, as quais poderão atuar na defesa dos interesses coletivos. Ainda, é necessário valorizar conceitos coletivos, resultantes de uma ética de comunidade.

Por fim, pode-se demonstrar que, no tocante à necessidade de audiências públicas para alterações de plano diretor municipal, estas não são requisitos formais. As audiências públicas são de extrema importância e sempre que um plano diretor tratar de mudanças significativas estar-se-á diante da elaboração de um novo plano, daí então aparecerá como requisito formal a realização de audiência pública.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NB 1350 - Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Regula os artigos 182 e 183 da CF, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

JUERGENSMEYER, Julian Conrad; ROBERT, Thomas. **Land use planning and development regulation law**. St. Paul: Thomson West, 2003.

MATTOS, L. P. **Da Gestão Democrática da Cidade**. In: MATTOS, L. P. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 12 ed., São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Legislativa – Administrativa – Judicial, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999.