



## POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRIDADE NA FORMAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES

### PUBLIC INTEGRITY POLICE IN THE FORMATION OF MASTER PLANS

Arthur Votto Cruz<sup>1</sup>

Camila Lemos de Melo<sup>2</sup>

#### Resumo

O artigo tem como delimitação do tema o panorama das políticas públicas de integridade na formação dos planos diretores como instrumento de fomento às boas práticas de prevenção, detecção, punição e correção de atos fraudulentos em matéria de desenvolvimento social e urbano dos municípios. Os governos locais, responsáveis pela definição no plano diretor, enfrentam problemas de integridade na aplicação normativa. Por meio do método dedutivo, centra-se na premissa de que através da implementação de políticas de integridade e boa governança na administração pública, se é capaz de diminuir os problemas de ilegalidades e descumprimento dos ditames necessários à boa condução da política urbanística brasileira, bem como otimizar os processos de democratização e garantia dos direitos urbanísticos através dos planos diretores em âmbito local.

**Palavras-chave:** Integridade. Planejamento Urbano. Plano Diretor. Poder local. Política Urbanística.

#### Abstract

The article has as a delimitation of the theme the panorama of public integrity policies in the formation of master plans as an instrument to promote good practices of prevention, detection, punishment and correction of fraudulent acts in matters of social and urban development of municipalities. Local governments, responsible for defining the master plan, face integrity problems in the normative application. Through the deductive method, it focuses on the premise that through the implementation of integrity and good governance policies in public administration, one is able to reduce the problems of illegality and non-compliance with the dictates necessary for the good conduct of Brazilian urban policy, as well as to optimize the processes of democratization and guarantee of urban rights through master plans at the local level.

**Keywords:** Integrity. Urban planning. Master plan. Local power. Urban Policy.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com bolsa CAPES tipo I (2022). Mestre em Direito e Justiça Social pelo programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande com bolsa CAPES DS (2019).

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com bolsa CAPES tipo II (2023). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul com bolsa BIPPS (2022). Mestre em Direito da União Europeia, em regime sanduíche, pela Universidade do Minho (2023).



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta como tema um panorama das políticas públicas de Integridade na formação dos planos diretores como condão estimulador de boas práticas de governança e de promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de atos corruptivos na esfera local, baseando-se em legislações existentes como a Lei Anticorrupção, o Decreto Federal nº 11/129 de 2022 que regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013 como meios de execução de ações de conformidade e processos destinados à prevenção, detecção e correção de atos de fraude no âmbito da Administração Pública Local. De forma mais específica, trata-se da aplicação das regras de integridade no processo de elaboração e aprovação dos planos diretores municipais, que são os instrumentos normativos locais para a realização da política urbanística brasileira, bem como o instituto de regulação urbanístico e fundiário no âmbito do poder local.

Desta forma, busca-se responder o seguinte problema: **é possível implementar Programas de Integridade Pública no processo de formulação dos Planos Diretores Municipais, como política pública para atingir os ideais de boa governança ao fomentar a cultura da ética e da integridade em entes locais no que diz respeito ao seu planejamento urbanístico?**

A hipótese que busca responder ao presente problema de pesquisa é que, **através da implementação de políticas de integridade e boa governança na administração pública, se é capaz de diminuir os problemas de ilegalidades e descumprimento dos ditames necessários à boa condução da política urbanística brasileira, bem como otimizar os processos de democratização e garantia dos direitos urbanísticos através dos planos diretores em âmbito local.**

**O objetivo geral é analisar o exercício dos Programas de Integridade na condução dos Planos Diretores Municipais.** Para responder ao problema de pesquisa e se confirmar ou refutar a hipótese formulada, divide-se a investigação em três objetivos específicos. **Primeiro abordar-se-á o conceito e histórico dos Programas de Integridade na Administração Pública Brasileira, para este fim,** tratar-se-á sobre as principais legislações e regulamentações referentes a este instituto no âmbito nacional, com a Lei Anticorrupção seu decreto regulamentador e o estatuto das estatais. Após, abordar-se-á a importância dos planos diretores



municipais na construção da política urbanística brasileira, seus aspectos sociais e normativos, bem como as suas diretrizes e elementos constitutivos. Serão abordados os ditames e procedimentos necessários para sua elaboração, sua formalidade e características, assim como os problemas que se identificam na prática social e política no que diz respeito a sua elaboração e construção.

Ao final, analisar-se-á a evolução do surgimento e desenvolvimento destes programas no Estado brasileiro no âmbito local, ressaltando a importância da implantação dos programas de integridade pública na condução dos Planos Diretores. Quanto ao **método de procedimento utiliza-se o monográfico e histórico**, pois verifica-se como a evolução da legislação corroborou para o fomento das técnicas de *Compliance* no âmbito administrativo. Ademais, o **método de abordagem é o dedutivo**, visto que se parte de uma análise geral - premissa maior - para uma situação específica - premissa menor. Por fim, a técnica de pesquisa adotada volta-se à documentação indireta observando o fundamento das legislações existentes e de estudos bibliográficos.

Dada a transversalidade do tema, o trabalho parte do conceito e breve histórico do surgimento dos Programas de Integridade Pública, tendo em vista o alto índice de corrupção no país e, por conseguinte, da necessidade de intensificar esforços para criação e execução de políticas públicas em reação. Assim, a partir do Estatuto das Estatais, bem como de alguns princípios previstos na lei anticorrupção e do seu decreto regulamentador, **é possível vislumbrar a implementação de um programa voltado para ética e estruturação de processos de gestão e governança do governo**. O trabalho ressalta a importância dos Programas de Integridade Pública e de seus principais pilares como demonstrativo de qualificação - já convencionalizada no setor privado - na formação dos Planos Diretores.

## **1. Programas de Integridade na Administração Pública Brasileira: conceito e breve evolução normativa**

O surgimento do Programa de Integridade na legislação brasileira decorre dos programas de *Compliance* desenvolvidos por outros países, cujo marco legal decorre da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) editada pelos Congresso Nacional Norte-Americano em resposta aos escândalos do *Watergate* a fim de responsabilizar empresas privadas pela



corrupção de agentes públicos estrangeiros. Destaca-se a inovação legislativa da norma que disciplinou a redução de penalidade para empresas que demonstrassem a efetividade de seus programas de *Compliance* (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

A primeira norma publicada no ordenamento jurídico brasileiro que mencionou os programas de integridade foi a Lei Federal nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, nasceu com base em compromissos firmados pelo Brasil para combater a corrupção e dispõe sobre a responsabilização, civil e administrativa, da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. A adoção de uma estratégia colaborativa, governamental e corporativa de fortalecimento de um sistema nacional de integridade consagra a grande inovação da Lei Nacional Anticorrupção cuja estratégia alinha-se com a nova perspectiva de governança pública a qual visa "coordenar esforços oriundos do aprimoramento das práticas corporativas e governamentais de prevenção e combate à corrupção para promover a integridade do Estado" (p. 174).

A norma regulamenta-se atualmente pelo Decreto Federal nº 11.129/2022, o qual define Programa de Integridade como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

- I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
  - II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.
- O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade

Contudo, no âmbito dos programas de integridade pública, o grande marco legal decorre do Decreto Federal nº 9.203/2017, ao dispor sobre a política de governança na administração pública federal, determina que a integridade além de ser um princípio da governança pública deve atuar como um programa para órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional cujo objetivo visa promover medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.



No Estado do Rio Grande do Sul a Lei Federal foi regulamentada pela Lei Anticorrupção Estadual nº 15.228/2018, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 55.631/2021, o qual conceitua os programas de integridade em seu art. 96:

Art. 96 - Para fins do disposto neste Decreto, o Programa de Integridade de que trata a Lei nº 15.228/2018, consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de políticas, diretrizes, mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública Estadual.  
Parágrafo único - O Programa de Integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando à garantia da sua efetividade.

Nesse sentido, conforme Cartilha elaborada para estruturação de programas de integridade para prefeituras elaborada pela Rede de Governança Brasileira (2022, p. 17) ao se implementar o programa de integridade, além de instrumentos normativos, haverá ações a serem adotadas pela gestão pública municipal que ajudarão no desenvolvimento da cultura e na construção de um ambiente cada dia mais ético e íntegro, bem como no aprimoramento do processo de prevenção, detecção e tratamento de inconformidades.

Segundo Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU “a gestão da integridade é um componente da boa governança, condição prévia que dá às outras atividades da entidade legitimidade, confiabilidade e eficiência” (2015, p. 09). Segundo Manual do CAGE do Rio Grande do Sul (2022, p. 207) conceitua-se os Programa de Integridade como:

[...] um conjunto de políticas, diretrizes, mecanismos e procedimentos – dos quais são exemplos: auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta -, implantados dentro de uma pessoa jurídica a fim de prevenir, detectar e sanar irregularidades contra a Administração Pública.

Portanto, o objetivo dos programas de integridade é a aplicação de medidas institucionais direcionadas para a prevenção, detecção, punição e saneamento de fraudes e de atos corruptivos, como contributo da boa governança administrativa e para potencializar as ações que orientam a promoção da ética, transparência e gestão de risco de integridades efetuadas pelos entes administrativos. E sua base constrói-se em três pilares: prevenção, detecção e correção. Para sua execução é necessário efetuar, primeiramente, um diagnóstico da



área que aplicação do programa de integridade pública para então viabilizar a sua preparação e planejamento. Outro elemento necessário para o sucesso da sua implementação é o comprometimento e apoio da alta administração.

Através de um programa de integridade estruturado é possível assegurar a proteção da Administração Pública, das empresas com ela contratadas e de seus dirigentes na prática de delitos e cooperação com agentes criminosos minimizando riscos e possíveis desgastes com a opinião pública. O escopo do processo de *Compliance* é agir de acordo com as regras e normas de empresa com o intuito de fomentar a integridade, agilidade diante dos riscos e, dentro do âmbito público, aprimorar a imagem das Administração perante os seus administrados (BLOK, 2014).

A breve evolução normativa ilustra o combate à prática de atos corruptivos na Administração Pública, bem como a estímulo à transformação cultural de integridade nas relações público-privadas, com base nos reflexos estruturais de governança corporativa na sociedade como um todo, desde implicações econômicas nas políticas públicas, pois as políticas de integridade correlacionam-se com às práticas de boa Administração Pública, estimulam o desenvolvimento de uma cultura de integridade com combate à corrupção, fomento à transparência, estímulos e mecanismos para uma gestão pública mais eficaz e eficiente, ao basear-se na honestidade e na probidade da administração, tanto das funções quanto dos recursos públicos

## **2. Planos Diretores Municipais e o necessário exercício da integridade na condução de sua elaboração**

Os planos diretores são leis municipais que servem como marcos legais da política urbana no Brasil, sendo a realização, na prática, de todo o arcabouço constitucional e infraconstitucional dos princípios e regras que regem o direito urbanístico no período pós CF/88. Também podem ser definidos como os “instrumentos legais que propiciam o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado”. (MUKAI, 1988, p. 37).



O plano diretor do município vai reger a expansão da malha urbana de uma determinada cidade, definir espaços e seus usos, o adensamento construtivo e habitacional de determinadas áreas, bem como irá regular fatores econômicos, políticos, ambientais, territoriais, institucionais, sociais e culturais diretamente no local onde esses elementos se comunicam e se relacionam para formar as cidades (OLIVEIRA, 2001). Outros pontos de grande importância para a política urbana que são definidos pelos planos diretores são os protocolos administrativos para a aplicação do PEUC, IPTU progressivo e desapropriação sanção, os zoneamentos e as regras para uso e parcelamento do solo.

De acordo com Torres et al (2018, p. 46)

podemos concluir que o Plano Diretor é uma alternativa para as cidades que enfrentam a expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental. É também o instrumento básico para promover o bom desenvolvimento do Município, tendo como escopo orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

Dessa maneira, se percebe a magnitude da importância desses instrumentos legais para a regulação espacial das cidades brasileiras sendo necessário para que haja harmonia no âmbito da sociedade urbana, normas que possam garantir a integridade social, sendo o planejamento urbano uma das formas de organizar as áreas habitáveis e evitar um fenômeno bastante brasileiro do surgimento das “cidades irregulares”, sem recursos básicos para uma vida digna de seus habitantes. Acesso à moradia, saúde, à educação, ao transporte público, ao lazer e ao trabalho, bem como aos serviços públicos essenciais, como iluminação, rede de esgoto, água potável, entre outros, são essenciais para uma boa ordenação urbana e da sociedade como um todo. (TORRES et al, 2018, p. 44).

Contudo, para que se alcancem esses objetivos, se faz preciso o respeito às regras formais estabelecidas, traduzidas na compulsoriedade de que se englobe no plano diretor (PD) a totalidade da territorialidade municipal, inclusive as zonas rurais; deverá ser revisto a cada dez anos; se prevê que o PD deve ser elaborado, de forma obrigatória, com a participação popular e aberta aos movimentos sociais e representantes de todos os aspectos da sociedade civil; e, finalmente, deverá o município publicizar os documentos e informações produzidas na compilação da lei e permitir o acesso aos documentos e informações concernentes ao PD a qualquer interessado. A ausência da atenção a esses mandamentos, impõe a ilegalidade ao plano diretor e sua consequente nulidade jurídica.



Outro ponto importante é que o Plano Diretor

deverá partir de um processo amplo de leitura da realidade local que envolve os mais diversos setores da sociedade. Por consequência, passa a prever a destinação específica que deseja dar às diversas regiões do município, fundamentando as estratégias e os objetivos. A cartografia das diretrizes corresponde a uma divisão do território em unidades que manifestam o destino que o ente local procura atribuir às diversas áreas da cidade, sendo que tal conduta é equivalente a um macrozoneamento. (SAUZEN e CARVALHO, 2018, p. 33).

Somente através do exercício dessa tarefa prospectiva do território urbano dos municípios, é que será possível conceber a normatividade do plano diretor, que deverá ser transformado em texto legal e logo após aprovado pelo legislativo. Ainda, se compreende que o procedimento para a realização de um projeto urbanístico através do Plano Diretor se dá em dois momentos distintos: (i) o técnico, correspondendo à etapa de realização do mapeamento e georreferenciamento, prospecção ambiental, arqueológica e patrimonial e o (ii) político, que consiste nas audiências e consultas públicas, publicização dos atos do procedimento constitutivo do PD e sua aprovação e institucionalização perante os poderes legislativo e executivo respectivamente.

Outras regras importantes para a regularização e validade dos planos diretores, são aquelas referentes à necessária participação popular e democrática na sua realização, sendo o papel do poder executivo e legislativo meramente diretivo, organizacional e ratificador das demandas populares.

Os Planos Diretores são, de fato, instrumentos de grande eficácia para que se alcance um planejamento urbano socialmente sensível e ambientalmente preocupado, pois que, por sua natureza, vincula os atos administrativos de forma permanente a curto, médio e longo prazo. Segundo Rech (2016, p. 95), o Plano Diretor “significa um projeto de cidade que não é de ninguém, mas que pertence a todos (...) significa o fim do personalismo dos prefeitos”. (CRUZ, 2021, p. 105).

Outro ponto de sensibilidade é a questão do zoneamento e as escolhas das quais deriva, além dos resultados obtidos pela sua compilação. De acordo com Silva (2000, p. 267), o zoneamento urbano, instrumento jurídico do uso e ordenação do solo e estabelecido pelo PD, é “a repartição do território do município à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, a qualificação do solo urbano, de expansão urbana, urbanizável, e rural; e no segundo, dividindo o território do Município em zonas de uso.”

As diretrizes para a realização do zoneamento devem estar contidas no corpo normativo do plano diretor e podem ser caracterizados como *zonas residenciais puras (ZRP)*,



destinadas exclusivamente à moradia; *zonas residenciais mistas (ZRM)* que compartilham habitações e atividades comerciais, de serviço e indústrias de baixo impacto ambiental, *zonas industriais exclusivas (ZIE)*, *zonas de preservação ambiental permanente (ZPA)*, *zonas de interesse local (ZIL)* destinadas a uma atividade ou fim específico como cidades universitárias ou de importância cultural e finalmente as *zonas especiais de interesse social (ZEIS)*, que são zonas da cidade destinadas a receber projetos habitacionais que visem atender as populações de baixa renda e que sofrem com os efeitos do déficit habitacional. (RECH e RECH, 2016).

Ainda que a existência dos instrumentos legais da política urbana brasileira, quais sejam a própria CF/88, o Estatuto das Cidades e os planos diretores, tragam diretrizes e regras que visam a regulação e melhoria da utilização e expansão do solo urbano, a ilegalidade, o mau uso do solo, a especulação irrestrita e o descumprimento da função social da propriedade urbana ainda são a regra nas cidades brasileiras, em detrimento dos mandamentos dos PD e da legislação.

A ilegalidade é a regra. A festejada e nova legislação urbanística é uma referência longínqua para uma boa parte das cidades onde a contravenção é uma determinação de sobrevivência. A gigantesca invasão de terras urbanas é consentida (já que *todos precisam de um lugar para morar*), mas apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. Nas áreas de proteção ambiental a lei não se aplica, mas nas áreas valorizadas pelo mercado ela se aplica frequentemente a ordem de despejo é dada em 24 horas. O que sobra para os pobres são as áreas ambientalmente frágeis, inadequadas para a ocupação residencial – mangues, bacias de mananciais, dunas, beira de rios e córregos, várzeas, encostas íngremes – que não interessam ao mercado já que sua ocupação é proibida por lei. (MARICATO, 2011, p. 133).

Ermínia Maricato trata como sendo um dos fracassos da implementação do plano diretor “o analfabetismo urbanístico”, a desinformação da sociedade sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal, a alienação sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil, fatores que prejudicam a sustentabilidade da cidade. (MARICATO, 2011, p. 54). Contudo, problemas na condução do processo de implementação dos planos diretores advindos da própria administração pública e originária, frequentemente, de má fé dos agentes responsáveis pela gerência da sua formulação são igualmente importantes para a situação de ineficácia dos PDs.

Outro fator importante, que diz respeito às normas definidoras da função social da propriedade urbana é que, ao contrário do que ocorre com a propriedade rural, cuja definição está no texto constitucional, necessita de legislação federal para dar eficácia ao texto constitucional que, por sua vez, atribui à eventual lei municipal a competência para definir a



sua definição. Diz-se eventual porque não são todos os municípios que possuem Planos Diretores para constituir suas definições de função social da propriedade urbana.

É no art. 41, I que resta facultativa a necessidade da criação de Planos Diretores “aos municípios com menos de vinte mil de habitantes, que, atualmente correspondem a 63,3% das cidades (CNM, 2018), evidenciando que mais da metade dos núcleos urbanos brasileiros não estabeleceram nenhuma diretriz de direito urbanístico” (CRUZ, 2021, p. 107). Ainda assim,

Mesmo que o plano diretor contenha os elementos recomendados pela Resolução do Conselho das Cidades, é imprescindível a aprovação de lei municipal específica que determine a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Portanto há necessidade de aprovação de duas leis municipais para que o município esteja apto a aplicar o PEUC e assim assegurar a qualidade de vida urbana e o cumprimento da função social da cidade. (CRUZ e GIACOBBO, 2019, p. 17).

O Plano Diretor deve ser mutável, passível de revisão, de constante discussão constante por parte da sociedade e deve cumprir com as suas vontades e regras de integridade e transparência. Ainda, segundo Vanin (2015, p. 103) “não se pode permitir que um otimismo exacerbado em relação ao instituto [o Plano Diretor] acabe por ocultar alguns problemas inerentes à aplicação, nem tampouco vê-lo como a solução de todos os problemas das cidades contemporâneas”.

Se percebe que existem inúmeros problemas no que diz respeito à elaboração e condução da política urbanística brasileira no âmbito dos municípios, sendo o maior exemplo dessa realidade a própria inexistência de planos diretores nas cidades nas quais sua elaboração e realização são compulsórias, quais sejam aqueles com mais de 20 mil habitantes. De acordo com a CNM (2020),

Até o ano de 2005, apenas 14,5% dos Municípios possuíam Plano Diretor. Esse número cresceu para 51,5% em 2019, considerando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (Munic/IBGE), o que representa 2.866 municípios. Entre pequenos municípios, os dados do IBGE apontam que 66,9 deles contam com o instrumento.

A desregulação urbana sistematizada, atende aos interesses da especulação imobiliária, da construção irregular, da exploração ambiental e social que exsurge da crise urbanística brasileira. É necessário para combater essa realidade, que a administração pública esteja eivada



de instrumentos e normas que garantam a lisura e o pleno acesso popular na formulação e condução da política urbanística.

É por essa razão que políticas de integridade, nos moldes das que vêm sendo aplicadas em outras áreas da administração pública, são essenciais no caso da elaboração e condução dos planos diretores municipais, dada a sua importância crucial no planejamento urbano e, conseqüentemente no acesso aos bens urbanos da coletividade e no bem-estar dos habitantes das cidades no Brasil. Na próxima seção do trabalho, será abordada de forma mais específica a aplicação das políticas de integridade e governança aplicadas à realidade dos planos diretores municipais. .

### **3. Desenvolvimentos dos Programas de Integridade Pública em Municípios Brasileiros como forma de evitar vícios na concepção e atualização dos planos diretores municipais**

Como visto, a locução *compliance* significa estar em conformidade com as normas jurídicas e princípios éticos, além de antecipar potenciais riscos de violações normativas e identificar processos vulneráveis a irregularidades causadoras de danos, por meio de metodologia específica, no âmbito da Administração Pública Municipal. Nesta seara, o Município de Porto Alegre, situado no Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto Municipal nº 20.969, de 25 de março de 2021, considera “a importância de se estabelecer diretrizes e mecanismos de combate à corrupção, de transparência e de controle interno no âmbito da Administração Municipal”, bem como:

considerando que a aplicação de tais métodos resulta na institucionalização da cultura ética e da probidade, fortalecendo a credibilidade e a segurança no cumprimento da legislação, bem como ampliando a transparência das ações, aprimorando o combate à corrupção e estabelecendo uma gestão eficiente e confiável dos recursos públicos;

considerando que a adoção de ações de integridade, materializados em forma de programa estabelecem políticas e orientam de forma sistematizada os procedimentos e as práticas visando fortalecer a cultura da integridade e da ética na administração pública municipal;

Desta maneira, tendo em vista que o Plano Diretor é o instrumento basilar das políticas de desenvolvimento urbanas municipais, aplicá-lo em conjunto com os programas de integridade pública pode contribuir para o fomento da integridade na administração pública



local pois consolida as práticas de integridade nacional na esfera local e promove a cultura de integridade em todos os níveis estatais.

A cultura dos entes federativos, pautada na ética e integridade, bem como a missão de cada órgão administrativo deve ser reforçada com o comprometimento da alta administração e publicamente pelos dirigentes máximos de cada pasta. Outro exemplo é visto na Secretário Municipal de Política Urbana do município de Belo Horizonte, aderiu ao Programa de Fomento à Integridade Pública e Gestão de Riscos (PFIP), criado pela Controladoria Geral do Município para contribuir no estudo diagnóstico da atual estrutura de governança, com mapeamento e gestão de riscos a fim de promover a ética, a transparência e reduzir desvios de conduta (BELO HORIZONTE, 2022).

A elaboração de um Plano Diretor alicerçado por um Programa de Integridade mostra-se uma estratégia visionária garantidora de um desenvolvimento controlado, sustentável e de baixo impacto para os cidadãos pois pode corroborar na maximização das potencias locais estimulando a transparência e integridade desde a elaboração do plano a fim de garantir a identidade local, atender as necessidades e expectativas locais minimizando a incidência de atos corruptivos. Além disso, ajuda a evitar as ilegalidades na sua elaboração que acabam por invalidar todo o processo construtivo da norma organizacional urbana, levando à malha urbana a crescer de forma desordenada, corroborando com os problemas de déficit habitacional, favelização e insegurança ambiental nas cidades brasileiras.

Nesse sentido, destaca-se o princípio da consciência cidadã, constituinte entre os princípios da integridade pública, determinada como "atuação com responsabilidade ambiental, econômica, social e cultural, de forma equilibrada, respeitando o direito à vida plena das gerações atuais e contribuindo para a preservação das futuras". Assim, o Plano Diretor, além de determinar as políticas de desenvolvimento urbanos, também referenciaria o planejamento da integridade pública baseado nas legislações pertinentes e nos atos normativos expedidos pelos órgãos de controle municipal.

Para concretizar a proposta deste estudo, sugere-se a aplicação da metodologia PDCL (*Plan, Do, Check, Learn*) para revisão contínua do Plano Diretor para revisão dos processos e resolução dos problemas. Ou seja, incluir nos Planos Diretores um plano de ação com etapas de monitoramento e verificação, culminando em melhorias na sua aplicação.



Usufruir de indicadores de desempenho como ferramentas auxiliares da gestão pública na medição de processos e de desempenho da administração na realização de suas atividades para importar dados quantitativos e qualitativos dos funcionamentos das disposições normativas.

Mas o que fica ainda mais evidente é que todas essas possibilidades, embora estejam de acordo com a lei, dependem de uma regulamentação municipal que as favoreça. Mais uma vez, fica clara a importância que passará a ter a mobilização política da sociedade civil no momento da elaboração dos Planos Diretores Municipais e das leis complementares, que poderão incluir possibilidades do tipo, ou simplesmente “esquecê-las”. (FERREIRA E MARICATO, 2002, pg. 45)

Por fim, agregar a gestão de risco no desenvolvimento dos Planos Diretores é fundamental para a solidificação da integridade pública tendo em vista que o processo de gestão de risco consiste, inicialmente, em um mapeamento dos riscos existentes em cada processo, considerando suas finalidades e contextos. A partir da identificação destes riscos, estes serão classificados conforme o impacto que podem exercer sobre a gestão municipal, no Plano Diretor. Após esta análise, é possível elaborar uma matriz de risco resultante da combinação das escalas de probabilidade e impacto contribuindo para agilidade e assertividade nas tomadas de decisões quanto à melhor resposta do risco (CGU, 2017).

A avaliação e a gestão de riscos, para Vieira e Barreto (2019, p. 196), são considerados como pilar basilar do sucesso dos programas de integridade pois a partir de uma condução efetiva da análise dos riscos minimiza-se a exposição aos riscos de integridade frente às vulnerabilidades de cada ente local e aos riscos desconhecido e tampouco mitigados por se tratar de um "conjunto de procedimentos por meio dos quais a gestão identifica, analisa, avalia, trata e monitora os riscos que podem afetar negativamente o atingimento dos objetivos organizacionais".

Em resumo, para que a prefeitura atue de acordo com as diretrizes das boas práticas de governança, deverá estar em conformidade com as leis e regulamentos sobre o tema. Entretanto, só a aderência normativa não é suficiente para estabelecer os avanços positivos na gestão pública. Assim, ao aplicar os preceitos dos programas de integridade na construção dos Planos Diretores contribui para a disseminação da cultura de integridade na concretização do planejamento urbano e para a consolidação normativa municipal embasada em técnicas de eficácia da norma e de gestão de risco para criação normativa.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou do tema das políticas públicas de integridade e governança no âmbito do poder local e sua necessária aplicação nos processos de elaboração dos planos diretores municipais, em face dos vícios frequentemente reconhecidos nesses processos, tais como ilegalidades, falta de transparência e erros formais intencionais ou acidentais. O problema de pesquisa apresentado consiste em se é possível implementar Programas de Integridade Pública no processo de formulação dos Planos Diretores Municipais, como política pública para atingir os ideais de boa governança ao fomentar a cultura da ética e da integridade em entes locais no que diz respeito ao seu planejamento urbanístico.

A hipótese que se confirmou ao final do trabalho, através da utilização do método de pesquisa bibliográfico, de abordagem dedutivo e da técnica monográfica, é a de que através da implementação de políticas de integridade e boa governança na administração pública, se é capaz de diminuir os problemas de ilegalidades e descumprimento dos ditames necessários à boa condução da política urbanística brasileira, bem como otimizar os processos de democratização e garantia dos direitos urbanísticos através dos planos diretores em âmbito local. Se chega até a confirmação da hipótese através do desenvolvimento da pesquisa que se deu em três partes.

Na primeira, são tratadas a partir de parâmetros históricos e normativos as origens e objetivos das políticas públicas de integridade na administração pública, partindo da análise dos precedentes externos e do direito privado, até os institutos legais no âmbito nacional, com a Lei Anticorrupção seu decreto regulamentador e o estatuto das estatais e, posteriormente como operam a nível local e seus instrumentos nessa esfera. A segunda seção do trabalho vai abordar a importância dos planos diretores municipais na tarefa de organizar e planejar o espaço urbano das cidades brasileiras, bem como pôr em prática através das ferramentas previstas em lei, as diretivas da política urbanística brasileira, derivadas do Estatuto das Cidades e da Constituição Federal de 1988.

São trabalhados os aspectos formais e jurídicos dos planos diretores, seus elementos constitutivos e regras de elaboração, dando ênfase a necessidade da participação popular na sua criação e modificação, como também nos conteúdos aos quais são objeto deste instrumento normativo. Os problemas e vícios presentes na dinâmica da gestão da política urbanística no



âmbito local são igualmente apresentados nessa parte, dando razão para a preocupação da terceira seção do trabalho, que diz respeito à aplicação necessária dos instrumentos de governança e integridade da administração pública no processo de elaboração, modificação e condução dos planos diretores nos municípios.

Nessa parte, são apresentados exemplos existentes de *compliance* aplicado ao tema dos planos diretores municipais, como também maneiras de sua adoção e os resultados positivos que podem ser aproveitados da institucionalização da integridade antes, durante e depois da atuação municipal na condução de sua política de planejamento urbano. Ao aplicar medidas que garantam a boa prática governamental local na aplicação das normas urbanísticas, se está garantindo o acesso pleno e democrático ao processo de construção das cidades brasileiras, o alcance dos objetivos constitucionalmente adotados para a ordenação urbana, bem como o combate aos vícios inerentes às práticas especulativas do mercado imobiliário e sua interferência no saber-fazer cidades e no acesso amplo aos seus habitantes aos bens desses espaços.

## REFERÊNCIAS:

BELO HORIZONTE. **Portaria CTGM nº 004/2019**. Termo de Adesão ao Programa de Fomento à Integridade Pública e Gestão de Riscos - PFIP/BH - da Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2023/Termo\\_de\\_Adesao\\_PFIP\\_SMPU.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2023/Termo_de_Adesao_PFIP_SMPU.pdf) Acesso em: 1 mai. 2023.

BLOK, Marcella. **A nova Lei Anticorrupção e o compliance**. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, São Paulo, Revistados Tribunais, ano, v. 17, p. 263-318, 2014. Disponível em: <https://emd-public.nyc3.digitaloceanspaces.com/eusouempreendedor/uploads/RT-Marcella-Blok-Nova-lei-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-e-compliance-.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Funasa priorizar cidades com até 60 mil habitantes pode prejudicar Municípios pequenos**. Disponível em <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/funasa-priorizar-cidades-com-ate-60-mil-habitantes-pode-prejudicar-municipios-pequenos>> Acesso em 01 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade completa 19 anos, CNM reforça importância do Plano Diretor**. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-completa-19-anos-cnm-reforca-importancia-do-plano-diretor>. Acesso em 01 mai. 2023.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sugestões de Decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção em Municípios**. Brasília: Ministério da Transparência, 2017

CRUZ, Arthur Votto. **A cidade como direito fundamental: pressupostos jurídicos para o reconhecimento do Direito à Cidade como norma de direito fundamental**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

CRUZ, Arthur Votto e GIACOBBO, Guilherme Estima. **O Direito à Cidade e a responsabilidade dos governos locais na definição do conteúdo da função social da propriedade urbana**. In: CAMARGO et al (Org.). Os Grandes Temas do Municipalismo: Meio Ambiente e Urbanismo. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2018.

MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Tradução . Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. Acesso em: 01 maio 2023.

MARICATO, Ermínia.. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Editora Vozes, 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: (história-teoria-prática)**. São Paul: Saraiva, 1988.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender**. IBAM/DUMA. Rio de Janeiro, 2001.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal nº 20.969, de 25 de março de 2021. **Institui o Programa de Integridade da Administração Pública Municipal**. Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3886\\_ce\\_318625\\_1.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3886_ce_318625_1.pdf) Acesso em: 30 abr. 2023.

RECH, Adir Ubaldo e RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul, EDUCS, 2016.

REDE GOVERNANÇA BRASIL. **Cartilha para estruturação de programas de integridade para prefeituras**. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 20 de setembro de 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Controladoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE. **Manual de orientação do gestor público**. Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SEFAZ/CAGE, 2022. 5ª ed.

SAUZEN, Betieli e CARVALHO, Luana Priebe. **O direito urbanístico e a gestão ambiental sustentável: o papel dos planos diretores nos municípios e seus impactos na organização do espaço urbano na gestão ambiental sustentável**. in CAMARGO et al (Org.). Os Grandes Temas do Municipalismo: Meio Ambiente e Urbanismo. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2018.



TORRES, Juliana Castro et al. **O planejamento urbano e o Plano Diretor**: um desafio para as cidades. *Ciência et Praxis* v. 11, n. 22, 2018.

VIERIA, James batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019.