

## Participação popular: requisito constitucional para elaboração do Plano Diretor

*Popular participation: constitutional requirement  
for Master Plan of development*

Daniel Gaio\*  
Gabriela Miranda Duarte\*\*

**Resumo:** Este artigo discute decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) que, mesmo diante da tendência a decisões judiciais que declaram a inconstitucionalidade da lei municipal que aprova o Plano Diretor sem prévia audiência pública, acatou a constitucionalidade quando se tratava de município que não está obrigado a elaborar o respectivo Plano Diretor. Diante do processo acelerado e desorganizado de urbanização brasileiro, o planejamento estratégico de organização das cidades é fundamental para a garantia do bem-estar dos munícipes. Nesse contexto, é indiscutível a relevância da participação social no procedimento de elaboração e revisão dos Planos Diretores, a qual, além de promover uma gestão democrática das cidades, contribui para organizá-las. O método empregado na pesquisa é o Estudo de Caso com suporte em consulta bibliográfica.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Gestão democrática. Participação social. Plano Diretor.

**Abstract:** This paper discusses the decision of the Court of Rio Grande do Sul (TJRS) that, despite the trend of judicial decisions declaring the

---

\* Professor-Adjunto II na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro permanente no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Líder do grupo de pesquisa Direito e Meio Ambiente nas Cidades, do CNPq.

\*\* Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá (UFAP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Analista judiciário no Tribunal de Justiça do Estado do Amapá.

unconstitutionality of municipal law approving the master plan without prior public hearing, upheld the constitutionality when the municipality is not required to prepare its master plan. In the face of accelerated and disorganized process of Brazilian urbanization, the strategic planning organization of cities is critical to guarantee the welfare of the citizens. In this context, it is undeniable the importance of social participation in the procedure for establishing and reviewing master plans, which, in addition to promoting a democratic management of cities, helps to organize them. The method used in the research is the case study, supported in bibliographic research.

**Keywords:** City Statute. Democratic management. Social participation. Master Plan.

## 1 Introdução

A pesquisa centra-se em discussão referente à obrigatoriedade (ou não) da realização de audiência pública à elaboração da lei do Plano Diretor, caracterizando verdadeira condicionante de sua constitucionalidade. Dessa forma, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 tornou o Plano Diretor obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 182),<sup>1</sup> busca-se analisar se a audiência pública é imprescindível no processo de elaboração ou alteração do Plano Diretor e, ainda, se essa exigibilidade se estende aos municípios em que esse plano não é obrigatório.

Nessa perspectiva, partindo da análise de uma decisão oriunda do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), pretende-se investigar a obrigatoriedade (ou não) da realização de audiências públicas, como mecanismo de legitimação das decisões em face do diálogo direto entre Estado e população dentro do processo de formulação do Plano Diretor, independentemente do contingente populacional.

A mencionada decisão refere-se ao julgamento improcedente da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 70047980420, no qual se entendeu que a Lei 762 do Município de Cerrito (RS), cuja população é inferior a 20 mil habitantes, não afrontou o art. 177, §5º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul,<sup>2</sup> o qual impõe a efetiva participação da população na definição do Plano Diretor como requisito de validade do processo legislativo.

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que o Estatuto da Cidade ampliou essa obrigatoriedade para outras hipóteses (art. 41, Lei 10.257/2001).

<sup>2</sup> “Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento

Em vários precedentes, inclusive em município com menos de 20 mil habitantes, o TJRS vinha entendendo que a participação prevista no citado artigo é requisito essencial para validade do processo legislativo referente à definição, elaboração e implementação de leis urbanísticas, sob pena de caracterizar como de inconstitucionalidade formal a lei municipal.<sup>3</sup> Contudo, a decisão supracitada afastou essa essencialidade àqueles Municípios cuja população é inferior a 20 mil habitantes, de modo que a condicionante de validade apenas se aplicaria àqueles Municípios em que o Plano Diretor é obrigatório.

Dessa forma, por intermédio da análise de um caso jurídico concreto, esta pesquisa bibliográfico-documental pretende examinar – utilizando como marco teórico a teoria da democracia deliberativa proposta por Habermas –, a necessidade de participação social no planejamento urbano, em especial àqueles Municípios em que o Plano Diretor não é obrigatório. Ressalta-se, por derradeiro, que não se pretende aqui avaliar como as audiências são realizadas no sentido de se aferir se, realmente, propiciam a efetiva participação. Esse tema merece estudo empírico distinto.

## 2 A gestão democrática da cidade

A opção realizada pela Constituição Federal brasileira, ao adotar o Estado Democrático de Direito (art. 1º), possui dois sentidos centrais: i) o seu conteúdo está voltado/dirigido ao resgate das promessas da modernidade, sendo incumbências do Estado a efetivação dessas promessas, a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais<sup>4,5</sup>; e ii) o exercício da soberania popular, sendo que a democracia participativa é a medula de legitimidade de todo o sistema.<sup>6</sup>

---

regional”. “§ 5º. Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes”.

<sup>3</sup> Exemplificadamente, podem ser enumeradas as seguintes ADIs 70020914131 (TJRS); ADI 70008224669 (TJRS); ADI 70005449053 (TJRS); ADI 70029607819 (TJRS); e ADI 7001033213 (TJRS).

<sup>4</sup> STRECK, Lenio Luiz. As Constituições sociais e a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental. In: CARDOSO, Margarida Maria Lacombe (Org.). *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 314.

<sup>5</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 2. ed.. Coimbra: Coimbra, 1998. p. 342. v. IV.

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 28.

A importância desse direito à democracia participativa de que fala Bonavides (2003) se comprova pelo dispositivo da Constituição Federal (CF/88) que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal<sup>7</sup> (art. 29, XII). Não foi por acaso que o legislador constituinte estabeleceu essa vinculação, já que o planejamento urbano é peça fundamental ao cumprimento da função social da cidade de que trata o art. 182 do texto constitucional.

Esse direito fundamental à participação popular, na tomadas de decisão que afetam diretamente a vida das pessoas na cidade foi densificado pelo Estatuto da Cidade como um dos seus aspectos mais relevantes, como se depreende dos seguintes dispositivos: i) estabelecimento como princípio<sup>8</sup> da política urbana, 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” (art. 2º, II, Lei 10.257/2001); ii) utilização obrigatória de instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, por meio de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências de política urbana, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, Lei 10.257/2001); e iii) determinação que no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, tanto o Executivo quanto o Legislativo devem garantir “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. (art. 40, § 4º, I, Lei 10.257/2001).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Adota-se aqui um conceito amplo de “associações representativas”, de modo a abrigar os diversos setores e interesses presentes na sociedade. Nesse sentido, ver (GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Plano Diretor e participação popular. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, n. 17, p. 9-21, jan. 2010).

<sup>8</sup> Para outras considerações acerca da natureza principiológica das diretrizes do Estatuto da Cidade, ver (MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 15-40).

<sup>9</sup> Assinala-se que o Estatuto da Cidade não se limita a exigir procedimentos que garantam a gestão democrática da cidade, prevendo igualmente a responsabilização dos agentes públicos que impedirem ou deixarem de garantir os referidos requisitos, conforme dispõe o art. 52, § 4º da Lei 10.257/2001. Para mais detalhes, ver (GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 79-108. p. 85).

Portanto, ainda que o Plano Diretor municipal<sup>10</sup> seja um documento técnico, o ordenamento jurídico brasileiro não mais permite que ele seja construído a partir de uma abordagem tecnocrática, cujos especialistas, pretensamente neutros e imparciais, elaboram propostas de intervenção para a cidade,<sup>11</sup> e que pode estar dissociada dos interesses e desejos dos munícipes, de maneira a poder distorcer a realidade existente, afetando, diretamente, a efetividade do planejamento pretendido. Ou seja, a participação popular, na elaboração e execução do Plano Diretor permite que haja controle social sobre o poder político, tornando-o permeável às influências das diversas forças sociais e aos seus interesses,<sup>12</sup> já que a cidade é dinâmica e nela vivem cidadãos com desejos e aspirações diversos, conflitantes e, muitas vezes, contraditórios. É necessária uma interação entre gestores públicos, técnicos e sociedade civil.

O Plano Diretor reveste-se de um caráter dialógico, uma vez que essa proposta democrática volta-se a uma interação constante entre os cidadãos e o Poder Público local. É, desse modo, um documento político que resulta “da pactuação dos interesses e demandas dos diversos agentes e segmentos sociais, visando contribuir para a construção de uma cidade sustentável e democrática, com a redução das desigualdades urbanas e a ampliação do acesso a bens e serviços para os que nela vivem”.<sup>13</sup>

Considerando-se que “o Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre os opções de desenvolvimento e modelos de territorialização”,<sup>14</sup> a participação dos munícipes deve ser uma realidade no planejamento urbano. Vale ressaltar que as soluções a serem adotadas com a realização do

---

<sup>10</sup> Ainda que o planejamento urbano seja um processo permanente (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: RT, 1981. p. 133), a Constituição Federal estabeleceu que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da política urbana (art. 182, § 1º).

<sup>11</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 182.

<sup>12</sup> Acerca da diversidade de agentes que interferem na formação e na dinâmica do espaço urbano, ver (GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas*. Rio de Janeiro: Ibam, 1991. p. 84).

<sup>13</sup> AGUIAR, José Ariosvaldo dos Anjos. A participação social no processo de planejamento urbano: um estudo sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Santa Rita – PB. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, 2012. p. 14.

<sup>14</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS et al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados/ Coordenação de Publicações. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 40.

planejamento urbano não podem estar desconectadas dos problemas reais existentes.

Entretanto, essa *participação* não deve ser confundida com uma mera consulta à identificação de necessidades, mas propiciar uma participação efetiva em todas as fases do processo decisório,<sup>15</sup> de modo a influenciar no conteúdo das decisões políticas, afastando a possibilidade de que as cidades sejam idealizadas de maneira autoritária e subjetiva apenas pelos técnicos da administração. Desse modo, o termo *cooperação* de que trata o art. 29, XII, da Constituição Federal possui um significado ativo que exige parceria nas tomadas de decisão no planejamento urbano.<sup>16</sup>

Possibilitar que o planejamento urbano se concretize como uma atividade comum entre Poder Público e cidadãos, mediante a democratização do processo decisório, faz com que os envolvidos se comprometam e se sintam responsáveis pelo êxito desse processo de produção e execução do Plano Diretor. Assim, a inserção dos diversos grupos que compõem a cidade no planejamento urbano, admitindo variedade de visões de mundo na sua elaboração, além de lhe atribuir esse caráter democrático, confere-lhe força legitimadora. De mais a mais, essa abertura do processo decisório permite, além de uma descentralização do poder, que as decisões tornem-se mais transparentes.

Afirma Wolkmer<sup>17</sup> que, em uma sociedade democrática e plural, a legitimidade necessária para concretizar um direito justo não deve estar atrelada à legalidade tecnoformal, mas deve “instituir-se no justo consenso da comunidade e no sistema de valores aceito e compartilhado no espaço de sociabilidade”. Sendo a cidade um espaço público ocupado por diversos atores, todos devem contribuir à definição de seu futuro. Essa interação com a população aumenta as possibilidades de identificação e entendimento dos problemas e das respectivas soluções.

Nessa perspectiva, é preciso que aos participantes sejam fornecidas informações objetivas, organizadas e claras, já que, nesse espaço, deverá ocorrer um debate aberto, plural e dinâmico por intermédio do qual “os

---

<sup>15</sup> GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas*. Rio de Janeiro: Ibam, 1991. p. 83-84.

<sup>16</sup> GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Plano Diretor e participação popular. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, n. 17, p. 11, jan. 2010.

<sup>17</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 28, n. 54, p. 98, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15069/13736>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática comunicativa e formulam suas pretensões baseadas no consenso e no predomínio do melhor argumento”.<sup>18</sup> Com esse propósito, o Conselho das Cidades editou a Resolução 25/2005, que estabeleceu requisitos mínimos para garantir o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, a saber: i) ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; ii) ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor com antecedência de, no mínimo, 15 dias; iii) publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (art. 4º); iv) realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como: bairros, distritos, setores, entre outros; e v) garantia da alternância dos locais de discussão (arts. 4º e 5º).

A participação em audiência pública funcionaria como espaço livre e aberto de manifestação, no qual os cidadãos poderiam expor suas opiniões, desejos e interesses de maneira clara e objetiva. Ressalta-se que não basta a existência de audiências, elas, de fato, precisam ser públicas em todas as suas dimensões, notadamente a possibilidade real de a comunidade se apropriar dos temas, permitindo uma participação efetiva. É o que decidiu a 6ª Vara Federal de Florianópolis – SC, ao determinar que sejam refeitas as audiências públicas, cuja análise pode ser sintetizada no seguinte trecho:

Com efeito, as cinco audiências setoriais e vinte e uma oficinas técnicas não são audiências públicas, pois não seguiram os requisitos legais de publicidade e informação prévia sobre o conteúdo abordado. A audiência somente é pública quando é oferecida a participação de toda a comunidade, até mesmo dos inimigos e opositores políticos do prefeito. Sem tal pluralismo, não existe efetiva democracia.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> SANTIN, Janaina Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiano. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 42, n. 0, p. 128, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

<sup>19</sup> 6ª Vara Federal de Florianópolis. Ação Civil Pública 5021653-98.2013.404.7200/SC. Julgado em 5 mar. 2014; no mesmo sentido, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. ADI 0303489-40.2012.8.05.0000. Pleno. Publicado em 20 fev. 2014.

No mesmo sentido, a 5ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo determinou a invalidade de um projeto de lei que não assegurava a gestão democrática da cidade, utilizando-se como fundamento o fato de que a população não é mera legitimadora, mas contribuinte do Plano Diretor.<sup>20</sup>

Os inúmeros casos de invalidação de leis ou projetos de lei nessa seara tornam importante o aprofundamento metodológico do processo participativo de formulação de um Plano Diretor.<sup>21</sup> Esse também é o entendimento do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo do Estado do Paraná,<sup>22</sup> que defende a necessidade de uma pactuação pública de metodologia comum como marco inicial do processo de elaboração/revisão do Plano Diretor, de modo a atender a alguns requisitos: i) cronograma e etapas de trabalho com os produtos a serem gerados e disponibilizados; ii) definição dos espaços participativos (deliberativos ou consultivos); iii) definição da equipe técnica e dos órgãos colegiados responsáveis pelo acompanhamento; e iv) elaboração de ato normativo para o conteúdo pactuado durante o processo participativo.

Os dispositivos normativos destacados, aos quais se acrescenta também a mencionada previsão constitucional do Estado do Rio Grande do Sul, visam a atender à lógica de que, para uma efetiva atuação estatal, “deve-se preservar a estratégia de comunicação que possibilite a formalização normativa do planejamento”.<sup>23</sup> Desse modo, os espaços de debate, incluídas as audiências públicas, seriam mecanismos capazes de promover uma interlocução entre sociedade civil e Poder Público visando a construir cidades sustentáveis e iguais. É permitir que a sociedade exerça sua cidadania, sendo parte do processo político e decisório em prol de seu direito à cidade.

---

<sup>20</sup> 5ª Vara de Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública 053.08.111161-0. Julgado em 29 jul. 2010.

<sup>21</sup> GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Plano Diretor e participação popular. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, n. 17, p. 21, jan. 2010.

<sup>22</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. Consideração Técnica 12/2013. Disponível em: <[http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConsideracaoTecnica12\\_2013\\_PlanosDiretores.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConsideracaoTecnica12_2013_PlanosDiretores.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2014.

<sup>23</sup> NELSON, Aline Virgínia Medeiros; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. Democracia e cultura no planejamento do desenvolvimento urbano. *Revista Direito GV*, n. 16, p. 408, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/02\\_rev16\\_407-426\\_-\\_aline\\_virgunia\\_medeiros\\_nelson.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/02_rev16_407-426_-_aline_virgunia_medeiros_nelson.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2014.



### **3 Uma análise concreta: Ação Direta de Inconstitucionalidade 70047980420**

Inúmeras são as decisões do TJRS<sup>24</sup> em que foi declarada a inconstitucionalidade de leis municipais que instituíram (ou mesmo alteraram) o Plano Diretor sem que houvesse participação social no processo: a) ADI 70020914131 referente à Lei 2.253/2004, que trouxe normas e autorizou a concessão, a título precário, do uso de áreas públicas de loteamento a serem implementados, do Município de Gravataí – RS; b) ADI 70008224669, relativa à Lei 1.635/2001 de Guaíba – RS, que alterou o Plano Diretor; c) ADI 70005449053 alusiva à Lei 1.365/1999 de Capão da Canoa – RS, que dispôs sobre edificações e loteamentos; d) ADI 70029607819 pertinente à Lei 2.422/2006 do Município de Bom Jesus – RS, cuja única consulta pública realizada foi considerada insuficiente; e e) ADI 7001033213 concernente à Lei 440/2004 do Município de São João do Polêsine – RS, nesse caso também pelo vício na iniciativa de lei.<sup>25</sup>

Apesar dos variados precedentes encontrados, chama a atenção a ADI 70047980420<sup>26</sup> atinente à Lei 762/2010 do Município de Cerrito – RS. No presente caso, ela restou julgada improcedente, por maioria, vencido o relator, sob a alegação de que o Município, em razão de sua população inferior a 20 mil habitantes, não estaria sujeito à imposição constitucional de elaborar seu Plano Diretor e, conseqüentemente, submetido ao processo legislativo diferenciado previsto na Constituição Estadual – o qual prevê expressamente a efetiva participação da comunidade como condicionante de validade das leis tocantes às diretrizes urbanísticas.

O relator Túlio de Oliveira Martins, invocou em seu voto o precedente oriundo da ADI 70029607819,<sup>27</sup> na qual se considerou que, mesmo para aqueles municípios com população inferior a vinte mil habitantes, se elaborado o plano diretor, devem ser observados os comandos existentes, inclusive em relação à necessidade de participação popular. Entretanto, o

---

<sup>24</sup> A título de esclarecimento, informa-se que os exemplos foram retirados diretamente do sítio eletrônico do mencionado tribunal.

<sup>25</sup> Para melhor apreciação crítica da decisão aqui analisada, foi realizada no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pesquisa sobre a população dos Municípios, destacando-se que os dois últimos, no Censo Demográfico de 2010, possuíam, respectivamente, 11.519 e 2.635 habitantes. (IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013).

<sup>26</sup> TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70047980420. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pleno. Relator Túlio de Oliveira Martins. Julgado em 9 jul. 2012.

revisor Eduardo Uhlein abriu a divergência para suscitar que, primeiramente, a afronta aos ditames estabelecidos no Estatuto da Cidade não caracterizaria vício de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade a ser solucionado na via ordinária. Quanto à eventual afronta à democracia participativa, o relator da supracitada ADI afirmou que o dispositivo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul representa interferência na autonomia municipal, notadamente quando se refere àqueles com população inferior a vinte mil habitantes, os quais não são obrigados a elaborar Plano Diretor e, em vista disso, tampouco se acham submetidos à adoção do respectivo processo legislativo diferenciado e em que haja “a efetiva participação da comunidade como condição de validade das leis definidoras de suas diretrizes urbanísticas”.<sup>28</sup> Acrescentou ainda que uma audiência pública havia sido realizada previamente à tramitação e aprovação da Lei.

Na sequência, dezenove membros do TJRS acompanharam a divergência, com realce para o desembargador Arno Werlang que enfatizou a impossibilidade de se exigir que um município de pequena população cumpra as mesmas exigências impostas ao município grande ao enfatizar que “no caso, Cerrito, com pouco mais de 6 mil habitantes, a representação da Câmara atende perfeitamente às exigências legais. Além do mais, há a informação do prefeito, de que teria sido ouvida a população”.<sup>29</sup>

O desembargador Francisco José Moesch, ao acompanhar o relator, apresentou precedente anterior, de sua relatoria, a ADI 70028427466,<sup>30,31</sup>

---

<sup>27</sup> Vale ressaltar nesse julgamento invocado que o relator Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, em seu voto, expressamente mencionou que “embora o Município de Bom Jesus, com população estimada em 12.194 habitantes, inferior ao parâmetro legal de vinte mil habitantes estabelecido pelo art. 177, “caput”, da Constituição Estadual, não fosse obrigado a elaborar um plano diretor urbano, no momento em que decidiu fazê-lo, devia respeito ao sistema constitucional vigente, inclusive ao denominado princípio democrático, estatuído pelo § 5º do art. 177 da Constituição Estadual”.

<sup>28</sup> TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70029607819. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pleno. Relator Paulo de Tarso Vieira Sanseverino. Julgado em 25 jan. 2010.

<sup>29</sup> TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70047980420, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 09/07/2012.

<sup>30</sup> Nesse caso, era questionada a Lei 1.468, de 31 de outubro de 2001, do Município de Horizontina – RS, que alterava o plano diretor. Conquanto a Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza tenha aberto a divergência, sob alegação de que os municípios abaixo de 20 mil habitantes não são obrigados a elaborar plano diretor e, portanto, suas normas urbanísticas não se submetem ao formalismo exigido pelo Estatuto da Cidade, apenas foi acompanhada por outros dois desembargadores. Dessa forma, prevaleceu a tese do relator no sentido de que é preciso garantir a participação popular, tanto que a mencionada lei foi declarada inconstitucional.

<sup>31</sup> TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70028427466. Pleno. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Francisco José Moesch. Julgado em 20 jul. 2009.

datada de 2009, na qual restou definido que, mesmo diante da facultatividade de elaboração do Plano Diretor, caso o município resolva elaborá-lo, não pode deixar de cumprir as disposições definidas nas Constituições Federal e Estadual, inclusas aquelas referentes à participação popular.

Por derradeiro, ressalta-se que, diferentemente das demais decisões aqui mencionadas, infere-se que a ADI ora em análise (70047980420)<sup>32</sup> desponta como um posicionamento divergente daquele anterior que vinha sendo adotado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

#### **4 Participação popular no planejamento urbano: uma análise habermasiana**

De acordo com previsão expressa no Estatuto da Cidade, em seu art. 39, § 4º, tanto na elaboração quanto na fiscalização de implementação do Plano Diretor devem ser assegurados “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Essa democratização do planejamento urbano, ao permitir um diálogo direto entre o Poder Público e os cidadãos, garante legitimidade ao processo legislativo. Nesse sentido, ensina Habermas<sup>33-34</sup> que a validade do Direito pressupõe uma relação entre sua imposição pelo Estado e sua instituição por um processo legítimo, uma vez que aos cidadãos deve ser possibilitado enxergarem-se tanto como destinatários quanto como autores das normas jurídicas. Tal legitimidade está vinculada ao atendimento de condições relacionadas a processos e pressupostos de comunicação.

Esse processo legítimo é um processo de comunicação democrática no qual todos os cidadãos podem, mediante o discurso e dentro de um espaço público, eles mesmos, estabelecer o Direito. Assim,

---

<sup>32</sup> Destaca-se que a ADI 70047980420, cujo trânsito em julgado deu-se em 28 de agosto de 2012, foi arquivada definitivamente em 05 de setembro de 2012, conforme se depreende em consulta realizada no sítio eletrônico do próprio Tribunal.

<sup>33</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. p. 285-297.

<sup>34</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. p. 9. v. II.

la volonté commune, ou volonté démocratique, se crée effectivement dans (et par) l'espace public. Les co-sociétaires juridiques doivent être en mesure de se considérer réellement comme auteurs des normes, auxquelles ils sont soumis en tant que destinataires, par une libre formation de l'opinion et de la volonté politique. Le droit issu de l'intersubjectivité nécessite, selon Habermas, un espace de participation illimitée de la prise de parole. La formation commune et individuelle de la volonté et de l'opinion est, dans ce sens, discursive.<sup>35-36</sup>

Desse modo, ganha importância a participação popular, que, como se viu, é inerente ao planejamento urbano. A realização da audiência pública representaria a criação de um espaço público-político, onde será possibilitado o debate para que os problemas urbanos apresentados pelos próprios municípios possam, efetivamente, influenciar na decisão do Poder Público. Seria possível, nesse ponto, associar a audiência pública ao conceito de esfera pública proposto por Habermas,<sup>37</sup> no sentido de que se trataria de um local no qual, mediante comunicação entre os participantes, se extrairia a opinião pública em relação às problemáticas urbanas que afligem a sociedade. Esse espaço deveria funcionar, em expressão habermasiana, como “verdadeira caixa de ressonância” dos problemas existentes na cidade e que, necessariamente, devem ser considerados no momento do planejamento urbano. Mais do que enxergar e identificar os problemas e as necessidades, nesse espaço, eles seriam debatidos, questionados e ecoados até o centro de poder. Nessas esferas de comunicação, a sociedade civil poderá projetar seus desejos e posicionamentos de maneira que cheguem ao conhecimento do Poder Público, num caminho periferia-centro. A gestão urbana, portanto, seria feita de maneira inclusiva e democrática, sendo o planejamento da cidade realizado de maneira compartilhada entre Estado e sociedade.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> MELKEVIK, Bjarne. *Habermas: légalité et légitimité*. Laval: Presses de L'Université Laval, 2012. p. 64.

<sup>36</sup> A vontade comum, ou vontade democrática, é criada efetivamente *no (e pelo)* espaço público. Os indivíduos devem se considerar como autores e ao mesmo tempo destinatários daquelas normas a que estão submetidos em razão de uma livre-formação de opinião e da vontade política. O direito dotado de intersubjetividade necessita, segundo Habermas, de um espaço de participação ilimitada do falar. A formação comum e individual, da vontade e da opinião, sendo, nesse sentido, discursiva. (Tradução livre).

<sup>37</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. p. 92. v. II.

<sup>38</sup> A teoria habermasiana é bastante difundida. Entretanto, é também alvo de críticas. Nesse ponto, vale a leitura do artigo intitulado “Repenser la sphère publique: une contribution à la critique de la

A elaboração e execução do planejamento urbano devem possibilitar ao cidadão colaborar com a definição do destino da cidade na qual reside. Assim sendo, a audiência pública se torna o espaço ideal para discutir a realidade local e as alternativas e/ou estratégias para modificá-la, aproximando-se do “objetivo de viabilizar ou fortalecer os elos de ligação entre a cidade ideal, a cidade real e a cidade possível de se realizar”.<sup>39</sup>

A partir desse diálogo entre sociedade e Poder Público, construído argumentativamente, seriam realizadas escolhas consensuais voltadas ao planejamento urbano. Pela deliberação, a população se tornaria cogestora da cidade juntamente com o Estado. Dessa forma, o processo de planejamento urbano tornar-se-ia mais legítimo à medida que a todos os cidadãos seja assegurada a possibilidade tanto de comunicação quanto de participação política. Vale lembrar que, num processo deliberativo, essa participação se concretiza mediante o diálogo entre indivíduos nos espaços públicos, onde terão a possibilidade de expressar suas opiniões, escutar as posições de outros indivíduos, reconhecer identidades ou divergências entre as posições em debate e, por fim, encontrar pontos comuns para chegar a decisões coletivas.<sup>40</sup> Nessa direção, a mobilização e a participação da comunidade se dariam pela via comunicativa.

Nessa perspectiva, essa interação seria possível mediante a criação de espaços sensíveis aos argumentos e opiniões dos cidadãos, permitindo que as demandas sociais fossem reverberadas e consideradas no processo decisório, seja na elaboração, seja na implementação do Plano Diretor.

---

démocratie telle qu’elle existe réellement”, no qual as autoras Fraser e Valenta ressaltam a necessidade de repensar a esfera pública habermasiana em face das três pontos principais: as diferenças sociais entre os interlocutores, a pluralidade de públicos e o aumento dos interesses e problemas privados. Neste trabalho, ao se associar a audiência pública à esfera pública habermasiana, busca-se apresentá-la como um espaço de interação e discussão aberto a todos, agindo individual ou coletivamente, independentemente de condição econômica, que vivenciam a cidade e seus problemas. (FRASER, Nancy; VALENTA, Muriel. Repenser la sphère publique: une contribution à la critique de la démocratie telle qu’elle existe réellement. *Hermès, La revue*, n. 31, p. 125-156, 2001. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2001-3.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

<sup>39</sup> GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Martônio Mont’Alverne B.; MOREIRA, Sandra Mara V. Plano Diretor participativo: instrumentos para democratizar a gestão urbana? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005. *Anais...* 2005, p. 1. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3631&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3631&Itemid=318)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

<sup>40</sup> PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 439.

Dessa forma, “a formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado pela via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável”.<sup>41</sup> Vale ressaltar que “a opinião pública transformada em poder comunicativo, segundo procedimentos democráticos, não pode *dominar*, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais”.<sup>42</sup>

Como se viu, inúmeras razões podem ser enumeradas para que se promova um planejamento urbano participativo, com destaque para: i) os rumos da cidade não podem ser definidos com a exclusão da percepção dos cidadãos que vivem o dia a dia das cidades; ii) a participação popular legitima as decisões políticas, bem como favorece o seu controle; iii) o cumprimento das normas estabelecidas é facilitado, até mesmo, incentivado; e iv) a consideração dos interesses e das necessidades de todos que vivenciam a dinâmica da cidade contribui para reduzir as desigualdades nela existentes. Nota-se que todas essas razões são gerais, aplicando-se indistintamente às cidades, independentemente de seu quantitativo populacional.

O que se defende é que o planejamento urbano deve estar atrelado aos anseios daqueles que vivem a cidade. Daí a importância de se criarem espaços, como audiências públicas, para que a sociedade civil possa expor expectativas, debater as necessidades locais e sugerir soluções em relação ao espaço urbano.

Vale assinalar que a obrigatoriedade de participação popular não se confunde com a obrigatoriedade de realização do Plano Diretor, como parece ter sido confundido no julgamento da ADI 70047980420. A primeira é inerente ao processo de elaboração do Plano Diretor, independentemente se ela decorreu de obrigação legal ou de decisão voluntária do Poder Público. O que não se pode questionar é: se o município, mesmo desobrigado, optou pela elaboração do seu Plano Diretor, então, em consequência, ele deve atender aos requisitos impostos, não podendo se aproveitar dessa voluntariedade para descumprir as condicionantes impostas, como é o caso da participação popular.

---

<sup>41</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. p. 281.

<sup>42</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. p. 282.

Sustentar que não se pode atribuir às pequenas cidades as mesmas imposições que são cumpridas por uma cidade grande é argumento fraco, mormente quando se sabe que os problemas enfrentados, atualmente, nos centros urbanos, são semelhantes, embora possam apresentar proporções diferenciadas. Afinal, as práticas de cidadania, como acontece com o planejamento participativo, estão direcionadas a suprimir as desigualdades sociais existentes e os demais óbices para concretização do direito à cidade.<sup>43</sup> Como afirma Souza,<sup>44</sup> a assimetria de acesso a processos decisórios e a informações guarda estreita conexão com as desigualdades econômicas. O planejamento urbano dialógico almeja superar ou, pelo menos, minimizar a existência de uma cidade desigual e excludente.

A participação social torna-se ainda mais propícia em ambiente municipal exatamente pela maior proximidade que se pode obter entre o Poder Público e a população. Nesse sentido, afirma Borja,<sup>45</sup> trata-se de verdadeiro privilégio essa relação diferenciada que governo local e sociedade civil podem estabelecer, independentemente do tamanho, da opção partidária e dos problemas existentes.<sup>46</sup>

Ademais, afirmar que, em cidades com populações menores, como no caso em análise, a representatividade na Câmara de Vereadores seria suficiente, não se coaduna com o propósito da Constituição Federal de 1988 que, além dos mecanismos de representação, pugna pelo envolvimento da população nos processos decisórios mediante a participação direta. Impedir a participação da população nos mesmos, sob a alegação de que o contingente populacional é insuficiente, além de violar princípios constitucionais, é negar a cidadania ao povo.

Não se desconhecem os desafios existentes para que se promova efetivamente essa participação. Existem muitas pesquisas realizadas que

---

<sup>43</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS et al. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados/ Coordenação de Publicações. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 49.

<sup>44</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

<sup>45</sup> BORJA, Jordi. Gobiernos locales: políticas públicas y participación ciudadana. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. 19. ed. 2009. p. 4. Disponível em: <[http://www.asociacionag.org.ar/pdf/aportes/19/a19\\_03.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdf/aportes/19/a19_03.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

<sup>46</sup> Na versão original: La proximidad es un privilegio que el gobierno local debe merecer estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas, la participación ciudadana en todas sus formas posibles deben caracterizar a la gestión local, independientemente del tamaño y de la población, del color político y de las urgencias urbanas.

apontam às dificuldades e às fragilidades e, mais, criticam o modo como essa participação acontece ou, muitas vezes, nem acontece.<sup>47</sup> Contudo, nem possibilitar uma participação constitucionalmente estabelecida é negar aos indivíduos um direito.

## 5 Considerações finais

Como desdobramento da democracia participativa prevista na Constituição Federal (art. 182, § 1º), em decorrência da previsão expressa no Estatuto da Cidade, a elaboração do Plano Diretor sem a realização de audiência pública está maculada por vício no processo legislativo. Em atenção à democracia participativa, a Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul também previu, expressamente, a necessidade de participação social na definição das políticas urbanas em seu art. 177, § 5º.

A gestão democrática é ínsita ao planejamento urbano. Os adjetivos *democrático* e participativo são inerentes ao planejamento urbano. Assim sendo, se naqueles Municípios com população inferior a 20 mil habitantes se opte pela feitura do Plano Diretor, deve ser observada a obrigatoriedade de participação popular, assegurando a interação entre cidadãos e Poder Público. É essa interlocução que facilita a identificação dos problemas realmente vividos no cotidiano das cidades, além de alargar o rol de soluções possíveis. Trata-se de, concomitantemente, tornar o Poder Público sensível às demandas sociais e oportunizar à população influir no processo decisório, tornando-a parte dele. A cogestão no planejamento urbano, ao promover tomadas de decisão de maneira dialógica, harmonizando as diferentes percepções dos cidadãos sobre a realidade da cidade, assegura tanto uma maior participação política quanto um maior controle pelos cidadãos das decisões tomadas.

Evidentemente, a dinamicidade das cidades apresentada pelos diversos grupos nelas existentes não pode ser descartada no processo de

---

<sup>47</sup> Sobre o tema, ver (VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2016; e DUARTE, Gabriela Miranda. *GestaPo democrática da cidade: uma perspectiva habermasiana*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1., SEMINÁRIO DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2., CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 1., 2015. p. 1-11. *Anais...* Disponível em: <[http://www.uel.br/pos/mestrado/servicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/31\\_gestao\\_democratica....pdf](http://www.uel.br/pos/mestrado/servicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/31_gestao_democratica....pdf)> Acesso em: 17 abr. 2016.



planejamento, sob pena de não se efetivar plenamente o direito à cidade nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Torna-se, assim, contraproducente desassociar quem toma a decisão daquele que sofre a consequência. Ou ainda, quem aponta ao problema e a respectiva solução daquele que vive a realidade a ser modificada.

O Estatuto da Cidade privilegia a autonomia política dos cidadãos, trazendo novas alternativas à tomada de decisão. Essa ideia de inclusão do indivíduo no processo decisório se coaduna com a teoria deliberativa habermasiana, consoante a qual o direito seria produzido numa perspectiva discursiva, evidenciando a importância da criação de espaços de debate, como ocorre com audiências e consultas públicas, conselhos e conferências de política urbana.

É certo que a pressão sobre os espaços urbanos é uma realidade que exige resposta satisfatória. Nessa perspectiva, o planejamento urbano deve decorrer de um pacto social, deixando de ser uma decisão meramente técnica para ser fruto de um diálogo direto com os atores sociais que vivem na cidade, visando a alcançar uma cidade sustentável, justa e inclusiva.

## Referências

---

AGUIAR, José Ariosvaldo dos Anjos. *A participação social no processo de planejamento urbano: um estudo sobre o Plano Diretor participativo do Município de Santa Rita – PB*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.compilado.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BORJA, Jordi. Gobiernos locales: políticas públicas y participación ciudadana. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 19. ed. 2009. Disponível em: <[http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/19/a19\\_03.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/19/a19_03.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS et al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

DUARTE, Gabriela Miranda. Gestão democrática da cidade: uma perspectiva habermasiana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1., SEMINÁRIO DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2., CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 1. 2015, p. 1-11. *Anais...* Disponível em: <<[http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/31\\_gestao\\_democratica....pdf](http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/31_gestao_democratica....pdf)>> Acesso em: 17 abr. 2016.

FRASER, Nancy; VALENTA, Muriel. Repenser la sphère publique: une contribution à la critique de la démocratie telle qu'elle existe réellement. *Hermès, La Revue*, n. 31, p. 125-156, 2001. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2001-3.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2016

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 79-108.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas*. Rio de Janeiro: Ibam, 1991.

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Martônio Mont'Alverne B.; MOREIRA, Sandra Mara V. Plano Diretor participativo: instrumentos para democratizar a gestão urbana? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005. *Anais...* Disponível

em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3631&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3631&Itemid=318)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Plano Diretor e participação popular. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, n. 17, p. 9-21, jan. 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. II.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atlas do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 15-40.

MELKEVIK, Bjarne. *Habermas: légalité et légitimité*. Laval: Presses de L'Université Laval, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. Consideração Técnica n. 12/2013. 2013. Disponível em: <[http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConsideracaoTecnica12\\_2013\\_PlanosDiretores.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConsideracaoTecnica12_2013_PlanosDiretores.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998. v. IV.

NELSON, Aline Virgínia Medeiros; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. Democracia e cultura no planejamento do desenvolvimento urbano. *Revista Direito GV*, n. 16. p. 407-426, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/02\\_rev16\\_407-426\\_-\\_aline\\_virgiunia\\_medeiros\\_nelson.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/02_rev16_407-426_-_aline_virgiunia_medeiros_nelson.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-452.

RIO GRANDE DO SUL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70028427466. Relator: Francisco José Moesch. Julgamento: 20/07/2009. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D)>.

3D70028427466%26num\_processo%3D70028427466%26codEmenta%3D3113825+70028427466++++&proxystylesheet=tjrs\_index&client=tjrs\_index&ie=UTF-8&lr=lang\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70028427466&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=20/07/2009&relator=Francisco%20José%20Moesch&aba=juri>. Acesso em: 4 jan. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70029607819. Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino. Julgamento: 25 jan. 2010. Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70029607819%26num\\_processo%3D70029607819%26codEmenta%3D3383811+70029607819++++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70029607819&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=25/01/2010&relator=Paulo%20de%20Tarso%20Vieira%20Sanseverino&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70029607819%26num_processo%3D70029607819%26codEmenta%3D3383811+70029607819++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70029607819&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=25/01/2010&relator=Paulo%20de%20Tarso%20Vieira%20Sanseverino&aba=juris)>. Acesso em: 4 jan. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70047980420. Relator: Túlio de Oliveira Martins. Julgamento: 9 jul. 2012. Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70047980420%26num\\_processo%3D70047980420%26codEmenta%3D4832726+70047980420++++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70047980420&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=09/07/2012&relator=Túlio%20de%20Oliveira%20Martins&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70047980420%26num_processo%3D70047980420%26codEmenta%3D4832726+70047980420++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70047980420&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=09/07/2012&relator=Túlio%20de%20Oliveira%20Martins&aba=juris)>. Acesso em: 4 jan. 2015.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso habermasiana. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 42, n. 0, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: RT, 1981.  
SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. As constituições sociais e a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental. In: CARDOSO, Margarida Maria Lacombe (Org.). *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 313-330.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 28, n. 54, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15069/13736>> . Acesso em: 29 mar. 2015.

