

**UNINOVE  
UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES INTELIGENTES E  
SUSTENTÁVEIS**

**ANA SOFIA DA FONSECA PEREIRA**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE SEGUNDO O MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS INQUÉRITOS CIVIS  
INSTAURADOS POR OCASIÃO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR  
ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO – SP (2021-2023)**

**São Paulo**

**2024**

**ANA SOFIA DA FONSECA PEREIRA**

**A GESTÃO DEOCRÁTICA DA CIDADE SEGUNDO O MINISTÉRIOPÚBLICO DO  
ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS INQUÉRITOS  
CIVISINSTAURADOS POR OCASIÃO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR  
ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO – SP (2021-2023)**

**“DEMOCRATIC CITY MANAGEMENT ACCORDING TO THE PUBLIC  
PROSECUTOR's OFFICE OF THE STATE OF SÃO PAULO: AN ANALYSIS IN  
LIGHT OF THE CIVIL INQUIRIES INITIATED DURING THE REVIEW OF THE  
STRATEGIC MASTER PLAN OF SÃO PAULO – SP (2021-2023)”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**

ORIENTADOR: PROF. DR. WILSON LEVY  
BRAGA DA SILVA NETO.

São Paulo

2024

Pereira, Ana Sofia da Fonseca.

A gestão democrática da cidade segundo o ministério público do estado de São Paulo: uma análise à luz dos inquéritos civis instaurados por ocasião da revisão do plano diretor estratégico de São Paulo – SP (2021-2023). / Ana Sofia da Fonseca Pereira. 2024.

112 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto.

1. Inquéritos civis. 2. Gestão democrática da cidade. 3. Revisão intermediária do plano diretor estratégico. 4. Município de São Paulo. 5. Ministério público.

I. Silva Neto, Wilson Levy Braga da.

II. Título.

CDU 711.4

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE SEGUNDO O MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS INQUÉRITOS CIVIS  
INSTAURADOS POR OCASIÃO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR  
ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO – SP (2021 – 2023)**

**POR**

**ANA SOFIA DA FONSECA PEREIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, sendo a banca examinadora formada por:

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Taís Mallmann Ramos – Universidade Mackenzie – MACKENZIE

---

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto - orientador – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Luís Fernando Massoneto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Augusto Eduardo de Souza Rossini – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

São Paulo, 17 de dezembro de 2024.

Dedico à minha família, aos meus amigos, professores e a todos aqueles que estiveram ao meu lado nesta caminhada e me ajudaram a concretizar este objetivo. Agradeço em especial ao meu orientador e a toda equipe da UNINOVE.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para que eu conseguisse chegar até este momento tão especial. Foi uma jornada repleta de emoções e incertezas, mas também extremamente gratificante, pois representa a realização de um sonho antigo que carrego comigo desde o término da graduação. Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela vida e pela oportunidade de concretizar meus objetivos.

Aos meus filhos (Mateus e Guilherme), minha inspiração diária, agradeço por me motivarem a ser melhor a cada dia e por serem o maior exemplo de amor e resiliência que eu poderia desejar. Ao meu marido, **Paulo Eduardo Salomão**, meu eterno incentivador, agradeço por sempre me apoiar nos desafios e por acreditar nos meus projetos. À minha mãe, **Maria José Cruz Fonseca Pereira**, por me ensinar a ser forte e enfrentar os desafios da vida, e ao meu pai, **Justino da Silva Pereira**, por me mostrar a importância do otimismo e de encontrar o lado bom em todas as situações, mesmo nas mais difíceis. A eles, expresso minha profunda gratidão.

Minha gratidão também ao meu querido amigo, **Ricardo Felicio Scaff**, que me incentivou a me inscrever no mestrado e esteve ao meu lado nos últimos 20 anos, compartilhando comigo momentos bons e ruins, sempre com sua amizade inestimável.

Agradeço de forma especial a todos os professores da **UNINOVE**, cujos ensinamentos foram essenciais para esta conquista, com destaque para **Alessandra Cristina Guedes Pellini**, **Andreza Portela Ribeiro**, **Amarilis Casteli Figueiredo Gallardo**, **Antônio Pires Barbosa**, **Cíntia Elisa de Castro Marini**, **Cristiano Capellani Quaresma**, **Daniel Todtmann Montandon**, **Luiz Fernando Rodrigues**, **Luis Fernando Massoneto** e **Tatiana Tucunduva Philippi Cortese**. Além disso, expresso minha gratidão aos professores do módulo internacional da **Universidade de Medellín**: **Alejandra Balaguera Quintero**, **Jonh Fredy López Pérez**, **Jorge Luis Gallego Zapata**, **Gloria Isabel Carvajal Peláez** e **Lucas Andrés Quintero Velásquez**, pela amizade e pela experiência enriquecedora que compartilhamos.

Aos meus colegas de mestrado, agradeço pela troca de experiências e pelo apoio nos momentos difíceis. Um agradecimento especial à **Elaine Vitto Ferreira** e à **Leda Nelo**, cuja amizade e parceria foram presentes preciosos dessa jornada acadêmica.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, **Wilson Levy Braga da Silva Neto**, por ter me dado a honra de ser sua orientanda. A sua paciência e dedicação nos momentos de ansiedade, seus ensinamentos e sua confiança me ajudaram a crescer como pesquisadora e pessoa. É um privilégio aprender com um profissional brilhante e inspirador, cuja orientação tornou este sonho possível.

## RESUMO

No presente estudo, foram abordados os conceitos de democracia participativa, a diretriz da Gestão Democrática da Cidade, o direito à cidade, a Agenda 2030 da ONU no contexto do planejamento urbano e das cidades inteligentes, bem como os inquéritos civis instaurados para acompanhar a elaboração do Plano Diretor de 2014 e a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, ocorrida entre 2021 e 2023, no município de São Paulo, buscando extrair o entendimento ou os entendimentos do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o que vem a ser a Gestão Democrática da Cidade. A pergunta que se pretende responder é: Qual a visão do Ministério Público do Estado de São Paulo a respeito do conceito de Gestão Democrática da Cidade, à luz dos inquéritos civis instaurados durante a revisão intermediária do PDE de 2023 e no PDE de 2014 do município de São Paulo? A metodologia utilizada é qualitativa, baseada em um estudo de caso, com a realização de uma pesquisa bibliográfica para embasamento teórico e análise documental, descrevendo a condução dos inquéritos civis nº 71/2013 e 20/2021 pelo MPSP. O objetivo geral é verificar o sentido e o alcance da Gestão Democrática da Cidade com base nos inquéritos civis de 2013 e 2021, instaurados por ocasião do PDE de 2014 e da revisão intermediária do PDE de 2023 do município de São Paulo.

**Palavras-chave:** Inquéritos civis, Gestão democrática da Cidade, Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, Município de São Paulo, Ministério Público.

## ABSTRACT

In the present study, the concepts of participatory democracy, the directive of Democratic City Management, the right to the city, the UN's 2030 Agenda in the context of urban planning and smart cities, as well as the civil inquiries initiated to monitor the drafting of the 2014 Master Plan and the intermediate review of the Strategic Master Plan, which took place between 2021 and 2023 in the municipality of São Paulo, were addressed, aiming to extract the understanding or understandings of the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo regarding what constitutes Democratic City Management. The question to be answered is: What is the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo's perspective on the concept of Democratic City Management in light of the civil inquiries initiated during the intermediate review of the 2023 Strategic Master Plan and the 2014 Master Plan of the municipality of São Paulo? The methodology used is qualitative, based on a case study, involving a bibliographic review for theoretical foundation and document analysis, describing the handling of civil inquiries no. 71/2013 and 20/2021 by the Public Prosecutor's Office of São Paulo (MPSP). The general objective is to verify the meaning and scope of Democratic City Management based on the civil inquiries of 2013 and 2021, initiated in the context of the 2014 Master Plan and the intermediate review of the 2023 Strategic Master Plan in the municipality of São Paulo.

**Keywords:** Civil inquiries, Democratic City Management, Intermediate Review of the Strategic Master Plan, Municipality of São Paulo, Public Prosecutor's Office.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Conselhos municipais da Prefeitura de São Paulo.....	29
<b>Tabela 2</b> – Audiências públicas, número de participantes e manifestações realizadas nas comissões da Prefeitura de São Paulo durante a revisão intermediária do PDE (2021 – 2023). .....	56

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> – Participação popular junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo no Inquérito Civil nº 71/2013.....	59
<b>Quadro 2</b> – Participação popular junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo no Inquérito Civil nº 50/2021.....	62
<b>Quadro 3</b> - Princípios fundamentais à atividade investigativa do Ministério Público .....	66
<b>Quadro 4</b> – Pareceres proferidos pelo MPSP em Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tratam da gestão democrática da cidade. ....	84
<b>Quadro 5</b> – Síntese da pesquisa.....	89

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ONU ..... 44

## **LISTA DE SIGLAS**

- J ABRAINC – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
- J ACP – Ação Civil Pública
- J ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- J ARE – Agravo em Recurso Extraordinário
- J CAEX – Centro de Apoio Operacional à Execução
- J CES – Constituição Estadual do Estado de São Paulo
- J CPMU – Conselho Municipal de Política Urbana
- J FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano
- J HIS – Habitação de Interesse Social
- J IC – Inquérito Civil
- J IPEA – Instituto de Pesquisa Avançadas
- J LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
- J MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
- J MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo
- J NEHABURB – Núcleo Especial de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
- J ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- J ONU – Organização das Nações Unidas
- J PDE – Plano Diretor Estratégico
- J PGJ – Procurador Geral de Justiça
- J PJHURB – Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo
- J PL – Projeto de Lei
- J PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo
- J PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
- J RE – Recurso Extraordinário
- J SAPAVEL – Sistema Municipal de Áreas Protegidas e Espaços Livres
- J SEI – Sistema Eletrônico de Informações
- J SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
- J STF – Supremo Tribunal Federal
- J TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
- J ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
- J ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA PRÁTICA .....	13
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA .....	15
1.3. QUESTÃO DE PESQUISA .....	15
1.4. OBJETIVOS .....	15
1.4.1. Objetivos específicos .....	15
1.5. COLETA DE DADOS .....	16
1.6. ESTRUTURA DO TRABALHO .....	17
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>18</b>
<b>3. JUSTIFICATIVA TEÓRICA .....</b>	<b>20</b>
3.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	20
3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL – DIFERENÇAS CONCEITUAIS .....	25
3.3. INSTRUMENTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CONSELHOS PARTICIPATIVOS, DEBATES, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSULTAS PÚBLICAS	28
3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADES INTELIGENTES .....	34
3.5 A POLÍTICA URBANA E O DIREITO À CIDADE .....	41
3.6 CORRELAÇÃO ENTRE A DIRETRIZ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E A AGENDA 2030 DA ONU .....	44
3.6. INCLUSÃO DIGITAL E GRUPOS VULNERÁVEIS .....	48
3.7 AS DIFICULDADES DE UMA REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO INICIADA NA FASE DE ISOLAMENTO SOCIAL DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS .....	52
3.8 A REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE (2021 – 2023) E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE .....	53
<b>4. PARTICIPAÇÃO POPULAR JUNTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>59</b>
<b>5. OS INQUÉRITOS CIVIS QUE VERSAM SOBRE A DIRETRIZ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE COM FOCO NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2014 E NA REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR (2021/2023)....</b>	<b>65</b>
5.1. DISCIPLINA DOS INQUÉRITOS CIVIS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	65
5.2. O INQUÉRITO CIVIL N° 71/2013.....	69
5.3. REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADES – PDE DE 2014.....	72
5.4. O INQUÉRITO CIVIL N° 50 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE .....	73
5.5 AS REPRESENTAÇÕES NA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N° 17.957 DE 08 DE JULHO DE 2023 .....	76
5.6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE DE ACORDO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SENTIDO E ALCANCE .....	80
<b>6. RESULTADOS E CONCLUSÕES.....</b>	<b>89</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>8. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>100</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA PRÁTICA

A gestão democrática das cidades foi legalmente prevista na história recente do Brasil, surgindo da necessidade de regulamentação impulsionada pelo anseio popular. Esse movimento ganhou força com a abertura do processo democrático, que exigiu maior participação cidadã nas decisões político-jurídicas, especialmente em questões de planejamento urbano (Oliveira, 2018).

Na década de 1980, com o declínio do regime militar, emergiram diversos movimentos sociais reivindicando uma participação mais ativa da sociedade civil na tomada de decisões. No campo do Direito Urbanístico, destacou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, composto por diversos atores sociais que lutavam por uma regulamentação mais justa e eficiente do espaço urbano (Oliveira, 2018).

A organização desses movimentos resultou na elaboração da Emenda Constitucional nº 63 de 1987, que trouxe, pela primeira vez, um capítulo dedicado à Política Urbana e inseriu os artigos 182 e 183 na Constituição Federal, incorporando as questões urbanísticas ao texto constitucional. Esses dispositivos foram regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade, que estabeleceu a participação popular como uma de suas diretrizes fundamentais (Oliveira, 2018).

O Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é considerado como um dos principais instrumentos da política de planejamento urbano e tem sua previsão constitucional estampada no artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, bem como no artigo 4º, inciso III, “a”, do Estatuto da Cidade. Com essas mudanças legislativas, os planos diretores deixaram de ser instrumentos apenas técnicos, elaborados dentro dos gabinetes, muitas vezes dissociados da realidade social, e passaram a ser instrumentos jurídicos que contam, por exigência legal, com a participação da população na sua elaboração (Brasil, 2001).

Para a implementação do Plano Diretor de uma cidade e de seus processos de revisão, é necessário que se observe se está sendo respeitada a diretriz legal da gestão democrática da cidade, garantindo-se que todos os segmentos da sociedade civil tenham oportunidade de participar das discussões atinentes à política de planejamento urbano (Brasil, 2001).

O Município de São Paulo passou por um processo de revisão intermediária do Plano Diretor (2021-2023), e uma das principais discussões que foram levantadas durante todas as etapas do executivo e legislativo é justamente se nesse processo de revisão foi observada a gestão democrática da cidade, de modo a garantir o exercício da cidadania e da democracia

participativa, principalmente com relação à parcela mais vulnerável da população (MPSP, IC 50/2021).

O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da 5ª Promotoria de Habitação e Urbanismo, instaurou o inquérito civil nº 14.0279.0000050/2021-3, e dentre as finalidades expostas para a sua instauração está a fiscalização do cumprimento da gestão democrática da cidade em todas as etapas desse processo de revisão. Assim como ocorreu com o inquérito civil nº 14.0279.0000050/2021-3, em 2013 foi instaurado o IC nº 14.0279.0000071/2013-4 para acompanhar a elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2014.

Referidos instrumentos processuais em geral são utilizados para subsidiar as ações civis públicas ou outras espécies de ações, como as ações diretas de constitucionalidade. Porém, além da propositura de ações judiciais, o Ministério Público pode adotar outros comportamentos processuais, como a realização de compromissos de ajustamento de conduta, audiências públicas, recomendações, ou, ainda, o arquivamento do inquérito civil, que ocorre na hipótese de o Ministério Público entender que não é caso de propositura da ação civil pública.

Os inquéritos civis são instrumentos jurídicos que se bem manejados podem proporcionar que o Ministério Público e a sociedade civil atuem em conjunto nesse processo de controle social da ordem urbanística, contribuindo para uma melhor fiscalização da aplicação da diretriz da gestão democrática da cidade. Em regra, é no bojo dos inquéritos civis que a população representa eventuais ilegalidades que possam vir a ocorrer durante todo o processo participativo.

A Agenda 2030 da ONU, por meio da meta 11.3, reforça a importância do controle social e da gestão participativa, ao prever que o Brasil deverá até 2030, “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação”. Esse controle social através da gestão participativa requer um envolvimento das comunidades locais na elaboração, planejamento, monitoramento da execução e avaliação das políticas públicas (ONU, 2015).

A participação cidadã dialoga diretamente com o conceito de cidades inteligentes. Uma cidade, para ser considerada inteligente, demanda não somente o investimento em tecnologias, mas também que o uso dessas tecnologias seja voltado para o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, justiça social e sustentabilidade com uma boa gestão dos recursos naturais e a gestão participativa, permitindo que o indivíduo esteja na centralidade do debate e possa contribuir para a melhoria da cidade (Ministério das Comunicações, 2020).

Desse modo, o presente estudo pretendeu analisar o inquérito civil nº 71/2013 – insaturado por ocasião do PDE de 2014 –, e o IC nº 50/2021 instaurado para acompanhar a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (2021-2023), bem como trazer o entendimento ou entendimentos do que vem a ser a Gestão Democrática da Cidade para o Ministério Público do Estado de São Paulo, tendo como base nesses inquéritos civis.

## 1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

Verifica-se que, apesar da previsão legal de garantia e aplicação da diretriz da gestão democrática da cidade, nem sempre a participação popular é efetiva com relação à discussão e implementação das políticas públicas de planejamento urbano. Nesse sentido, necessita-se da utilização de instrumentos legais para a sua concretização, como é o caso dos inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público para fiscalizar a observância da Gestão Democrática da Cidade.

## 1.3. QUESTÃO DE PESQUISA

Qual a visão do Ministério Público do Estado de São Paulo a respeito da diretriz da gestão democrática da cidade com base nos inquéritos civis nº 71/2013 e 50/2021?

## 1.4. OBJETIVOS

O objetivo principal desta pesquisa é analisar os inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público que tratam da gestão democrática da cidade, principalmente com relação ao PDE de 2014 e à Revisão do Plano Diretor Estratégico (2021/2023), de modo a verificar qual a visão do Ministério Público do Estado de São Paulo a respeito do conceito de Gestão Democrática da Cidade.

### 1.4.1. Objetivos específicos

Analizar o comportamento processual do Ministério Público com relação aos inquéritos civis nº 71/2013 e nº 50/2021.

Abordar o conceito de cidades inteligentes e sustentáveis e sua relação com o princípio da participação popular e verificar como a participação cidadã na tomada de decisões pode contribuir para que as cidades sejam mais inteligentes.

## 1.5. COLETA DE DADOS

Os Inquéritos Civis nº 71 e nº 50 foram obtidos, para efeitos deste estudo, com base no envio de mensagem eletrônica à 5ª Promotoria de habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, que por meio do Processo SEI nº 29.001.0079218.2021-60, autorizou o acesso. Os dados são públicos, contudo o acesso foi disponibilizado através do aplicativo Teams em 18/05/2023 e com base no envio de e-mail para [pjhurb@mpsp.mp.br](mailto:pjhurb@mpsp.mp.br), que em resposta enviou o link para acesso a esse inquérito civil em 22/05/2023 ([https://mpspbr-my.sharepoint.com/:f/r/personal/danilomenezes\\_mpsp\\_mp\\_br/Documents/Ana%20Sofia?csf=1&web=1&e=fX7xc8](https://mpspbr-my.sharepoint.com/:f/r/personal/danilomenezes_mpsp_mp_br/Documents/Ana%20Sofia?csf=1&web=1&e=fX7xc8)).

O acesso à Ação Civil Pública nº 1030814-13.2023.8.26.0053, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no intuito de suspender a votação do Projeto de Lei nº 127/2023, tendo como pano de fundo a alegação de ilegitimidade do processo participativo na revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, foi obtido por meio do acesso ao Portal e-SAJ pelo link <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000OW210000&processo.foro=53&processo.numero=1030814-13.2023.8.26.0053>.

Com relação às representações de constitucionalidade referentes ao Plano Diretor de 2014 e a revisão intermediária do PDE 2021/2023, seu acesso foi obtido com base em reunião com o Subprocurador Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo, Dr. Wallace Paiva Martins, que autorizou o Oficial de Promotoria Alexandre Castejon a disponibilizar os dados dessas representações existentes no sistema interno do Ministério Público do Estado de São Paulo.

No tocante ao acesso à súmula 36, da PGJ, este foi obtido via acesso ao site do MPSP - <https://www.mpsp.mp.br/>, na aba “Atos e Publicações”, Súmulas da PGJ.

Os pareceres nas ADI nº 2126588-81.2024.8.26.0000, 2137809-95.2023.8.26.0000 e 2148869-31.2024.8.26.0000 foram obtidos mediante a realização de uma reunião com a Promotora de Justiça Karina Bagnatori – Chefe de Gabinete da Subprocuradoria-Geral de Justiça Institucional, Cível e Tutela Coletiva, que disponibilizou os pareceres para efeitos deste estudo.

## 1.6. ESTRUTURA DO TRABALHO

Este estudo encontra-se dividido em sete capítulos. No capítulo 1 traremos considerações gerais a respeito do tema, como a contextualização, justificativa prática, problema de pesquisa, questão de pesquisa, objetivos geral e específico e coleta de dados. No capítulo 2, será apresentada a metodologia, adotando-se como método uma abordagem qualitativa, de estudo de caso, com análise de documentos e descritiva. No Capítulo 3, daremos início ao desenvolvimento e discussão do tema, onde será abordada a justificativa teórica, apresentando diferenças conceituais a respeito da Gestão Democrática da Cidade, participação popular e controle social; os instrumentos da Gestão Democrática da Cidade contidos no Estatuto da Cidade; reflexões teóricas a respeito da Democracia Participativa, Participação Popular e Cidades Inteligentes, Política Urbana e Direito à Cidade; Correlação entre a Diretriz da Gestão Democrática da Cidade e a Agenda 2030 da ONU; inclusão digital e grupos sociais vulneráveis; as dificuldades de uma revisão intermediária do Plano Diretor do Município de São Paulo iniciada durante a fase de isolamento social da Pandemia da COVID-19, e a revisão intermediária do PDE (2021/2023) e a Gestão Democrática da Cidade. No Capítulo 4, será abordado como foi a participação popular junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo nos inquéritos civis nº 71/2013 e 50/2021. No capítulo 5, vamos analisar a disciplina dos inquéritos civis no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, os inquéritos civis que versam sobre a gestão democrática da cidade com foco no PDE de 2014 e na revisão intermediária do PDE (2021/2023), bem como seus desdobramentos e o comportamento processual do Ministério Público do Estado de São Paulo e a Gestão Democrática da Cidade de Acordo com o Ministério Público do Estado de São Paulo – Sentido e Alcance. No capítulo 6 apresentaremos os resultados e conclusões. No capítulo 7 foram tratadas as considerações finais, bem como eventuais sugestões para uma discussão mais aprofundada sobre o tema.

## 2. METODOLOGIA

Este estudo adotou o método de pesquisa qualitativa, de estudo de caso, pois visou analisar os inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público que versam sobre gestão democrática da cidade, especialmente no que diz respeito à revisão do Plano Diretor Estratégico (2021-2023) e o Plano Diretor Estratégico de 2014 do município de São Paulo, bem como o comportamento processual do Ministério Público após a instauração desses inquéritos civis e a visão do Ministério Público sobre o sentido e alcance da gestão democrática da cidade.

Os dois inquéritos civis foram estudados em sua integralidade, com ênfase nos documentos mais relevantes, como notícias de fato, manifestações, abaixo-assinados e ações judiciais, os quais estão diretamente ligados às discussões sobre os processos legislativos do Plano Diretor de 2014 e à revisão intermediária do PDE 2021-2023.

Além desses documentos, analisamos as respostas dadas pela Promotoria da Habitação e Urbanismo a essas representações, manifestações da sociedade civil e os ofícios enviados pelo Ministério Público para os órgãos públicos, solicitando esclarecimentos e tomadas de providências.

Também foi estudada a Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, requerendo liminar para a suspensão da revisão intermediária do PDE de 2023, para que as Plataformas Digitais disponibilizadas pela Prefeitura fossem adaptadas para tornar o processo legislativo acessível aos idosos e às pessoas com deficiência. Esta ação foi estudada desde o seu início até o seu término, em que foi celebrado um acordo judicial entre a Prefeitura e a Defensoria Pública, onde foram descritos todos os termos em que se dariam as modificações nos sites da Prefeitura, garantindo-se a acessibilidade a estes grupos vulneráveis.

Em seguida, foi analisada toda a tramitação da Ação Civil Pública nº 1030814-13.2023.8.26.0053, proposta pelo Ministério Público com o objetivo de obter, em caráter liminar, a suspensão da votação do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor na Câmara dos Vereadores, com base na alegação de violação ao princípio da participação popular. A ação foi examinada em sua totalidade até o trânsito em julgado, que resultou na extinção do processo sem resolução de mérito, devido à aprovação e sanção da Lei nº 17.975/2023.

Ademais, foram estudadas as Representações de Inconstitucionalidade referentes ao PDE de 2014 e à revisão intermediária do PDE de 2023, levadas à Procuradoria-Geral de Justiça. Nestes documentos, analisamos os assuntos que foram objeto de representação de inconstitucionalidade, bem como se houve o ingresso de ação direta de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Outros documentos estudados foram os pareceres proferidos pelo Procurador-Geral de Justiça nas ações diretas de constitucionalidade propostas no TJSP, assim como foi pesquisado, no âmbito do MPSP, a existência de súmulas que em seu teor trouxessem o posicionamento institucional do MPSP com relação ao conceito de gestão democrática da cidade, mais precisamente no aspecto da participação popular. Como resultado desta pesquisa, encontramos a súmula nº 36 da PGJ, que trata do processo participativo.

O estudo de todos esses documentos visou extrair o entendimento institucional do Ministério Público do Estado de São Paulo com relação à Gestão Democrática da Cidade, mais especificamente no tocante à participação popular nos processos legislativos do Plano Diretor de 2014 e na revisão intermediária do PDE de 2023, bem como o comportamento processual adotado pelo MPSP com relação a esses inquéritos civis, isto é, se houve promoção de arquivamento, propositura de ação judicial e representação de constitucionalidade na Procuradoria-Geral de Justiça, ou outras medidas judiciais ou extrajudiciais que viessem a ser adotadas.

De acordo com o referencial teórico apresentado, para realização deste estudo, adotou-se o método de pesquisa bibliográfico, pois, através da doutrina, analisamos a problemática apresentada — déficit de participação popular na tomada de decisões da cidade — e a maneira pela qual o Ministério Público se utiliza da instauração dos inquéritos civis como instrumentos de fiscalização da gestão democrática da cidade.

Após a coleta de dados, demonstramos como se deu a fiscalização da aplicabilidade da diretriz da gestão democrática da cidade na revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo 2021-2023 e na elaboração do PDE de 2014, bem como qual foi o comportamento processual do Ministério Público com relação a esses inquéritos civis e a sua visão no tocante ao sentido e alcance da gestão democrática da cidade.

### 3. JUSTIFICATIVA TEÓRICA

#### 3.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, prevê que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e; V – o pluralismo político. Em seu parágrafo único, dispõe que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único).

Nossa República, por se constituir em um Estado Democrático de Direito, acolhe como formas de exercício da democracia: a democracia indireta, ou seja, exercida por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente pela população (democracia participativa). Para que essa configuração constitucional viesse a ser alcançada, o legislador constituinte houve por bem delinear não somente as formas de democracia ao longo do texto, mas também trouxe a previsão de diversos institutos que a ela dessem concretude. Além dos institutos com previsão constitucional, nosso ordenamento jurídico dispõe de Diplomas Normativos Infralegais que descrevem, em seus textos, formas de participação direta da sociedade civil na vida pública (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único).

Diante desse cenário, verifica-se que o legislador constituinte brasileiro optou pela adoção do modelo de democracia semidireta ou participativa. Trata-se de um sistema híbrido ou misto, em que há a previsão da democracia representativa, com representantes eleitos pelo povo, por meio do sufrágio universal, com voto direto, secreto e com valor igual para todos, bem como disciplinou situações em que temos a democracia direta, sendo que a nossa Constituição Federal delineou diversos institutos capazes de propiciar o exercício da cidadania na forma de democracia participativa (Macedo, 2024).

A abertura do processo democrático depois de um longo período de ditadura cívico-militar veio acompanhada do fortalecimento e envolvimento de diversos movimentos sociais, o que propiciou que os cidadãos viessem a participar de forma mais ativa no processo decisório das mais variadas políticas públicas. As pessoas passaram a fazer parte das deliberações e a participar da construção de soluções para os mais variados problemas existentes na nossa sociedade, consubstanciando-se em um verdadeiro exercício da cidadania (Oliveira, 2018).

Conforme ensina Leonardo Avritzer, “a participação social se consolidou no Brasil no início da década de 1990. A constituição de 1988 estabeleceu uma nova relação entre representação e participação”. Os capítulos da Constituição Federal de 1988 que tratam das políticas sociais participativas passaram a ser o ponto de partida da participação social (Santos e Mendes, 2018, p. 290).

Os conceitos de democracia deliberativa, democracia representativa e democracia participativa trazem diferenças conceituais importantes que qualificam a democracia e estabelecem diferentes formas para o seu exercício.

Essas variadas dimensões da democracia (deliberativa, representativa e participativa) “ressignificam o papel da cidadania política nas instituições e nos processos decisórios governamentais”. Cada uma dessas dimensões se observada de forma isolada, é reputada insuficiente para o exercício da cidadania e democracia, de modo que “o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor”. Esse engajamento coloca os cidadãos no debate político e retira os contornos abstratos do conceito de democracia, passando de um ideal a um exercício concreto de vivência das práticas institucionais (Fachin, Barroso e Cruz, 2023, p. 83).

Ao tratar da democracia deliberativa, Habermas ensina que:

O Estado Democrático de Direito garante a todos os cidadãos de maneira co-originária tanto a autonomia política quanto as liberdades individuais de um sujeito privado. As normas jurídicas que garantem tais liberdades, as ‘leis coercitivas da liberdade’ de Kant, só podem ser igualmente desejadas por todos se refletirem um equilíbrio dos respectivos interesses conflitantes. E esse equilíbrio, por sua vez, só pode ocorrer através dos processos políticos de formação comum da opinião e da vontade do eleitorado (Habermas, 2023).

Habermas, ao refletir a respeito da esfera pública e da esfera privada, aborda com propriedade a problemática da autoestabilização entre os direitos de participação política e as liberdades privadas, pois nem sempre as expectativas relativas ao bem comum coincidem com aquelas esperadas por interesses privados dos indivíduos singularmente considerados. Aponta este autor que:

o Estado democrático em geral controla essa expectativa do bem comum com moderação, cada indivíduo está envolvido – em seu papel como cidadão político – na solução daquele problema que toda a comunidade democrática adota como lema inscrito em seus princípios constitucionais: que todos os cidadãos possam reconhecer, de uma maneira geral, sua própria vontade nas leis e liberdades efetivamente colocadas em prática como resultados de uma formação pluralista e democrática da vontade (Habermas, 2023).

Destaca Wilson Levy que:

o essencial para o modelo deliberativo de democracia é a ideia e a existência em termos consolidados de uma ‘esfera pública’ de formação da opinião, de debate, de deliberação e contestação entre os cidadãos, grupos, movimentos e organizações em uma comunidade política, que participem de maneira ativa e organizada de processos políticos decisórios (Levy, 2015).

Conforme expõe José Afonso da Silva: “A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc., como constam dos arts. 14 a 17 da Constituição”. (Silva, 2024, p. 140).

Ainda segundo José Afonso da Silva: “O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (Silva, 2024, p. 144). Canotilho, por sua vez, destaca que “o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* democráticos” (Bianchini, 2014, p. 171 e 172).

Ao sintetizar o pensamento de Tocqueville, Biachini enfatiza que “a democracia só pode perdurar quando os cidadãos, participando do processo político, começam a valorizar ou amar a liberdade política em si mesma, o que exige uma reconstrução radical da vida política, do pensamento filosófico e dos posicionamentos morais” (Bianchini, 2014, p. 181).

São vários os exemplos elencados na Constituição Federal que homenageiam a participação cidadã e edificam a democracia. Entre eles, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a ação popular, os conselhos participativos, o *habeas data*, utilizado para garantir o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, orçamentos participativos, ações de controle de constitucionalidade, iniciativa popular, ação civil pública, inquéritos civis, dentre outros. Todos esses institutos jurídicos foram construídos pelo Constituinte no intuito de garantir a participação direta dos cidadãos na esfera pública (Brasil, 1988).

O exercício da democracia participativa vem sendo titularizado de maneira bem intensa por grupos organizados, a exemplo das associações representativas de variados seguimentos sociais. São esses atores da sociedade civil que vêm participando de modo mais regular e ativo

das discussões relativas ao planejamento urbano, desempenhando um verdadeiro controle social das ações do poder público (Moura, 2016).

Contudo, como bem pensou o legislador constitucional, para o exercício da democracia participativa e do controle social, não bastava a previsão no Texto Constitucional de institutos jurídicos concretizadores da participação cidadã. Era também necessária a disciplina de órgãos de controle estatal com vocação para a garantia do exercício desses direitos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Procuradorias e os Tribunais de Contas (Jaloto, 2023).

Além de instituir órgãos estatais concebidos para fortalecer a participação direta da sociedade civil na vida pública, diversos dispositivos constitucionais preveem instrumentos jurídicos que concretizam a participação cidadã. Ao elevar os municípios ao status de entes federativos autônomos, a Constituição Federal conferiu a eles um papel de destaque nas questões relacionadas ao planejamento urbano. Nesse sentido, o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal estabelece que, nos municípios, será observada a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Brasil, 1988, art. 29, inciso XII).

O artigo 150, § 2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, quando trata do Capítulo da Política Urbana, dispõe que “Será assegurada a participação dos municípios e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana”. O artigo 159 traz a seguinte disciplina: “Fica assegurada pelo órgão público competente a realização de audiência pública, antes da decisão final sobre o projeto, sempre que requerida, na forma da lei, pelos moradores e associações mencionadas no parágrafo anterior” (São Paulo, 2023).

A Constituição do Estado de São Paulo, no Capítulo “Do Desenvolvimento Urbano”, preceitua no artigo 180, II, que:

No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes (São Paulo, 2023).

A legislação infraconstitucional ordinária também disciplinou determinados institutos, de modo que se garanta a democracia participativa, como é caso do Estatuto da Cidade. Esta lei prevê a diretriz da gestão democrática da cidade, dando ao cidadão o papel central nas decisões relativas à política urbana. Foi tão forte a intenção do legislador no sentido de garantir a participação cidadã no planejamento urbano, que o artigo 52, VI, ressalta que o Prefeito incorrerá em improbidade administrativa quando, da elaboração e execução do Plano Diretor, não respeitar a participação popular, na forma prevista no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Afora a previsão de vasta legislação garantidora da participação popular na esfera pública, a Constituição Federal e a legislação ordinária federal, estadual e municipal tornaram possíveis a criação de órgãos formados por cidadãos da sociedade civil. Exemplo disso, são os Conselhos Municipais (Gestão Urbana, Prefeitura SP).

O Conselho Municipal de Política Urbana do município de São Paulo é composto por 60 Conselheiros Titulares e seus respectivos suplentes. Sendo 26 representantes do Poder Público e 34 da sociedade civil, organizados por segmento, com direito a voz e voto. Das 34 vagas destinadas à sociedade civil, 12 são disponibilizadas para membros integrantes de outros conselhos (Conselho Participativo Municipal, Conselho Municipal de Habitação, e Conselho Municipal e Trânsito e Transporte) e 22 para diversos segmentos que devem ser escolhidos a cada dois anos por meio de eleição. A última eleição do CMPU do município de São Paulo ocorreu em 24 de setembro de 2023 (Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Prefeitura SP).

A Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, do Ministério das Cidades prevê em seu artigo 3º que:

o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do artigo 40, § 4º e do artigo 43 do Estatuto da Cidade. Ademais, dispõe ainda, que “A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões (Ministério das Cidades, 2024).

E o artigo 4º disciplina que, no processo participativo de elaboração do Plano Diretor, a publicidade deve se dar com ampla comunicação pública e em linguagem acessível, de forma a permitir que os cidadãos tomem parte no processo participativo (Ministério das Cidades, 2024).

Todos esses Diplomas Normativos afirmam a relevância da participação cidadã no nosso ordenamento jurídico. Isso demonstra a existência de uma produção legislativa muito rica sobre a participação da sociedade civil na tomada de decisões relativas às políticas públicas de planejamento urbano, ressaltando a importância dos cidadãos nesse processo decisório.

A participação social nos processos de decisão da vida pública, mais especificamente que no que diz respeito ao direito à cidade é carregada de disputas fruto da pluralidade de visões e opiniões. Para que esse processo participativo venha a ocorrer de forma saudável, são necessários a conciliação e o equilíbrio dessas divergências, bem como das necessidades singulares de cada indivíduo com as de cidadão político que busca o bem comum (Habermas, 2023).

A abertura do processo democrático intensificou o debate público a respeito de diversos assuntos atinentes à vida pública, e isso proporcionou um maior crescimento de movimentos sociais. Essa forma de participação direta do cidadão na vida pública vem sendo mais utilizada por parte de grupos organizados, principalmente no que diz respeito às discussões travadas durante a tramitação do processo legislativo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (2021/2023) da cidade de São Paulo (Alves et al, 2020).

Observou-se nesse processo de discussão que os grupos de indivíduos que participavam das audiências, consultas e oficinas realizadas eram compostos por urbanistas, associações de moradores, associações que tratam de assuntos relativos ao mercado imobiliário, acadêmicos, professores e gestores públicos. Isso pode indicar que, nesta espécie de discussão, a organização desses grupos é um instrumento facilitador do acesso direto dos cidadãos na tomada de decisões atinentes ao planejamento urbano (Alves et al, 2020).

Desse modo, podemos perceber que são variados os institutos trazidos pelo arcabouço jurídico pátrio que tratam da democracia participativa, aproximando a sociedade civil organizada de todo o processo participativo. O próprio Estatuto da Cidade é fruto dessa intensa participação. Contudo, apesar de toda essa normativa à disposição dos cidadãos, faz-se necessária a reflexão no sentido de se esse sistema tem efetivamente funcionado e de fato vem trazendo o cidadão para o centro dos debates políticos, ou se esses institutos jurídicos têm sido apropriados por determinados segmentos da sociedade e promovido uma maior exclusão social (Boeira, 2009).

Portanto, é indiscutível a vastidão do arcabouço normativo que trata da participação popular, porém na prática tem se tornando deveras difícil aferir se esses institutos jurídicos têm de fato proporcionado a efetiva participação da sociedade civil nos debates públicos, ou se os atos realizados têm sido utilizados como forma de dar uma aparente sensação de cumprimento da determinação legal da participação popular nas discussões atinentes ao direito à cidade. Melhor seria se tivéssemos uma legislação que trouxesse parâmetros mínimos de como deverá ocorrer a participação popular (Alves et al, 2020).

### **3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL – DIFERENÇAS CONCEITUAIS**

Gestão Democrática da Cidade, participação popular e controle social são conceitos distintos apesar de sua interligação, e é justamente em virtude dessa complementariedade a relevância dessa diferenciação conceitual.

A Gestão Democrática da Cidade é prevista no artigo 2º, inciso II e no Capítulo IV, do Estatuto da Cidade. Seu delineamento está expresso no artigo 43 deste Diploma Normativo, prevendo que para a garantia da gestão democrática, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesses urbanos, nos níveis nacional, estadual e municipal; e IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001, art. 43).

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho:

Gestão democrática da cidade significa, portanto, a coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas, em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade (Carvalho Filho, 2013, p. 387).

O rol de instrumentos garantidores da gestão democrática da cidade previsto no Estatuto da Cidade, no artigo 43, é meramente exemplificativo. Essa interpretação decorre da expressão “entre outros” prevista no “caput” deste dispositivo legal, podendo o legislador prever outros instrumentos que garantam a gestão democrática da cidade (Brasil, 2001, art. 43).

Ademais, a gestão democrática da cidade deve ser observada em todas as fases da política urbana: a formulação, a execução e o acompanhamento (Carvalho Filho, 2013, p. 49). Essa observância decorre dos fundamentos do Estado Democrático de Direito da democracia e da cidadania (Brasil, 1988, art. 1º, II, parágrafo único).

O artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade prevê dentre as suas diretrizes gerais a gestão democrática da cidade por meio da participação popular. Segundo a previsão legal, a participação cidadã e a participação de associações representativas da sociedade civil materializam a diretriz da gestão democrática da cidade (Brasil, 2001, art. 2º). O artigo 40, § 4º, dispõe que: “§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (Brasil, 2001, artigo 40).

A participação popular pode se dar por meio de vários institutos, como debates, audiências públicas, consultas públicas, conselhos participativos, orçamento participativo,

conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbanos (Brasil, 2001, art. 43). Além das formas de participação indireta, decorrente de seus representantes eleitos, é através desses instrumentos legais que ocorre a participação direta da sociedade civil nas políticas relativas ao planejamento urbano.

O artigo 44 do Estatuto da Cidade trata da gestão orçamentária participativa no âmbito municipal, exigindo a inclusão de debates, audiências e consultas públicas no tocante aos projetos legislativos do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, considerando a participação popular nestas hipóteses como condição obrigatória para a sua aprovação. Pela dicção do dispositivo, a ausência da participação popular no processo legislativo destes instrumentos legais específicos enseja a inconstitucionalidade da lei (Carvalho Filho, 2013, p. 399).

Contudo, este entendimento sofre críticas por parte da doutrina, pois a ausência do hábito e da cultura participativa pode vir a ser um entrave na tramitação dos projetos de lei atinentes à gestão orçamentária participativa. O que legislador quis garantir aqui é que a população participe das propostas de leis orçamentárias, porém o legislador não fica vinculado às sugestões apresentadas pela população, podendo acolhê-las ou rejeitá-las, desde que o faça de forma motivada (Santin e Pandolfo, 2017).

O controle social apresenta diferentes aspectos para o seu exercício. Neste trabalho iremos abordar a forma de controle social exercida pela população com relação às ações do Estado. Esse controle social pode ser exercido diretamente pela sociedade civil ou por meio de órgãos ou instituições com previsão constitucional destinadas a esse controle, tais como os Tribunais de Contas, Defensoria Pública e Ministério Público (Moura, 2016).

Ao prever a necessidade da participação popular no planejamento urbano, quis o legislador erigir o cidadão ao status de membro integrante do controle social da Administração Pública, “sugerindo a ideia de um controle ao mesmo tempo meritório, político e social”. A criação desses espaços de participação além de dar voz à população e propiciar o controle das políticas públicas, permite um controle social relativo a várias esferas, como o “combate à corrupção, a dominação na gestão da coisa pública, bem como para promover a redução das desigualdades, a inclusão social e para a tão necessária formação de um sentimento de pertencer àquela comunidade, àquela sociedade” (Angrisani, 2019).

Além disso, o seu exercício pode se dar por meio de instrumentos informais, não institucionalizados, organizados no âmbito privado, como movimentos da sociedade civil, passeatas, protestos, que visam, por meio da adoção desses instrumentos, influenciar as decisões

do poder público ou incentivar o debate político a respeito de um determinado assunto (Moura, 2016).

No aspecto formal, consubstancia-se a participação dos cidadãos através da sua ingerência no processo político e na organização governamental. Isto se dá pelo exercício dos poderes políticos de alistamento eleitoral e do voto, bem como de outros instrumentos efetivadores da cidadania, como a iniciativa popular no processo legislativo, o referendo e o plebiscito (Moura, 2016).

Gestão democrática da cidade, participação popular e controle social são conceitos que apesar de distintos se entrelaçam, pois a gestão democrática da cidade somente é garantida por meio da participação da sociedade civil nas decisões relativas ao planejamento urbano, bem como o controle social das políticas e decisões do Estado é exercido pela população de forma direta, através da utilização de instrumentos formais ou informais e por meio de órgãos ou instituições do Estado, que levam suas representações para a investigação e tomada de providências legais, caso venha a ser necessário (Jaloto et al, 2023).

No período pós-Constituição Federal de 1988, não mais se concebe que as decisões relativas ao planejamento urbano sejam tomadas no interior dos gabinetes dos gestores públicos sem que seja ouvida a sociedade civil. Isto porque o intuito maior da política urbana deve ser o bem-estar e uma maior qualidade de vida da população, de modo que a população deve ser instada a participar das decisões da cidade (Carvalho Filho, 2013, p. 48).

### 3.3. INSTRUMENTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CONSELHOS PARTICIPATIVOS, DEBATES, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSULTAS PÚBLICAS

O artigo 43 do Estatuto da Cidade elenca como instrumentos da diretriz da gestão democrática da cidade os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal. Segundo José dos Santos Carvalho Filho: “os órgãos colegiados são aqueles que, integrando a categoria dos órgãos coletivos, caracterizam-se pelo fato de que suas deliberações resultam da vontade de todos ou da maioria de seus membros” (Carvalho Filho, 2013, p. 389).

No caso específico do Estatuto da Cidade, esses órgãos colegiados dizem respeito à política urbana, órgãos esses constituídos por representantes do Governo e da sociedade civil, cuja finalidade é “estudar, discutir, planejar e pesquisar os mais diversos temas de política urbana” (Carvalho Filho, 2013, p. 389).

No âmbito do município de São Paulo, o Conselho Municipal de Política Urbana foi criado em 2002, pela Lei nº 13.430/2002 (Plano Diretor), e regulamentado pelo Decreto nº

43.230/2003. De acordo com o site gestão urbana da Prefeitura de SP: “é um dos órgãos colegiados deliberativos da Secretaria Municipal Desenvolvimento Urbano (SMDU), tendo como objetivo acompanhar a execução da Política de Desenvolvimento Urbano do Município, discutir e elaborar propostas de projetos de lei de interesse urbanístico, debater diretrizes para as áreas públicas municipais, entre outras atribuições legais” (São Paulo, Gestão Urbana, 2024).

O CMPU do município de SP, que foi regulamentado pelo Plano Diretor como sendo uma instância de participação popular, é composto por 60 Conselheiros Titulares e seus respectivos suplentes, sendo 24 representantes do Poder Público e 36 da população, organizados por segmentos com direito a voz e voto. O mandato dos representantes da sociedade civil do CMPU é de 2 (dois anos), sendo permitida apenas uma recondução sucessiva, de acordo com o parágrafo único do art. 17 do Decreto nº 56.268/2015 (São Paulo, Gestão Urbana, 2024).

A Prefeitura de São Paulo tem a previsão de vários Conselhos Municipais Temáticos, que contam com a participação de integrantes do poder público e da sociedade civil, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 1** – Conselhos municipais da Prefeitura de São Paulo.

Conselho Municipal	Total de Integrantes	Integrantes do Poder Público	Integrantes da Sociedade Civil
Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)	60	24	36
Conselho Gestor do Fundurb	10	5	5
Conselho Gestor da AIU Vila Leopoldina-Villa Lobos	20	10	10
Conselho Municipal de Habitação (CMH)	48	16	32
Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência	18	6	12
Conselho Municipal de Saúde	32	8	24 (incluindo usuários e trabalhadores)
Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS-SP)	18	9	9
Conselho Municipal de Políticas LGBT	14	7	7
Conselho Municipal do Meio Ambiente (CADES)	30	15	15
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	16	8	8
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	30	15	15

Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e Álcool	27	12	15
Conselho Municipal de Imigrantes	32	16	16
Conselho Municipal de Igualdade Racial (COMPIR)	15	5	10
Conselho Municipal de Políticas para Mulheres	50	25	25
Conselho Municipal de Liberdade Religiosa (COMPLIR)	27	11	16
Conselho Municipal dos Povos Indígenas	16	8	8
Conselho Municipal da Comunidade Nordestina	11	5	6
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	27	14	13
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico (CONPRESP)	14	10	4

Autoria própria. Fonte: site Gestão Pública

A previsão de Conselhos participativos temáticos, como da comunidade nordestina, igualdade racial, povos indígenas, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, políticas para mulheres, políticas LGBT e pessoas idosas, é um instrumento com vocação para ampliar os espaços democráticos e dar voz aos grupos vulneráveis, permitindo que pessoas antes excluídas do processo participativo possam contribuir para a construção de políticas públicas específicas voltadas a esses segmentos da sociedade (São Paulo, Gestão Urbana, 2024).

Os debates, por sua vez, são instrumentos que visam permitir a troca de ideias, opiniões e críticas por parte dos debatedores com a intenção de trazer soluções para determinados problemas. No caso deste instrumento trazido pelo Estatuto da Cidade, os debates efetuados são realizados a partir de problemas ou situações específicas do planejamento urbano, de modo a propiciar um intercâmbio de ideias com vistas a solucionar questões atinentes à cidade (Carvalho Filho, 2013, p. 391).

As consultas públicas são instrumentos da gestão democrática da cidade que consistem na consulta da Administração Pública à população por meio da sua manifestação firmada em peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo. Já as audiências públicas são uma modalidade de consulta pública que, ao invés de serem consubstanciadas através de peças formais, escritas, são realizadas na forma de debates orais em sessão previamente designada para esse fim (Carvalho Filho, 2013, p. 391).

Afora estes instrumentos, o Estatuto da Cidade também trouxe a previsão das Conferências sobre assuntos de interesse urbano e da iniciativa popular (Brasil, 2001).

As Conferências são utilizadas pelos gestores públicos como um instrumento que tem aptidão para divulgar determinados assuntos da ordem urbanística. A materialização deste instrumento é realizada por especialistas em matéria urbanística, que dada a sua multidisplinariedade, necessita dessa assistência para esclarecer e trazer estudos que proporcionem ideias para as soluções de problemas atinentes ao planejamento urbano (Brasil, 2001, artigo 43, inciso, II).

Segundo o endereço eletrônico da Secretaria de Licenciamento e Urbanismo da Prefeitura de São Paulo: “As **conferências municipais** são espaços democráticos de debates coletivos para discussão de propostas de organização municipal. Nas conferências municipais, acontecem as reuniões da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) com a sociedade civil organizada para discussão e decisão sobre políticas públicas municipais” (São Paulo, 2024).

A iniciativa popular tem previsão constitucional no artigo 61, § 2º, bem como no artigo 43, IV, do Estatuto da Cidade, como um dos instrumentos da gestão democrática da cidade, trazendo a disciplina da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Com a iniciativa popular há a deflagração do processo legislativo. Porém, para a sua configuração, há a necessidade do atendimento de determinados requisitos formais: “a subscrição, de no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuídos por não menos de 5 estados, com pelo menos 0,3% dos eleitores em cada um deles”. Esta previsão consiste em um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois permite que os mais diversos segmentos da sociedade possam se manifestar a respeito de determinados assuntos e consigam iniciar o processo legislativo (Brasil, 1988).

Durante a revisão intermediária do PDE realizada pelo município de São Paulo (2021-2023), diversos desses instrumentos de gestão democrática foram realizados tanto na fase do executivo como do legislativo, inclusive o debate com Universidades, a exemplo do debate realizado com a “Universidade Nove de Julho em 23/04/2021”, além de audiências públicas, reuniões gerais e temáticas e oficinas. Os trabalhos iniciais ocorreram de forma virtual, em virtude do isolamento social estabelecido em razão da pandemia da COVID-19. Após a fase de isolamento social, esses atos foram realizados de forma híbrida, possibilitando o comparecimento pessoal ou a participação por meio dos canais virtuais (Gestão Urbana, SP).

A previsão destes instrumentos no Estatuto da Cidade visou permitir que a população viesse a participar do debate sobre as decisões referentes ao planejamento urbano e pudesse

contribuir com ideias de soluções dos problemas da cidade, colaborando para a realização da diretriz da gestão democrática da cidade (Brasil, 2001).

Entretanto, apesar da previsão legal de instrumentos que visam alcançar a Gestão Democrática da Cidade, a intenção do legislador é de difícil verificação, pois fica sempre a dúvida se de fato houve uma participação de qualidade ou se essa participação somente ocorreu no aspecto formal, conferindo apenas uma aparência de cumprimento da norma (Oliveira et al, 2018).

O fortalecimento da participação cidadã ativa com a implementação de canais diretos com o poder público, a exemplo das plataformas digitais de consulta, bem como a transparência no acesso a informação, a disponibilização das informações em linguagem clara e acessível, a criação de Conselhos e Comitês participativos que tragam em seu corpo a participação de representantes de diversos setores da nossa sociedade, a descentralização e autonomia local, – que aproximam as decisões e as adaptam à realidade local –, a educação e consciência da população – que capacita os cidadãos e os estimula a participar da tomada de decisões –, esses são exemplos de critérios que podem vir a ser adotados para que a Gestão Democrática da Cidade venha a ser alcançada (Camera et al, 2019).

A educação e a consciência dos cidadãos sobre o processo participativo do planejamento urbano pode ser um enorme desafio para os gestores públicos. Embora haja a previsão legal da participação popular no planejamento urbano, nem sempre ela vem a ocorrer, não em virtude da má-fé, mas da dificuldade do setor técnico que conduz esse processo em explicar temas complexos em linguagem clara, a exemplo daqueles contidos em um projeto de lei de plano diretor, transformando o vocabulário técnico em um mecanismo de empoderamento dos cidadãos de modo a tornar o debate interessante para a população (Alfonsin, 2015).

Nesse ponto, as universidades podem se tornar importantes aliadas na decodificação dessa linguagem, aproximando o Estado da sociedade. Além de possuírem capacidade técnica, elas são valiosos instrumentos de capacitação e empoderamento da população, tornando o envolvimento em questões de planejamento urbano mais atrativo (Vieira et al, 2013).

São precisos os apontamentos de Betânia de Moraes Alfonsin, ao explicitar as dificuldades que pode enfrentar o corpo técnico em um processo de discussão atinente a um Plano Diretor: “Como organizar uma audiência pública que não seja meramente homologatória de decisões já tomadas, mas na qual um debate real aconteça, na qual a população possa participar com conhecimento de causa, bem como com poder decisório? Como garantir que a população interessada em participar de tais processos seja capacitada para tanto, através da realização de cursos, da elaboração de cartilhas e vídeos didáticos que partilhem o vocabulário

técnico do planejamento urbano com a população em um verdadeiro processo de empoderamento da população? Sem entendimento do que será debatido, não há interesse nas discussões, esvaziando o processo e a legitimidade do futuro plano diretor” (Alfonsin, 2015).

A utilização de tecnologias, com a implementação de uma Governança Digital, é capaz de tornar os processos de decisão mais acessíveis aos cidadãos, possibilitando um maior engajamento e facilitando a organização. As ferramentas digitais podem ser aliadas valorosas no estímulo à participação democrática da população. O uso das tecnologias por parte do Estado “deve ser direcionado para a inclusão do cidadão aos serviços e acesso aos espaços da cidade” (Andrade et al, 2023), estimulando o aumento dos processos participativos.

Contudo, ao mesmo tempo em que pode ser considerado um facilitador da participação social também pode vir a se tornar um fator que acentua a exclusão social, pois são necessários três requisitos básicos para que o acesso a internet seja viabilizado: a) equipamento eletrônico que permita o acesso; b) infraestrutura de comunicação e c) aptidão cognitiva para o acesso e utilização das ferramentas disponíveis na rede mundial de computadores. A conjugação desses três requisitos não é uma tarefa fácil de ser alcançada, ainda mais em países em desenvolvimento, como o Brasil, em que as desigualdades sociais se dão não só nas diversas regiões do país, mas dentro da própria cidade, onde há locais em que o acesso amplo e adequado a internet não é uma realidade para todos os cidadãos, além de que o acesso às tecnologias de informação e comunicação não se dá de maneira uniforme (Alfonsin e Chala, 2020).

A ausência de critérios objetivos somada a outros fatores, como a vulnerabilidade de determinados grupos sociais, que podem ser marginalizados no processo participativo, e a exclusão digital, constitui barreiras que dificultam a participação. Esses fatores acabam por excluir uma parcela significativa da população que vivencia e sofre diretamente os problemas da cidade.

Porém, como não há a previsão legal de critérios objetivos aptos a definir como a participação social no planejamento urbano venha a ser alcançada, acaba por haver uma enorme dificuldade em aferir se a disponibilização desses instrumentos à população garante de fato a participação cidadã ou se apenas foram cumpridos os requisitos formais contidos no Estatuto da Cidade, dando uma roupagem de participação, sem que esta venha a se materializar.

Não podemos olvidar, no entanto, que o modelo participativo trazido pelo Estatuto da Cidade, apesar das suas limitações, representa um avanço no tocante ao período anterior à Constituição Federal de 1988, em que as decisões relativas ao planejamento urbano eram tomadas no interior dos gabinetes dos gestores públicos sem que a população fosse ouvida, havendo um alargamento desses espaços participativos (Goulart et al, 2015).

### 3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADES INTELIGENTES

A questão participativa dialoga com o conceito de cidades inteligentes, mais precisamente com aquele adotado por Hollands, aliando a tecnologia à justiça social, de modo a tornar as cidades mais progressistas e inclusivas, abarcando as pessoas mais vulneráveis e trazendo para a centralidade do debate o indivíduo no contexto de cidades inteligentes. A tecnologia deve ser utilizada de modo a facilitar a vida dos cidadãos (Alves et al, 2019).

Este conceito de cidades inteligentes não deixa de lado o desenvolvimento de novas tecnologias como estratégia para executar políticas públicas, mas sim destaca que os usos dessas tecnologias sejam implementados de forma a tornar melhor a vida dos habitantes da cidade, criando, por exemplo, programas tecnológicos que resultem na melhoria dos meios de transporte e da mobilidade urbana, um atendimento mais rápido e adequado no sistema de saúde, na redução dos riscos climáticos e de problemas ambientais. São tantos os seus usos e funcionalidades que, se bem utilizados pelos gestores públicos, redundam em uma significativa melhoria da qualidade de vida da população (Alves et al, 2019).

O Ministério das Cidades elaborou a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, uma iniciativa da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana da SMDRU/MDR. Este documento apresenta o conceito de cidades inteligentes no contexto brasileiro e propõe uma agenda para a transformação digital das cidades, com foco no desenvolvimento urbano sustentável. Sua elaboração foi realizada de forma colaborativa, com o apoio da Agência de Cooperação Alemã (GIZ) e em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, o Ministério das Comunicações e mais 126 instituições públicas e privadas. Entre essas instituições, destacam-se entes federativos de todas as esferas e outros Poderes (Ministério das Comunicações, 2020).

A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes expõe que o conceito de cidades inteligentes surgiu há aproximadamente 20 anos no setor de tecnologia da informação. Porém, seu conceito foi evoluindo e passou a ser utilizado em vários sentidos. “Cidades inteligentes viraram ‘cidades inteligentes e humanas’, ‘inteligentes e sustentáveis’, ‘inteligentes, sustentáveis e humanas’ e assim por diante”. Essa adjetivação passou a indicar a disputa que os variados grupos estavam travando em relação ao conceito de cidades inteligentes (Ministério das Comunicações, 2020).

Este documento apresenta como conceito de cidades inteligentes no contexto brasileiro, uma visão ampliada e uma visão curta deste conceito. A versão curta estabelece que:

cidades inteligentes são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativa e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados das tecnologias da informação e comunicação.

A visão ampliada deste conceito explicita que as cidades inteligentes que queremos são cidades diversas e justas, que reconhecem os conflitos territoriais e buscam soluções, que vivem para as pessoas, ou seja, que colocam as pessoas no centro do desenvolvimento e proporcionam a melhoria da qualidade de vida a todas e a todos. Trata-se de cidades conectadas e inovadoras, que buscam várias formas de aumentar a eficiência das ações feitas no seu território e usam a tecnologias de comunicação e informação para a prestação de serviços públicos eficientes, respeitando os costumes e tradições (Ministério das Comunicações, 2020).

Ainda segundo esta visão ampliada, as cidades inteligentes devem ser inclusivas e acolhedoras, possuir governança ampla, aberta e transparente, estimular o engajamento das pessoas e gerar inclusão digital e inovação social, por meio de processos participativos e colaborativos. Também, são cidades seguras, resilientes e autorregenerativas, pois usam tecnologias que levem em conta a realidade e que atendam à solução de conflitos e problemas urbanos, ambientais e sociais concretos. São cidades economicamente férteis, que promovem o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável, de acordo com o seu estágio tecnológico, atendendo aos aspectos de biodiversidade, diversidade de ecossistemas e os serviços ecossistêmicos, possibilitando um aumento da consciência ambiental e da variedade e variabilidade da vida existente no planeta, agindo como um meio de reduzir os riscos econômicos, pois garantem o fornecimento continuado de recursos essenciais, principalmente para as cidades (Ministério das Comunicações, 2020).

São cidades ambientalmente responsáveis, que praticam padrões sustentáveis de consumo, fazem uso eficiente dos recursos naturais, encorajam a adoção de soluções baseadas na natureza, visando a conservação ambiental, o bem-estar das pessoas e a economia socialmente inclusiva. São cidades articuladoras de diferentes noções de tempo e de espaço, que entendem e levam em conta o ritmo da transformação digital que seja mais adequado para cada pessoa, realidade e localidade, bem como compreendem seu território e são integradas localmente e, ao mesmo tempo, são multiescalares – conectam-se em diferentes níveis com cada área interna da cidade, com outras cidades, com outras regiões e com outros países –, usam o conhecimento local, aprendem com sua população, indendentemente da idade, classe social,

gênero e raça, mas também educam e se abrem para o conhecimento externo. Também reconhecem o seu papel como parte de um sistema complexo e dinâmico, que atua em rede com outras cidades (Ministério das Comunicações, 2020).

Por fim, são cidades conscientes, que atuam com reflexão e são independentes no uso das tecnologias, que agem com o uso responsável e integrado dos dados e informações produzidos e geridos conforme o contexto e as capacidades locais, pelas pessoas e para as pessoas. São cidades atentas e responsáveis com seus princípios, pois entendem que a inteligência também se manifesta na forma como faz a gestão do desenvolvimento urbano e ambiental, e instituem processos dinâmicos de gestão e de governança da cidade (Ministério das Comunicações, 2020).

A observância dos instrumentos que garantam a aplicação e efetivação da diretriz da gestão democrática da cidade afirma a noção de democracia participativa, tornando as cidades mais inteligentes, pois não se pode conceber cidades inteligentes sem que se dê um valor fundamental aos seus habitantes, de modo a integrá-los não somente ao processo de participação, mas à cidade, dando-lhes uma real sensação de pertencimento (Ministério das Comunicações, 2020).

Como ensina Nelson Saule Júnior (2007, p. 28) “Governar democraticamente as cidades, como territórios de grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, é um desafio para a humanidade, no novo milênio”.

Ainda segundo o autor:

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas de segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentos em que vivam.

Atualmente, discute-se amplamente o conceito de cidade inteligente, com ênfase nas inovações tecnológicas que ocupam o centro do debate. No entanto, muitas vezes se esquece que o indivíduo, enquanto habitante da cidade, é quem vivencia todas as suas transformações – sejam elas positivas ou negativas, capazes de aumentar ou reduzir sua qualidade de vida –, e, portanto, este deve ser o principal foco dessas discussões (Alves, 2019).

Uma cidade verdadeiramente inteligente respeita o indivíduo e oferece instrumentos para que haja não apenas a sua oitiva de forma despropositada, mas uma escuta qualificada que

considere a sua vivência prática a respeito das virtudes e problemas da cidade, que o integre ao espaço e o traga para tomada de soluções.

Adir Ubaldo Rech, Maria Carolina Gullo e Luciana Scur expõem com precisão que:

A cidade inteligente, expressão muito utilizada atualmente, não é uma cidade nova, mas a mesma cidade original, que racionaliza os objetivos pelos quais o homem procura viver na cidade. O uso da tecnologia para projetar o futuro das cidades é inevitável e bem-vindo. Mas jamais pode mudar a finalidade da própria cidade, que é ser casa, hábitat, local de convivência, identidade, diversidade e bem-estar do homem.

Com muita propriedade discorre Nelson Saule Júnior, em seu artigo “A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade”, a Nova Agenda Urbana trata do direito à cidade, como uma cidade,

sem nenhuma forma de discriminação, com função social, com igualdade de gênero, com espaços públicos, com economia inclusiva, com proteção dos seus ecossistemas. Essa visão inédita que traz um significado novo para os direitos humanos, funções e formas de vida em nossas cidades e assentamentos humanos precisa ser consolidada e considerada como estratégica pelos países e cidades no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, culturais e territoriais e dos impactos do aquecimento global e mudanças climáticas (Saule Júnior, 2019, p. 144).

Uma cidade em que não se observa a implementação de políticas habitacionais urbanas que atendam às diretrizes nacionais e internacionais e que não tenha o indivíduo na centralidade de suas transformações desrespeita a própria essência do conceito de cidade (Rech et al, 2019).

A cidade de São Paulo é repleta de contradições e ambiguidades em que interesses individuais concorrem de forma recorrente com interesses coletivos, desse modo a construção de soluções deve ser realizada com base em um equilíbrio e não de modo a suprimir a voz das associações, das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais que lutam diariamente por uma cidade mais humana, plural e igual.

No artigo “A Cidade Iluminista”, Sergio Roaunet, ilustra bem a busca por esse equilíbrio ao falar a respeito do segundo eixo da polaridade (individual-coletivo) afirmado que:

a cidade iluminista será atenta ao interesse coletivo em todas as funções identificadas pela Carta de Atenas – morar, trabalhar, divertir-se, circular, intolerante à miséria, com a exploração social, com a violência, com a poluição, e prevendo um espaço público que permita a todos os habitantes participar de políticas tendentes a eliminar essas patologias da cidade grande; ao mesmo tempo será capaz de proteger a individualidade, de evitar a absorção do indivíduo e guetos de miséria ou em oásis de aconchego comunitário, de criar e preservar áreas de privacidade, de edificar santuários contra as usurpações do coletivo (Saule Júnior, 2019, p. 144).

As grandes cidades estão em constantes transformações, sendo muitas delas fruto das lutas sociais travadas pelos mais diversos movimentos sociais, dentre eles os que lutam pela

efetivação do direito à participação nas políticas de planejamento urbano, significando a diretriz da gestão democrática da cidade, e fazendo com que seus espaços sejam divididos de forma mais justa e igualitária, com a redução das desigualdades e opressões sofridas por determinados segmentos da sociedade considerados vulneráveis e negligenciados tanto pelo poder público, como pela iniciativa privada (Freitas, 2018).

Sabemos que a real concretização da gestão democrática da cidade, principalmente no tocante às discussões travadas na revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico (2021-2023), é considerada uma questão complexa, pois muitos são os conflitos envolvidos, com a frequente prevalência dos interesses econômicos em desfavor da população carente, que nem sempre é escutada da forma que deve ser.

A participação social dialoga diretamente com o conceito de cidades inteligentes, pois não há como conceber que uma cidade seja considerada inteligente sem que seja levado em conta o bem-estar das pessoas, uma vez que a inteligência da cidade está nas pessoas (Machado e Fachin, 2022).

Apesar de o conceito de cidades inteligentes não ter uma unanimidade doutrinária, não há como conceber que as cidades sejam consideradas inteligentes sem que seja dada uma ênfase nas pessoas: “Cidades inteligentes seriam resultado de grandes esforços de implementar tecnologias para a participação política dos cidadãos, auxílio em serviços públicos, criação de ambientes urbanos aprazíveis e menos discriminatórios, contribuir para a segurança e policiamento (Machado e Fachin, 2022).

Diante dessa diversidade de conceitos, há um consenso doutrinário no sentido de que para uma cidade ser considerada inteligente tem de ser levada em conta a qualidade de vida das pessoas: “o conceito de *smart cities* permeia aspectos que se associam à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e qualidade de vida das pessoas” (Machado e Fachin, 2022).

Ainda, a respeito conceito de cidades inteligentes:

Uma cidade só pode ser considerada como *smart cities* quando há investimento em capital social e humano, sem prejuízo de investimentos em transporte, fato que impulsiona o crescimento econômico sustentável, acarretando um alta qualidade de vida, fazendo-se um gestão inteligente dos recursos naturais, por meio da governança participativa, ou seja, é disposto como inteligente aquela impulsionada pelos governos, mas especialmente alavancadas pelo uso das TICs – Tecnologia da Informação e Comunicação (Machado e Fachin, 2022).

As cidades para serem consideradas inteligentes “devem adotar um conjunto de dimensões, são elas: economia, recursos humanos, governança, meio ambiente, mobilidade e qualidade de vida. A governança é alcançada com (I) participação nas tomadas de decisões, (II) serviços públicos e sociais, (III) transparência e (IV) estratégias políticas” (Soares, 2022).

Contudo, para que seja alcançada a melhoria na qualidade de vida das pessoas, há que se levar em conta aspectos históricos, culturais, sociais, econômicos e ambientais, considerando as necessidades das pessoas e comunidades com relação a determinado território. Isto para que também sejam abarcadas as regiões periféricas no planejamento urbano e não somente as regiões centrais. Nas cidades inteligentes, a participação popular assume um papel de centralidade, alçando o cidadão a um papel de destaque (Cortez e Luciano, 2022).

A cidade de São Paulo foi construída por povos de diversas etnias, bem como por migrantes vindos das mais variadas partes do país. Esse aspecto multicultural é uma das nossas maiores riquezas, sendo que a diferença de visões advindas dessa diversidade pode em muito contribuir para que a cidade de São Paulo seja mais inteligente (Almeida, 2014)

Contudo, apesar da participação popular ser uma prática social que pode impactar na produção do espaço urbano, levando a população para o debate de modo a contribuir para a solução de problemas reais, tem havido um crescente desinteresse da população em participar dos processos de discussão atinentes ao planejamento urbano. Esse desinteresse tem origem em variados motivos como as posturas individualistas ou focadas nas suas famílias (Benini, 2011), bem como no fato da maioria das pessoas não identificar os seus interesses pessoais como o de seus representantes (Silva Neto, 2021). “Essa apatia faz parte de uma grande parcela da população que permanece alienada ao contexto político administrativo” (Benini, 2011).

A aferição do motivo ou dos motivos pelos quais tem havido esse crescente desinteresse em participar, demandaria um estudo mais aprofundado que foge do escopo deste trabalho. Porém, apenas a título de reflexão em torno dessa problemática, entendo que um dos motivos que tem promovido esse desestímulo é que tem sido dada muita atenção a processos de discussão mais complexos, como os que dizem respeito aos Planos Diretores Estratégicos e seus processos de revisão e as leis de zoneamento, os quais não estão presentes de forma muito direta no quotidiano da população.

Bianchini ao comentar as lições de Tocqueville expõe que:

O estímulo à democracia participativa, a nosso ver, tenciona erradicar, mesmo que de forma paulatina, esse tipo de apatia individual e coletiva, realizando tal medida por meio de incentivos para a participação dos integrantes da sociedade no debate de questões públicas importantes, para a decisão efetiva sobre os negócios de seu bairro e de sua cidade (Bianchini, 2014, p. 179).

Um estímulo a processos participativos é priorizar contextos menos complexos que fazem parte da vivência diária das pessoas, como os que dizem respeito aos Planos de Bairro, questões relativas à mobilidade urbana, por exemplo. Assim, valoriza-se o processo

participativo, oferecendo uma grande oportunidade para que as pessoas se sintam estimuladas a participar e tenham vontade de contribuir com soluções para problemas concretos por elas experimentadas no seu dia a dia.

Outros fatores de desestímulo à participação popular dizem respeito à acessibilidade da linguagem empregada nesses processos de discussão, assim como a maneira conforme essas discussões são promovidas. Nesse sentido, apesar de haver a regionalização dessas discussões, com a realização de audiências públicas e debates nos bairros da cidade de São Paulo, nem sempre a população é devidamente esclarecida com relação aos assuntos que serão debatidos, tornando difícil manter o interesse em assuntos que não se tem a devida compreensão (Casimiro e Machado, 2019).

Além disso, os horários em que esses atos são comumente realizados coincidem, em geral, com o período de trabalho da população, o que favorece determinados grupos sociais que têm disponibilidade para participar desses espaços de discussão, excluindo do debate uma grande parcela da sociedade.

Outros fatores que podem despertar o desinteresse da população em participar são os apontados por Bianchini: o baixo nível de educação política do povo, as más condições econômicas e o desinteresse pelas causas públicas, a divisão da opinião pública em várias vertentes, partidos políticos e tendências que podem “desviar o rumo das gestões comunitárias, tornando o processo conflituoso em seu desenvolvimento” (Bianchini, 2014, p. 207).

Entretanto, esses entraves não podem significar o abandono do processo participativo, pelo contrário, processos participativos devem ser estimulados, gestão democrática e educação para o exercício da cidadania e para o incentivo de participação na vida pública devem caminhar juntos, pois a participação popular só se efetiva e concretiza em razão da sua prática (Bianchini, 2014, p. 207).

A população, quando ouvida de forma qualificada, de modo a entender o que está sendo debatido e lhe seja conferida a possibilidade de participar do debate e de influir no processo decisório, pode contribuir “indicando propostas de modificação da estrutura de ocupação urbana, proporá alterações que podem produzir soluções eficazes e exequíveis para os conflitos e problemas urbanos, na proporção de um desenvolvimento inclusivo que possa unificar estruturalmente a cidade dividida” (Casemiro e Machado).

A cidade deve ter vista como “um espaço coletivo em constante construção, um bem comum a todos e todas que dela queiram ou necessitem usufruir” (Casimiro e Machado, 2019). Dessa forma, o planejamento urbano não pode ser construído sem que haja a participação social

na tomada de decisões, sem que seja levada em conta a pluralidade de situações e indivíduos envolvidos.

A prática participativa se apresenta como uma tarefa difícil de ser alcançada, pois, em regra, são sempre as mesmas pessoas ou associações que costumam participar de discussões atinentes aos processos legislativos referentes ao planejamento urbano (França, 2015). Porém, apesar de não ser uma tarefa de fácil realização, pode ser transformadora ao integrar as pessoas das mais variadas camadas sociais a esse processo de mudança.

Cidades inteligentes são cidades participativas, são cidades que alinharam os avanços tecnológicos à concretização da gestão democrática da cidade, são cidades que levam em conta os anseios coletivos, que dignificam os espaços democráticos e que constroem territórios que são destinados ao usufruto dos indivíduos. São cidades que consideram as necessidades das comunidades periféricas e das que vivem em regiões mais centralizadas, que contemplam os propósitos dos diretos humanos e implementam políticas públicas que atendam às necessidades das pessoas.

A construção de cidades inteligentes e sustentáveis que respeitem os valores democráticos, criem canais para estimular a participação da população nos processos decisórios relacionados aos seus territórios, administrem os conflitos e coloquem as pessoas no centro do debate, valorizando a riqueza cultural e a busca por soluções concretas para os problemas que afligem a sociedade, ainda é um conceito em desenvolvimento. Alcançar esses objetivos requer um processo gradual e esforços conjuntos entre o poder público e a população.

Desse modo, uma cidade, para ser considerada inteligente, não deve levar em conta apenas os processos tecnológicos, mas sim usar essas tecnologias de modo a facilitar a vida dos cidadãos, o que impacta diretamente no processo participativo relativo às questões do planejamento urbano. Assim, difunde-se os valores da democracia e da cidadania, e alça-se o indivíduo ao status de ator principal no processo de discussão (Ministério das Comunicações, 2020).

### 3.5 A POLÍTICA URBANA E O DIREITO À CIDADE

A construção do direito à cidade como um direito com previsão constitucional não se deu de forma contínua. Com a abertura do processo de democratização no Brasil (1980), o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) intensificou o debate a respeito da Reforma Urbana, discussão esta que ficou adormecida durante o período da Ditadura cívico-militar. Essa intensificação do movimento resultou na conquista de uma emenda popular fruto

de mais de 130 mil assinaturas, que instituiu a Política de Desenvolvimento Urbano na Constituição Federal de 1988 (Oliveira et al, 2018).

A Constituição Federal trata da Política Urbana nos artigos 182 e 183, listando uma série de princípios e instrumentos norteadores, que visam garantir e ordenar o adequado planejamento urbano, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Contudo, o Movimento Nacional da Reforma Urbana entendeu que não bastava o delineamento constitucional, havendo a necessidade de que esses dispositivos constitucionais fossem disciplinados em uma lei federal (Oliveira et al, 2018).

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social atinentes à propriedade urbana, de modo a atender o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental, contando, ainda, com um conjunto de instrumentos a serem utilizados para o efetivo atendimento da função social da propriedade urbana (Brasil, 1988).

O mencionado instrumento normativo estabelece, ainda, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes, dentre outras: garantia do direito a cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações, e a gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 1988).

Além do seu tratamento no ordenamento jurídico nacional, o direito à cidade tem previsão normativa internacional na Carta Mundial do Direito à Cidade, na Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade – 2009, na Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade – 2010, bem como em outros Diplomas Normativos. O direito à cidade tem status de direito difuso, de natureza coletiva, cuja titularidade pertence a todos os habitantes da cidade.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade dispõe em seu artigo 1 que:

Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa carta.

Em seu artigo 2, estabelece que:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus

usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado.

Em uma reportagem publicada pelo Observatório das Metrópoles sobre a Conferência Habitat III da ONU, a qual discutiu o conceito de direito à cidade, bem como as formas e os meios para sua concretização, foi questionado o significado desse direito. A partir do debate, chegou-se à conclusão de que:

o conceito de direito à cidade é o resultado de uma luta de baixo para cima ao longo de décadas, que consiste no direito de todos os habitantes, presentes e futuras, temporários e permanentes, para usar, ocupar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, aldeias e assentamentos, entendida como um bem comum essencial para uma vida plena e decente (Observatório das Metrópoles, 2016).

Por ser tratar de um direito coletivo, o direito à cidade deve abarcar todos os indivíduos de maneira a lhes possibilitar a viabilidade de participação nas discussões e decisões políticas e reduzir as mais variadas formas de exclusão. A cidade deve ser tida como um instrumento vivo, sendo o cidadão, através do controle social, o principal agente capaz de contribuir nesse processo de mudança (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2023).

O crescimento acelerado experimentado pelo processo de urbanização brasileiro, pois somente de 1960 a 2010 houve um crescimento populacional no Brasil de 402%, saltando de 32 milhões para 160 milhões o número de pessoas vivendo nas cidades (Ipea, 2016), aumentou ainda mais a exclusão e as desigualdades sociais, já que esse crescimento das cidades se deu de forma desordenada e não veio acompanhado de um planejamento urbano que se levasse em conta essa realidade. Diante disso, experimentamos também a disputa pelo espaço urbano pelos mais variados grupos sociais.

A cidade é um lugar impregnado de diversas disputas entre os mais variados atores sociais. Como bem pontuado por Lefebvre:

“O fato de haver diversos grupos ou várias estratégias, com divergências (entre o estatal e o privado, por exemplo), não modifica a situação. Das questões da propriedade da terra aos problemas da segregação, cada projeto de reforma urbana põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, a das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se pretende impor, através da vida coautora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana”.

Reformas urbanas, a exemplo da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (2021-2023), devem prestigiar o direito à cidade em todas as suas dimensões e reforçar a participação cidadã. Segundo Lefebvre:

“A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida contra ela”.

O direito à cidade, como direito coletivo, deve tentar conciliar as divergências existentes entre os mais diversos grupos sociais em disputa, de forma a incluir os cidadãos e não os afastar da tomada de decisões do planejamento urbano, transformando o direito à participação social na política urbana municipal em um meio efetivador do exercício da democracia e da cidadania.

### 3.6 CORRELAÇÃO ENTRE A DIRETRIZ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E A AGENDA 2030 DA ONU

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi firmada em 2015 com a adesão de 193 Estados-membros da ONU e visa a redução das desigualdades sociais em todas as suas formas. Trata-se de um Pacto mundial que envolve países desenvolvidos e em desenvolvimento em que todos se comprometem a imbuir esforços para que esses objetivos sejam alcançados (ONU, 2024).

Foram anunciados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com 169 metas associadas e indivisíveis. A Agenda 2030 da ONU entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016. A principal intenção da adoção desses objetivos é acabar com a pobreza em todas as suas formas e dimensões, inclusive a pobreza extrema (ONU, 2024).

**Figura 1** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ONU



Fonte: ONU Brasil

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030 da ONU prevê a necessidade de termos cidades e comunidades sustentáveis, de modo a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Assim, a responsabilidade recai sobre os gestores públicos, que deverão pensar formas criativas de

reduzir a exclusão social, a violência e tornar a cidade um lugar de respeito ao meio ambiente, de forma a garantir a sobrevivência das gerações presentes e futuras (ONU, 2024).

Para que houvesse uma maior compreensão e especificação do que deve ser implementado para a concretização desse objetivo, ele foi fragmentado, enunciando uma série de metas que devem ser seguidas, como é o caso do estabelecido na ODS 11.1 e 11.3. Até 2030, deverá ser garantido o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas, bem como deverá ser aumentada a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos e participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países (ONU, 2024).

Contudo, para a concretização desse objetivo sustentável, além do empenho da sociedade e principalmente dos gestores públicos, há a necessidade do adequado uso dos instrumentos legais de política urbana. Isto porque é através do planejamento urbano e da aplicação desses instrumentos que as políticas públicas são elaboradas, implementadas e executadas, o que pode proporcionar aos cidadãos uma melhoria na qualidade de vida.

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho:

O direito a cidades sustentáveis é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas. Daí podemos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade. Sem conferir-se a tal direito a importância que deve ostentar, nenhuma ação de política urbana alcançará o bem-estar de seus habitantes (Carvalho Filho, 213, p. 46).

O Estatuto da Cidade trouxe como uma de suas diretrizes gerais a gestão democrática da cidade, prevendo no artigo 2º, inciso II: a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001).

A gestão democrática da cidade é um tema tão caro para a ordem urbanística que mereceu destaque no Capítulo IV, do Estatuto da Cidade, estabelecendo-se no artigo 43 que:

para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

De acordo José dos Santos Carvalho Filho:

A gestão democrática exclui a tradicional gestão exclusiva do Poder Público, aquela que, por não ser ouvida a sociedade civil, acabou por ensejar uma série de descalabros na ordem urbanística. Se um plano urbanístico resulta apenas de pareceres técnicos elaborados em gabinetes de autoridades administrativas, as ações que dele provierem não representarão, com certeza, os anseios das comunidades. Como o alvo da política urbana é o bem-estar da população, deve esta participar, em cogestão, para as ações e estratégias adequadas (Carvalho Filho, 2013, p. 48).

Somente é possível atender à diretriz geral da gestão democrática da cidade ao possibilitar a efetiva participação da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento das políticas de planejamento urbano, pois são os habitantes da cidade que sentem no dia a dia as benesses ou dissabores resultantes da implementação dessas políticas (Saule Júnior, 2007).

A gestão democrática da cidade é expressão própria do exercício da cidadania e da democracia participativa, inserindo todos os interessados no engajamento para a participação na formulação de políticas públicas, possibilitando que o cidadão se envolva de forma direta no planejamento urbano, e se sinta como parte integrante da cidade em que habita (Saule Júnior, 2007).

Para Nelson Saule Júnior:

A gestão democrática da cidade pressupõe a organização da sociedade civil, para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania. Assim, os instrumentos da democracia participativa precisam ser utilizados como forma de garantia do direito às cidades sustentáveis (Saule Júnior, 2007, p. 56).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, apresenta uma série de diretrizes aplicáveis à política urbana dentre as quais: garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; 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 e o planejamento do desenvolvimento das cidades (Brasil, 1988).

O Plano Diretor é previsto na Constituição Federal no artigo 182, § 1º, como um dos principais instrumentos de regulação da política urbana, considerado pelo texto constitucional como instrumento básico e fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatória sua elaboração para as cidades com mais de vinte mil habitantes. A gestão

democrática da cidade deve ser efetivada nos vários instrumentos legais de política urbana, dentre eles o Plano Diretor Estratégico (Brasil, 1988).

Este tem sua previsão legal no artigo 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade. Trata-se de um dos instrumentos do planejamento urbano municipal, sendo que o seu detalhamento aparece nos artigos 39 a 42-B deste Diploma Normativo. Segundo Toshio Mukai:

o artigo 39, expressa o disposto no § 2º do art.182 da Constituição quando diz que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; acrescenta, entretanto, que deva ser assegurado o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º da Lei (Mukai, 2019, p. 64).

Ainda de acordo com o referido autor, há a “obrigatoriedade de que a comunidade participe de tão importante evento, como é o planejamento municipal, base de toda a política urbana”. A participação popular na elaboração da política urbana é consectário e garantia própria do fundamento constitucional da cidadania, valor este inestimável em um Estado Democrático de Direito (Mukai, 2019).

O artigo 43 do Estatuto da Cidade, ao disciplinar a gestão democrática da cidade, orienta os gestores públicos municipais a respeitar a participação da sociedade civil na formulação e estabelecimento da política urbana municipal. Sendo que o artigo 52 deste mesmo Diploma Legal prevê que o Prefeito municipal incorre em improbidade administrativa, caso venha a obstaculizar a participação dos cidadãos na elaboração do Plano Diretor (Brasil, 2001).

De acordo com Adir Ubaldo Rech, Maria Carolina Gullo e Luciana Scur (2019, p. 57): “o princípio da participação popular resgata a origem das cidades, devolve o poder de decidir ao seu verdadeiro dono, o povo, e torna o Plano Diretor um projeto de planejamento com espírito de cidadania”.

Este importante instrumento de política urbana deve englobar o território de todo o município, e a lei que o instituiu precisa ser revista, pelo menos, a cada dez anos, sendo que o seu processo de revisão deverá estabelecer a previsão de audiências públicas, de forma a garantir a participação da sociedade e a publicidade quanto às informações e documentos, permitindo o acesso de qualquer interessado a esses documentos e informações (Rech et al, 2019).

Além disso, o Plano Diretor deve trazer previsão com relação às áreas de risco, áreas de especial interesse turístico, atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental, a delimitação das áreas urbanas onde será aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização

compulsórios, sistemas de transporte e questões relativas a rotas de acessibilidade das pessoas com deficiência (Brasil, 2001).

Conforme esclarece o IPEA no repositório “O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana”, ocorreu:

uma ampla disseminação dos planos diretores, uma vez que cerca de 2 mil municípios contam com o documento elaborado”. É positivo constatar que esses planos incorporaram instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com destaque para temas como gestão do uso do solo, zoneamento, habitação e sistema viário, em comparação com outros assuntos que recebem menos atenção (Margut et al., 2016, p. 11)

Entretanto, esse repositório avalia, com base em uma análise qualitativa, que, apesar do avanço, “essa incorporação das diretrizes nos planos diretores quase nunca veio acompanhada da real aplicação dos instrumentos” (Margut et al., 2016).

É certo que, para a cidade ser pensada de forma a incorporar as diretrizes previstas nos Planos Diretores e em seus processos de revisão, há a necessidade de se levar em conta a vontade popular e, com isso, podemos alcançar as metas previstas na ODS 11. Visto que não há a possibilidade de inclusão e redução das desigualdades sociais sem que os diversos atores sejam ouvidos.

A aplicabilidade concreta da Diretriz da Gestão Democrática da Cidade expressa uma das formas mais legítimas da democracia participativa na efetivação de políticas públicas atinentes ao planejamento urbano, pois permite que os cidadãos sejam ouvidos e possam contribuir para a melhoria da sua cidade. Isso se traduz em uma participação direta dos cidadãos no espaço de decisão, o que se coaduna com a previsão contida na ODS 11.3.

### 3.6. INCLUSÃO DIGITAL E GRUPOS VULNERÁVEIS

Apesar da democratização do uso de aparelhos tecnológicos, tais como “smartphones”, computadores e “tablets”, o acesso a essas tecnologias não se dá de maneira uniforme nas várias regiões do país ou dentro de uma mesma cidade, demonstrando que ainda há grandes desafios a serem alcançados com relação a esse tema, que em determinadas situações pode acabar por reforçar as desigualdades (Andrade et al, 2021).

O artigo 5º, LXXIX, da Constituição Federal, disciplina que: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”, trazendo a previsão da inclusão digital como um direito fundamental do indivíduo, atualizando, desta feita, o rol constitucional de direitos e garantias individuais no Texto Constitucional. Essa inclusão foi materializada por meio da Emenda Constitucional nº 115/2022 (Brasil, 1988).

Outro marco legislativo que trata da inclusão digital é a Lei nº 12.965/2014, que disciplina o Marco Civil da Internet, estabelecendo princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, além de determinar as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria. Em seu artigo 4º, I, preceitua que “A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I - do direito de acesso à internet a todos” (Brasil, 2014).

A Organização das Nações Unidas declarou, em 2011, o acesso à internet como um direito humano. E em 2021, no período da pandemia, este organismo internacional destacou que a crise sanitária aumentou a vulnerabilidade de determinados grupos, especialmente no que diz respeito às desigualdades sociais e à discriminação. Assim, recomendou que as plataformas digitais devem ser inclusivas, de modo a proporcionar que a parcela da população mais vulnerável consiga acessar e utilizar essas tecnologias (ONU, 2021).

Contudo, apesar da disseminação da sua utilização, essas tecnologias nem sempre são pensadas de modo a abranger os grupos mais vulneráveis da população, que precisam de mecanismos específicos que lhes garantam a inclusão digital, a exemplo dos idosos e das pessoas com deficiência (Velasquez et al, 2024).

Além disso, a infraestrutura nem sempre é adequada, e a qualidade e disponibilidade de internet de alta velocidade variam significativamente dentro de uma mesma cidade. Em geral, a velocidade é maior em bairros com melhor infraestrutura, enquanto em áreas menos estruturadas a conexão tende a ser mais lenta. Essa disparidade acentua as desigualdades e constitui um elemento que contribui para a exclusão digital. (Tucunduva, 2024, p. 311).

Um fator adicional que pode ser considerado uma barreira diz respeito ao letramento digital, que reflete a falta de habilidade para acessar esses dispositivos. Essa barreira acaba por atingir com maior recorrência determinados grupos sociais, como é o caso dos idosos, que mesmo tendo acesso ao dispositivo tecnológico não sabem usá-lo de maneira adequada, o que impede uma maior inclusão digital (Tucunduva, 2024, p. 311).

A pandemia da COVID-19 escancarou essa realidade, não somente em relação à exclusão digital, mas também ao expor as mais diversas desigualdades (Alfonsin e Chala, 2020). O próprio movimento “#fiqueemcasa” que teve início nas redes sociais não pode ser usufruído por todos, mas somente por parte privilegiada da população que dispunha de uma infraestrutura adequada para que o exercício da profissão pudesse ser realizado do interior da sua residência (Andrade et al, 2024). A disponibilização das plataformas digitais no endereço eletrônico da Prefeitura de São Paulo para que se desse início às discussões da revisão intermediária do Plano Diretor não foi pensada para o alcance de todos, necessitando ser

aperfeiçoada para abarcar os idosos e as pessoas com deficiência, que de início ficaram excluídas do debate por ausência de tecnologias adequadas que proporcionassem a participação desses grupos vulneráveis (Velasquez et al, 2024).

Essa inadequação com relação à acessibilidade das pessoas idosas e com deficiências foi objeto de uma ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A notícia da ausência de acessibilidade destes grupos às plataformas digitais disponibilizadas pela Prefeitura chegou por meio da sociedade civil, que levou a problemática e expôs que essas ferramentas digitais estariam excluindo a participação desta parcela vulnerável da população (ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0000).

A verificação a respeito da adequação com relação às regras de acessibilidade digital é realizada por meio do atendimento ao previsto no selo de acessibilidade digital. Segundo a página eletrônica da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, o Selo de Acessibilidade Digital:

certifica sítios e portais eletrônicos que cumprem com critérios de acessibilidade estabelecidos nacional e internacionalmente. Os responsáveis por sítios e portais eletrônicos podem requerer o Selo à Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, que, em conjunto com a Comissão Permanente de Acessibilidade, avaliará a acessibilidade das páginas submetidas, segundo critérios e procedimentos estabelecidos na Portaria SMPED 57/2024. Os requerentes cujos sítios ou portais eletrônicos avaliados cumpram com os referidos critérios serão contemplados com o Selo de Acessibilidade Digital (Prefeitura de São Paulo, 2024).

O artigo 2º, § 1º, da Portaria nº 57/2024 da Secretaria da Pessoa com Deficiência estabelece os critérios de avaliação da acessibilidade em sítios eletrônicos disciplinando que:

A avaliação do sítio ou portal da Internet considerará a aderência às diretrizes de acessibilidade digital segundo os seguintes validadores automáticos, cujos links de acesso estão disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência – SMPED:

I - Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios – ASESWEB;

II – Access Monitor;

III - WAVE — Web Accessibility Evaluation Tool;

IV - Outras ferramentas mediante aprovação da CPA Digital, com a consequente disponibilização dos respectivos links de acesso no sítio eletrônico da SMPED.

§ 2º O Selo de Acessibilidade Digital será concedido ao conjunto de páginas eletrônicas que obtiverem cumprimento total da lista de verificação para análise manual de acessibilidade em portais e sítios eletrônicos (Anexo I) ou que estiverem em conformidade com norma da ABNT superveniente.

O *Access Monitor* é um validador automático que verifica a aplicação das diretrizes de acessibilidade nos conteúdos HTML de um sítio *web* e o *WAVE — Web Accessibility Evaluation Tool* são programas de *software* ou serviços *online* que ajudam a determinar se o conteúdo da *web* atende a diretrizes de acessibilidade.

Foi realizada uma análise do serviço Selo Digital, que, com base em uma aferição automática, apresentou o seguinte resultado: 1 – Portal Participe + (80,05%) – inapto ao selo digital; 2 – Portal Gestão Urbana (81,25%) – inapto ao selo digital; 3- Portal Revisão do Plano Diretor (100%) – possivelmente apto; 4- Relatório de Monitoramento – não avaliado e 5 – Canal do Youtube – não avaliado. A conclusão da avaliação realizada pelo serviço Selo Digital foi a seguinte:

Encontramos muitos obstáculos de acessibilidade que necessitam ser adequados. O relatório com 100% de nota não garante total acesso ao conteúdo, por isso é necessário realizar a avaliação manual. Esses obstáculos encontrados não são adequados para deficiência visual, intelectual, autismo, dislexia e outras (ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0000)

Também foi constatado que nenhuma audiência pública apresentava intérprete de libras, legendas ativas, o cadastro do Portal Participe + não continha ferramentas assertivas, bem como os formulários para envio das propostas continham vários obstáculos e não havia documentos disponibilizados no formato PDF. Além disso, o acesso aos mapas também apresentava problemas, impossibilitando a compreensão destes documentos por parte das pessoas com deficiência (TJSP – ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0000).

A propositura desta ação civil pública pela Defensoria Pública levou à suspensão do procedimento de revisão do PDE no município de São Paulo até que as devidas adaptações nas plataformas digitais fossem realizadas e proporcionassem a estes grupos vulneráveis a participação nas discussões relativas à revisão intermediária do PDE (2021-2023). O Ministério Público do Estado de São Paulo integrou esta ação judicial na qualidade de fiscal da ordem jurídica (TJSP – ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0000).

Vale frisar que a propositura da ação somente ocorreu porque entidades da sociedade civil representativas destes segmentos foram até a Defensoria Pública e noticiaram a falta de acessibilidade nos endereços eletrônicos disponibilizados pela Prefeitura, o que representava uma barreira significativa para que esses grupos pudessem vir a participar de tão importante discussão a respeito da cidade de São Paulo. Ademais, fica demonstrada a importância dessa interlocução da população com os órgãos fiscalizadores do Estado, que em situações como estas podem vir a garantir a participação e o exercício da cidadania (TJSP – ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0000).

O uso das tecnologias pode ser um fator facilitador do processo participativo, permitindo que pessoas que antes não participariam devido ao caráter presencial das atividades possam contribuir nas discussões sobre o planejamento urbano, por meio de plataformas digitais.

Na revisão intermediária do PDE ocorrida no município de SP (2021-2023), a realização de atos na modalidade virtual se deu de forma exclusiva na fase inicial, em virtude do isolamento social imposto pela pandemia. Contudo, mesmo após essa fase, as discussões foram promovidas de maneira híbrida, de modo que uma grande parte das participações se deu de modo virtual (São Paulo, Gestão Urbana, 2021).

O endereço eletrônico “Plano Diretor SP revisão 2021-2023” apresenta um panorama da participação social na revisão intermediária do PDE do município de São Paulo, demonstrando a importância da disponibilização dos meios digitais para que a população possa participar da discussão (São Paulo, Plano Diretor, 2024).

Isso indica que o uso das tecnologias foi um facilitador da participação popular no processo de revisão intermediária do PDE do município de SP. Entretanto, apesar dessas plataformas terem sido postas à disposição da população desde o início deste processo de discussão, não foram pensadas de forma a abranger determinada parcela da sociedade considerada mais vulnerável, transformando-se em parte em fator de exclusão social, o que demandou a judicialização e a busca de medidas adaptativas que permitissem a participação desses grupos vulneráveis no processo de discussão.

### 3.7 AS DIFICULDADES DE UMA REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO INICIADA NA FASE DE ISOLAMENTO SOCIAL DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

A revisão intermediária do PDE do Município de São Paulo teve seu início no ano de 2021, em um contexto de isolamento social devido à pandemia da COVID-19. Isto tornou mais difícil o processo participativo durante a etapa prévia, pois devido a essas circunstâncias específicas, uma grande parte dos habitantes da cidade de São Paulo permanecia em casa como forma de evitar o alastramento do contágio da doença (São Paulo, Gestão Urbana, 2021).

Esse fator específico levou à necessidade de adiamento de uma série de atos e atividades, principalmente os que dizem respeito à participação dos cidadãos na discussão dos assuntos que deveriam ser inseridos na revisão. Incrementou-se, assim, o desenvolvimento de estratégias relativas às plataformas que dessem preferência ao uso da tecnologia, de modo que os cidadãos pudessem vir a participar de modo virtual (MPSP – IC 50/2021).

Porém, mesmo com o desenvolvimento de plataformas e endereços eletrônicos que tivessem o intuito de tornar possível a inclusão dos cidadãos no processo de discussão, essas tecnologias não foram desenvolvidas de forma a tornar possível a participação de determinados grupos sociais, a exemplo dos idosos e das pessoas com deficiência. Isso resultou na propositura

de ação civil pública para que houvesse uma readequação dessas tecnologias (TJSP – ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0000).

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo propôs a ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0053, que visava discutir a inclusão dos idosos e das pessoas com deficiência no processo de discussão atinente à revisão do PDE do município de São Paulo, pois as plataformas disponibilizadas para participação cidadã não dispunham de recursos próprios, como legendas ativas e intérpretes de libras. Somam-se a isso, as maiores dificuldades das pessoas idosas de lidar com os recursos tecnológicos, o que poderia vir a acentuar ainda mais a exclusão destes grupos vulneráveis nesta importante discussão.

O Ministério Público participou desta ação judicial na qualidade de fiscal da ordem jurídica, concordando com o pedido de liminar que buscava a suspensão dos trabalhos de discussão a respeito da revisão intermediária do PDE, até que fossem realizadas as devidas adaptações que proporcionassem a inclusão desses grupos vulneráveis na revisão intermediária. Isto resultou em um acordo com o Município de São Paulo, que fomentou as devidas modificações tecnológicas na plataforma “participe+” da Prefeitura do Município de São Paulo e possibilitou uma maior participação dos idosos e pessoas com deficiência no processo participativo (MPSP – IC 50/2021).

Além desta ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, foram diversos os movimentos da sociedade civil que ofereceram notícias de fato ao Ministério Público do Estado de São Paulo apontando eventual desrespeito à diretriz da gestão democrática da cidade, sob o argumento de que não foi apresentado um diagnóstico incial, bem como não se estava respeitando o devido processo participativo nesta etapa inicial de discussão da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (MPSP – IC 50/2021).

### 3.8 A REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE (2021 – 2023) E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

O município de São Paulo passou pelo processo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (2021-203), em atendimento à previsão contida no artigo 40, § 3º do Estatuto da Cidade, bem como com relação à Lei Municipal nº 16.050/2014. Estes dispositivos trazem a exigência de que “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (Brasil, 2001).

Segundo a página eletrônica “Plano Diretor SP – revisão 2021/2023”, a revisão intermediária do PDE do município de São Paulo buscou tornar mais efetivos os instrumentos previstos no Plano Diretor, orientando a cidade para um futuro mais justo e equilibrado.

Objetivou, ainda, incentivar as moradias em áreas dotadas de boa infraestrutura e emprego, bem como ampliar serviços e equipamentos públicos de qualidade em áreas mais afastadas do centro (São Paulo, 2021).

Dentre as matérias encaminhadas para integrar o processo de revisão estão: as ZEIS, HIS, ZEPEC, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, Instrumentos de política urbana e gestão ambiental, instrumentos indutores da função social da propriedade, consórcio imobiliário, cota de solidariedade, outorga onerosa do direito de construir, instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana, operações urbanas consorciadas, áreas de intervenção urbana, instrumentos de gestão ambiental, instrumentos de regularização fundiária, política de desenvolvimento econômico e sustentável, sistema de infraestrutura, política e sistema de saneamento ambiental, política e sistema de mobilidade, ações prioritárias, ações prioritárias no SAPAVEL, sistema de equipamentos urbanos e sociais e respectivas ações, e gestão democrática (São Paulo, Plano Diretor, 2021).

Nota-se que, pela variedade de temas a serem debatidos em um processo de revisão do Plano Diretor Estratégico, é indiscutível o nível de complexidade deste relevante instrumento de política urbana. Por isso, há a necessidade de garantia de participação de toda a sociedade civil durante todo o seu processo de elaboração e discussão, assim como na regulação dos instrumentos nele previstos, após a sua aprovação e transformação em lei (São Paulo, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2024).

Segundo informações retiradas da página eletrônica da Prefeitura do Município de São Paulo, a revisão do plano diretor foi estruturada em quatro etapas – etapa prévia e etapas 1, 2 e 3. Entre 2022 e 2023, foram realizadas 90 atividades participativas com a população, como audiências públicas, oficinas presenciais em todas as 32 subprefeituras, reuniões com conselhos municipais, visitas a terras indígenas, seminário e consultas públicas on-line. No total, a revisão intermediária contou com cerca de 18 mil participações e 12,4 mil contribuições em todas as suas etapas (São Paulo, 2023).

A etapa prévia aconteceu em 2021, com o lançamento da plataforma digital Plano Diretor SP. Nessa etapa, também foram realizados encontros com universidades, secretarias municipais e entidades da sociedade civil, além da divulgação do diagnóstico inicial (São Paulo, 2023).

A etapa 1 iniciou-se em 2022, quando o Município apresentou o diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico à sociedade civil, para junto da população identificar os limites e os temas prioritários, bem como houve a primeira consulta pública on-line (São Paulo, 2023).

Na etapa 2, o Município recebeu propostas da sociedade civil, e foi aberta à população a segunda consulta pública para o recebimento de propostas (São Paulo, 2023).

Na etapa 3, o Município apresentou propostas de ajustes do Plano Diretor. Nesta fase, houve a terceira consulta pública para que a sociedade incluísse contribuições na minuta prévia do projeto de lei (São Paulo, 2023).

Em 21 de março de 2023, a Prefeitura de São Paulo entregou o projeto de lei à Câmara Municipal. Desde a entrega do projeto de lei à Câmara Municipal, houve uma série de audiências públicas no intuito de ouvir a população com relação aos temas abordados. Essas audiências públicas foram realizadas tanto na Câmara dos Vereadores como nos diversos bairros da cidade, para que fossem trazidas propostas específicas e condizentes com a realidade de cada uma das regiões (São Paulo, 2023).

Contudo, os debates foram intensos no sentido de que se essas audiências públicas possibilitassem uma real e efetiva participação da população interessada, de modo que os habitantes da cidade de São Paulo pudessem concretamente trazer suas contribuições e impactar na solução dos problemas relativos ao planejamento urbano, concretizando-se assim a diretriz da gestão democrática da cidade (MPSP, IC 50/2021).

Houve em torno dessa discussão uma inevitável comparação por parte da sociedade civil com relação à que foi efetuada na aprovação do Plano Diretor realizada em 2014, que segundo documento emitido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento em 18 de agosto de 2021 em resposta ao “ofício PJHURB nº 4171/2021 – Autos nº 14.0279.0000050/2021-3 (SEI nº 29.0001.0079218.2021-60) – 5º PJ – “Revisão do ‘Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo”, foram realizadas 114 audiências públicas o que engloba: - todas as ações desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo; as 58 audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal, posteriormente ao envio do projeto ao Legislativo, ou seja, entre 24/10/2013 e 16/06/2014” (IC nº 50/2021 – SEI nº 29.0001.0064081.2022-95, parte 5, p. 16).

O parecer da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio ambiente sobre o PL 127/2023 apontou, na parte referente à participação popular, que: Em observância ao art. 40 § 4º Estatuto da Cidade, “esta Comissão elaborou, convocou e cumpriu intenso calendário de audiências públicas – regionais e temáticas, totalizando até o momento deste relatório 22 Audiências Públicas (Presentes: 1319, Manifestações: 291) e, para democratizar ao máximo a participação popular e dos Edis eleitos, conclamou as Comissões Técnicas a procederem ao processo participativo com a convocação de mais 5 (cinco) audiências/comissão, a critério de seus respectivos presidentes, facultando-lhes a apresentação e remessa de relatório a esta relatoria. Destas, resultaram, a saber, em nº de AP, Presentes (P) e Manifestações (M)”:

**Tabela 2** – Audiências públicas, número de participantes e manifestações realizadas nas comissões da Prefeitura de São Paulo durante a revisão intermediária do PDE (2021 – 2023).

Comissão	Audiências Públicas	Pessoas	Manifestações
Política Urbana	22	1.319	291
Constituição e Justiça	4	267	70
Finanças e Orçamento	2	14	6
Administração	5	323	63
Trânsito	3	293	32
Educação	5	250	80
Saúde	5	213	76

Autoria Própria. Fonte: Gestão Urbana.

Em resumo, o relatório apontou que foram realizadas 46 (quarenta e seis) audiências públicas, com presença de 2.679 pessoas em lista de assinaturas e 618 manifestações, cujo conteúdo integral dos eventos constam registrados em Notas Taquigráficas transcritas para o processo legislativo” (Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, 2023).

Ressalte-se que a gestão democrática da cidade é uma diretriz norteadora aplicável a todo o poder público, seja no executivo, no legislativo e no judiciário, seja em funções essenciais à justiça, como Defensoria Pública e Ministério Público. Todos sem exceção devem zelar pela observância e concretização desta diretriz, garantindo, a toda a população uma escuta qualificada, que insira o cidadão no processo democrático de modo a dar voz àqueles que querem e precisam ser escutados, mas nem sempre são ouvidos (Brasil, 2001).

Nos dizeres de Ermínia Maricato (2015, p. 57): “Construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto), é uma tarefa difícil, mas altamente transformadora”.

Dar voz não se restringe ao direito de simples participação nas discussões atinentes à política urbana. Para que se garanta a aplicação da gestão democrática da cidade, as audiências e consultas públicas e as oficinas devem ser realizadas em linguagem simples e acessível, de modo a permitir que as pessoas possam se inteirar dos assuntos submetidos à discussão e contribuam com sugestões para a melhoria da cidade (Freitas, 2018).

De acordo com Habermas:

Independentemente do fato de que os próprios políticos precisam ser informados por seus especialistas, simplesmente não é verdade que as considerações políticas complexas não possam ser traduzidas na linguagem da compreensão cotidiana dos cidadãos interessados (ou seja, de todos) – caso contrário, não seriam considerações políticas (Habermas, 2023, p. 118).

Este ensinamento se aplica perfeitamente à participação popular nas questões urbanísticas, que, em regra, apresentam um alto nível de complexidade, de modo que a acessibilidade da linguagem permite aos cidadãos que se familiarizem com os temas discutidos

e que possam vir a ter propriedade para opinar e propor soluções para os problemas concretos da sua cidade.

Essa garantia de que haverá o respeito à gestão democrática da cidade e, por consequência, à participação social na elaboração, execução e fiscalização das políticas urbanas não teria possibilidade de ser alcançada se o Texto Constitucional não tivesse munido o cidadão de instrumentos jurídicos e órgãos fiscalizadores que estivessem à disposição da população em caso de eventual descumprimento, a exemplo da Defensoria Pública e do Ministério Público. Essas são funções essenciais à justiça, com atribuição constitucional de zelar pelos Direitos Humanos e o exercício da democracia e da cidadania (Brasil, 1988).

O Ministério Público é previsto no texto constitucional como uma das funções essenciais à justiça, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tem como uma de suas funções institucionais descritas no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988).

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) traz o Ministério Público como um dos legitimados para a propositura da ação civil pública e como atribuição exclusiva a promoção do inquérito civil, disciplinando a defesa da ordem urbanística como uma das matérias a serem protegidas por estes instrumentos processuais (Brasil, 1985).

O inquérito civil tem demonstrado ser um importante instrumento de natureza extrajudicial na defesa da ordem urbanística e no adequado planejamento urbano, permitindo que o Ministério Público obtenha acesso a informações e documentos, de modo a averiguar o cumprimento da lei em todas as etapas do Plano Diretor, bem como verificar se há a observância da gestão democrática da cidade, garantindo-se, assim, o acesso da população interessada na elaboração do Plano Diretor e de seus subsequentes processos de revisão (MPSP, IC 50/2021).

A instauração de um inquérito civil se insere em contexto de controle social da gestão democrática da cidade aplicada aos instrumentos de política urbana, possibilitando às associações (colegitimados pela lei para a propositura de ações civis públicas), movimentos sociais e a toda a sociedade civil que noticiem ao Ministério Público eventuais descumprimentos desta importante diretriz norteadora da participação popular na ordem urbanística (Mazzilli, 2008).

José dos Santos Carvalho Filho explica com propriedade a ideia de controle social expressando o seguinte: “O sentido de controle social reside na possibilidade de admitir que

segmentos da sociedade possam exercer função controladora a título de cooperação com o Poder Público – este controlador natural de tais atividades” (Carvalho Filho, 2013, p. 83).

Essa cooperação entre os cidadãos da cidade de São Paulo e o Poder Público possibilita que os habitantes da cidade além de contribuir com ideias e sugestões para a melhoria da cidade, consigam fiscalizar o cumprimento das Diretrizes previstas no Estatuto da Cidade em todas as questões urbanísticas, inclusive na elaboração e revisão de um Plano Diretor, informando ao Ministério Público eventuais ilegalidades que possam ter ocorrido nesse processo. Foi o que ocorreu no tocante ao PDE de 2014 e na Revisão Intermediária do PDE do município de São Paulo (2021-2023), em que diversas entidades da sociedade civil apresentaram notícias de fato ao Ministério Público trazendo o que entenderam por violações. Tais reclamos resultaram na instauração dos Inquéritos Civis nº 71/2013 e nº 50/2021, exercendo, assim, o controle social durante todas as etapas da elaboração do PDE de 2014 e da revisão intermediária do PDE (2021-2023).

#### **4. PARTICIPAÇÃO POPULAR JUNTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Temas relacionados às questões urbanísticas, por envolverem o bem-estar e a qualidade de vida dos moradores da cidade, em regra, ensejam muitas disputas entre variados grupos, sendo que algumas decisões podem gerar o descontentamento de uns em detrimento de outros. É o que ocorreu na discussão da elaboração do Plano Diretor de 2014 e na revisão intermediária do PDE de 2023 (MPSP, IC 71/2013, IC 50/2021).

Diversas foram as notícias de fato feitas por movimentos da sociedade civil à Promotoria de Habitação e Urbanismo no transcorrer desses processos legislativos, apontando eventuais ilegalidades que estariam ocorrendo e pedindo ao Ministério Público a tomada de providências para que fossem sanadas essas possíveis irregularidades. Os motivos apresentados foram de diversas ordens, mas em sua grande maioria versavam a respeito da ausência ou insuficiência da participação popular (MPSP, IC 71/2013, IC 50/2021).

Os quadros a seguir trazem as principais notícias de fato, manifestações, reuniões e reclamos trazidos pela sociedade civil ao MPSP no tocante ao IC nº 71/2013, bem como ao IC nº 50/2021:

**Quadro 1** – Participação popular junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo no Inquérito Civil nº 71/2013.

<b>INQUÉRITO CIVIL 71/2013</b>	
<b>ENTIDADE</b>	<b>CONTEÚDO/ COMENTÁRIO</b>
Frente em Defesa do Plano Diretor da Cidade de São Paulo	O manifesto foi assinado por 237 entidades da sociedade civil, encaminhado ao MP em 18 de abril de 2013, visando assegurar um novo amplo processo participativo em todas as fases de sua elaboração, com a finalidade de se garantir de forma efetiva a gestão democrática da cidade diante da necessária avaliação e construção coletiva para esse novo plano diretor.
A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano enviou convite ao MP em 18/04/2013.	O convite consistiu em chamar a instituição para participar de todas as fases de discussão do Plano Diretor.

Movimento Bairros Verdes	Apresentou-se o Manifesto Bairros Verdes ao MP, em 27/08/2013, relatando que os canais de participação parecem não ser únicos para população, o que torna impossível a inclusão da proposta das entidades que fazem parte deste manifesto encaminharem suas propostas por meio das plataformas disponibilizadas pela Prefeitura, pois a manifestação não foi apresentada no formato de formulário e nem no formulário próprio contido na plataforma digital, de forma que a petição apresentada por este movimento foi desconsiderada. O formulário disponibilizado na página eletrônica Gestão Urbana é direcionado para 12 objetivos escolhidos, em que os grupos de trabalho poderiam escolher apenas dois objetivos daqueles preestabelecidos, com a apresentação de um número determinado de propostas fixado pela Municipalidade. Este foi um dos fatores que impossibilitou o envio da proposta por este Movimento.
Movimento Defenda São Paulo	Ofereceu notícia de fato ao MP em 03/09/2013, apontando ilegalidades no processo participativo no tocante à publicidade, irregularidades nos mapas, falta de clareza da linguagem e prazo insuficiente para discernimento e críticas.
SOS SEGO Vila Madalena	Apresentou manifestação ao MP pedindo para garantir a ampla participação popular na discussão do PDE de SP, argumentando que a Gestão da Prefeitura só estava atendendo aos próprios interesses, sem considerar os anseios da população, e a devida participação popular. Isto porque houve a recusa com relação à entrega de propostas escritas na oficina de 27/07/2013, não foram permitidas perguntas do público em Plenário, o tempo de consulta foi inadequado, havia poucos moradores presentes, a maioria dos participantes era associações, entidades e do setor privado. A minuta do PDE foi publicada em 23/08/2013 e a oficina devolutiva marcada para 31/08/2013, mostrando-se insuficiente este prazo para que a população pudesse compreender o conteúdo e fazer comentários, além do documento ter sido redigido em linguagem de difícil compreensão.
SAAP – Associação dos Amigos de Alto Pinheiros	Apresentação de manifestação junto ao Ministério Público alegando falta de transparência com relação as demandas realizadas, apresentação de perguntas de caráter genérico, bem como quais os resultados que se pretende alcançar por meio das alterações propostas. A apresentação de propostas concretas somente se deu na 4ª etapa de revisão participativa do PDE, limitando o tempo das discussões e da participação popular.
Entidades Populares e Movimentos e Movimentos em Defesa de um Plano Diretor que inclua excluídos e excluídas na cidade de São Paulo.	Manifesto enviado ao MP apontando ser necessária a realização de uma Reforma Urbana, que contenha a previsão de moradia de qualidade, com menor custo e com a participação dos beneficiários que lutam pelo direito à moradia há mais de 30 anos; regularização fundiária; a indicação clara da composição do FUNDURB e o estímulo à

	participação de todos os cidadãos na política de desenvolvimento urbano.
Movimento Movimenta São Paulo	Notícia de fato oferecida ao MP em 06/09/2013, argumentando ilegalidades na condução das discussões relativas ao PDE, como transparência e prazos exígues para a manifestação da população e a condução de forma desordenada à revelia da participação popular.
Carta Aberta em Defesa do Direito Fundamental da Vida e da Respiração na cidade de São Paulo	Carta Aberta enviada ao MP, pedindo que na discussão e elaboração do PDE seja respeitada a saúde da coletividade, bem como que o PDE – 2005 seja tido como norma-piso e que sejam levadas em conta melhorias e garantias imediatas ao bem-estar social da população do município de São Paulo.
Movimento Defenda São Paulo	Notícia de fato oferecida ao MP, alegando a concessão de prazo reduzido para que a população pudesse opinar a respeito da minuta do PDE. Esta foi publicada no dia 20 de agosto e a primeira audiência pública marcada para 02/09/ 2013. Argumentando a violação ao princípio da proporcionalidade, princípio do contraditório entre a municipalidade e os cidadãos, bem como número insuficiente de audiências públicas.
Frente de Moradores, Associação Moradores Amigos do Panamby e Associação Morumbi Melhor	Notícia de fato oferecida ao MP sugerindo que a discussão relativa ao PDE tenha continuidade na Câmara dos Vereadores e que os debates garantam a efetiva participação popular.
Manifesto pela Preservação e Proteção das Zonas Exclusivas Residenciais – ZERs (bairros verdes) no PDE da Cidade de São Paulo.	Argumentando ao MP a importância da proteção dos bairros verdes na discussão do PDE, em virtude da formação de ilhas de calor, temperaturas elevadas, danos e impactos à saúde.
Movimento Defenda São Paulo	Levou notícia de fato ao MP, argumentando a existência de vício insanável, com fundamento em ter sido convocada audiência pública a ser realizada no dia 21/04/2014, sem a disponibilização do texto, quadros e mapas, bem como a existência de texto substitutivo sem o conhecimento da população, viciando por completo o debate sobre a matéria.
Notícia de fato Gilberto Natalini	Fundamentos: Não apresentação de estudo de impacto ambiental em relação aos eixos de estrutura e transformação urbana; Eixo de Estruturação de Transformação Urbana são verdadeiras Operações Urbanas Consorciadas; A revisão da Lei não poderá alterar os coeficientes de aproveitamento básico estabelecido nos quadros 2 e 2 <sup>a</sup> ; a permissão para instalação de atividades não residenciais nas zonas especiais de proteção cultural.
Movimento ZER Legal	Envio de mensagem eletrônica ao MP pedindo a realização de reunião para garantir que a discussão do Plano Diretor se paute pela gestão democrática da cidade.
Abaixo-assinado elaborado pelo CONSEG JARDIM DA SAÚDE e Movimento ZER Legal.	Pedindo a alteração do inciso, II do artigo 13 do PL 688/2013
Representação dos Proprietários de Imóveis localizados no perímetro da Operação Consorciada Água Espraiada	Solicita ao MP que os ajude a garantir o direito a ter o uso social das propriedades, pois não são mais considerados ZERs e a OUAE está quase esgotada.

Conselho Comunitário Penha de França	Nenhuma das propostas apresentadas pelo Conselho Comunitário foi levada em consideração, bem como a alegação de ilegalidade na apresentação e votação do Plano Diretor Regionalizado da Macrorregião da Penha de França.
--------------------------------------	--

Autoria Própria. Fonte: MPSP – IC nº 71

Quadro 2 – Participação popular junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo no Inquérito Civil nº 50/2021.

<b>INQUÉRITO CIVIL N° 50/2021</b>	
<b>ENTIDADE</b>	<b>CONTEÚDO/COMENTÁRIO</b>
Movimento Defenda São Paulo	Carta Aberta apresentada ao MP, assinada por 114 entidades da sociedade civil e com o apoio de 93 pessoas físicas, pedindo o adiamento do início das audiências públicas relativas à revisão intermediária do PDE de 2023, em virtude do isolamento social da COVID-19.
Frente São Paulo pela Vida	Constituída por 481 organizações da sociedade civil. Apresentou notícia de fato ao MP em 18/06/2021, questionando a participação popular no processo de revisão intermediária do PDE, iniciada na fase de isolamento social da pandemia.
Manifesto pela Proteção ao Mirante de Santana	Contra a verticalização do Jardim São Paulo. Neste Manifesto, foram colhidas 1.234 assinaturas.
Ação Judicial Vereador Donato	Apontando irregularidades na contratação por dispensa de licitação da Fundação de Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia, contratada para a elaboração de estudos técnicos para nortear os trabalhos administrativos da revisão. Essa contratação foi suspensa pelo TJSP em ação judicial ajuizada à época vereador Donato, com fundamento de que essa contratação não se enquadra nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.
Manifesto Congregação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP	Pedido de adiamento do início do processo de discussão da revisão intermediária do PDE 2021-2023, em virtude de os trabalhos terem marcado o seu início ainda na fase de isolamento social da pandemia da COVID-19.
Notícia de fato feita por Guilherme Boulos, Raquel Rolnik e Celso Santos de Carvalho	Notícia de fato realizada em 01/06/2021, pedindo a suspensão do processo de revisão do PDE de 2023 enquanto durar a situação de crise sanitária.
Recomendação Conselho Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo	Os Conselheiros e Conselheiras do CMH recomendaram, em 05/07/2021, a suspensão dos trabalhos atinentes à revisão intermediária do PDE 2021-2023, até que seja cessado o estado de emergência e calamidade pública para enfrentamento da COVID-19.
Recomendação NE-HABURB N° da Defensoria Pública	Argumentou-se que as plataformas digitais disponibilizadas pela Prefeitura não atendem os requisitos necessários para que os idosos e as pessoas com deficiência possam participar de maneira adequada da revisão do PDE 2021-2023. Por esse motivo, recomendou-se a suspensão da revisão. Essa recomendação foi enviada ao MP para que se manifestasse como fiscal da ordem jurídica. O Ministério Público se manifestou pela suspensão da revisão, a Prefeitura não suspendeu os trabalhos com base na recomendação. A Defensoria Pública

	ingressou com ACP, com pedido de liminar e o Judiciário determinou a suspensão da revisão, até que a Prefeitura adequasse as plataformas digitais participativas e os idosos e as pessoas com deficiência pudessem participar do processo de revisão.
Deliberação nº 07/2021 Conselho de Arquitetura e Urbanismo	Recomendando o adiamento dos processos de revisão dos Plano Diretores em todos os municípios do estado de São Paulo, até que os trabalhos possam ser realizados com segurança sanitária.
Reunião com o Prefeito Ricardo Nunes ocorrida no MP em 30/08/21.	Dentre os assuntos debatidos está a necessidade de ser assegurada a participação popular no processo de revisão e a ampliação do cronograma da revisão intermediária do PDE.
Reunião com a Frente São Paulo pela Vida em 01/09/21	O objeto da reunião diz respeito à condução do processo participativo na revisão intermediária do PDE de 2023, bem como pedido de devolutiva com relação às declarações do Prefeito Ricardo Nunes manifestadas na reunião ocorrida em 30/08/2021.
Reunião com o CMPU 16.09.2021	Para tratar das alterações a serem realizadas no cronograma da revisão intermediária do PDE.
Notícia de fato da Frente São Paulo pela Vida	Notícia de fato oferecida em 26/11/21, pela pactuação das regras da participação popular e cidadã na revisão intermediária do PDE.
Recomendação nº 4260/2021 – MPSP	Em atendimento à Recomendação do MPSP, o CMPU acabou por rever o planejamento inicial no sentido de prorrogar o prazo da revisão do PDE em 12 meses, com a possibilidade de prorrogação por mais 12 meses. O motivo desta recomendação foi a notícia de fato apresentada pela Frente São Paulo pela Vida oferecida na reunião realizada com o MP em 01/09/21, bem como a audiência realizada com o Prefeito Ricardo Nunes que se mostrou disposto a realizar as modificações sugeridas pelo Ministério Público.
Câmara dos Vereadores	A Câmara dos Vereadores ignorou a pactuação feita pela Prefeitura no âmbito do CMPU e, sem qualquer critério técnico publicizado, na sessão ocorrida no último dia 08/12, votou aquele projeto de lei e fixou o prazo reduzido de “180 (cento e oitenta) dias” para a conclusão dos trabalhos no âmbito do executivo municipal, conforme emenda nº 01/21 apresentada pelo líder do governo.
Recomendação de Avaliação Técnica pelo MP	A respeito da possibilidade de veto ao referido projeto de lei, de modo a ser garantido o prazo mínimo de 12 meses. O projeto de lei foi sancionado, dando origem à Lei nº 17.725, de 16 de dezembro de 2021.
Frente São Paulo pela Vida	Notícia de fato realizada, trazendo como motivação a aprovação da redução do prazo para o término dos trabalhos do executivo com relação à revisão do PDE, com a solicitação de reunião com a Promotoria da Habitação e Urbanismo do MPSP para tratar de alternativas de contestação do projeto aprovado. A reunião foi realizada em 30/03/22.
Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento	Reunião com o Secretário Municipal de Urbanismo e Licenciamentos em 09/02/22 para esclarecimentos com relação ao cronograma adotado.
Frente São Paulo pela Vida	Notícia de fato da Frente São Paulo pela Vida (10/05/22) solicitando o reagendamento das reuniões

	que constam no cronograma da Prefeitura de São Paulo, até que haja correção dos vícios, equívocos, irregularidades e ilegalidades até agora identificadas no processo em curso.
Frente São Paulo pela Vida	Notícia de fato da Frente São Paulo pela Vida em 05/04/2023, enviada à Câmara dos Vereadores, com cópia para o Ministério Público e a Defensoria Pública, alegando vício de origem, porquanto a sua formulação não contou com a obrigatória participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, desobedecendo a Constituição Federal.
Ministério Público	Ingressou com ACP, com pedido de liminar para suspender a votação do Projeto de Lei Substitutivo, apresentando, dentre outros fundamentos, a violação à participação popular, pois este substitutivo não foi discutido com a população.

Autoria Própria. Fonte: MPSP – IC nº 50/2021

Nas ocasiões em que entidades da sociedade civil, cidadãos e parlamentares apresentaram notícias de fato ao Ministério Público relatando possíveis violações à legislação, a Promotoria de Habitação e Urbanismo conduziu investigações sobre os fatos narrados, enviou ofícios às autoridades responsáveis pelos atos questionados, promoveu reuniões com gestores públicos para esclarecimentos e firmou acordos. Um exemplo foi a prorrogação do prazo e a alteração do cronograma da revisão intermediária do PDE 2021-2023, considerando que as discussões tiveram início durante o período de isolamento social da pandemia e visavam garantir um debate mais amplo com a população sobre as alterações propostas pelo Executivo e Legislativo.

Vale notar que durante a tramitação dos Inquéritos Civis nº 71/2013 e 50/2021, foi intensa a participação popular junto à Promotoria de Habitação e Urbanismo, demonstrando que há um permanente diálogo entre a população e o Ministério Público do Estado de São Paulo. Diversas foram as notícias de fato oferecidas pela população, e dentre as motivações contidas nessas notícias de fato está a alegação de ausência ou insuficiência de participação popular nos processos de discussão relativos ao PDE de 2014 e à revisão intermediária do PDE 2021-2023.

Verificou-se que os principais assuntos levados pela população ao Ministério Público nos dois inquéritos civis estudados foram: a violação ao processo participativo, apresentando como fundamentos à exiguidade dos prazos disponibilizados para discussão das modificações com a sociedade civil, a inadequação da linguagem sob o argumento de que nem sempre as propostas são apresentadas em linguagem clara e de fácil compreensão, o início da discussão sem a realização de diagnóstico e divulgação de mapas para melhor situar a população com relação ao que estava sendo discutido, bem como a falta de transparência no tocante ao processo legislativo.

## 5. OS INQUÉRITOS CIVIS QUE VERSAM SOBRE A DIRETRIZ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE COM FOCO NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2014 E NA REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR (2021/2023)

### 5.1. DISCIPLINA DOS INQUÉRITOS CIVIS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Resolução nº 1.342/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça do Órgão Especial do Ministério público do Estado de São Paulo disciplina a notícia de fato, o inquérito civil, o procedimento preparatório, a expedição de recomendações, a realização de audiência pública, a celebração de compromisso de ajustamento de conduta e dá outras providências no âmbito interno do MPSP.

De acordo com a Resolução:

Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos e o recebimento de notícias, documentos, requerimentos ou representações (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Ensina Hugo Nigro Mazzilli que: “o inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública”. A Lei da Ação Civil disciplina a instauração do inquérito civil no artigo 8º, § 1º. Trata-se de um procedimento extrajudicial de atribuição exclusiva do Ministério Público, isto significa que os demais legitimados pela LACP não podem instaurar inquéritos civis para subsidiar ações civis públicas (Mazzilli, 2008).

O artigo 3º, da Resolução nº 1.342/2021, apresenta o conceito de inquérito civil, disciplinando que:

O inquérito civil é investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Em seu § 1º, o artigo 3º dispõe que o inquérito civil:

também é destinado à apuração de problemas estruturais, de acentuada complexidade e origem multicausal, que demandem a alteração de estruturas públicas ou privadas por meio de distintas providências ao longo do tempo, sem prejuízo do desmembramento da investigação em relação a fatos ou situações que requeiram o enfrentamento individualizado ou do ajuizamento de ação civil pública para tutelas parciais ou provisórias (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Ressalta, ainda, o artigo 3º § 2º desta Resolução que o inquérito não é tido como uma condição de procedibilidade para o ajuizamento de ações ou de demais medidas jurídicas propostas pelo Ministério Público ou que digam respeito à sua atuação própria. Condição de procedibilidade é uma condição necessária para a propositura de determinada ação ou medida judicial. Assim, na dicção deste dispositivo normativo, a instauração de um inquérito civil não é considerada como condição necessária para propor uma ação civil ou qualquer outra medida judicial.

O artigo 7º da Resolução traz como princípios fundamentais à atividade investigativa do Ministério Público:

**Quadro 3 - Princípios fundamentais à atividade investigativa do Ministério Público**

<b>PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS À ATIVIDADE INVESTIGATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	
<b>I</b> – O respeito aos direitos fundamentais;	
<b>II</b> – A atuação segundo os parâmetros da vocação e da ética institucional, observando-se o decoro, a boa-fé e a imparcialidade;	
<b>III</b> – A independência funcional	
<b>IV</b> – A facultatividade, unilateralidade e caráter inquisitorial;	
<b>V</b> – A formação da convicção para o exercício responsável do direito de ação ou para a tomada das demais medidas de sua atribuição no seu complexo de funções institucionais, relacionadas com: a) a defesa da ordem jurídica, do Estado Democrático de Direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; b) a proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; c) o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados no ordenamento jurídico e a promoção das medidas necessárias à sua garantia; d) outras funções previstas em lei;	
<b>VI</b> – A exclusividade e indelegabilidade da instauração, direção, instrução e conclusão, nos termos do disposto nesta resolução e na legislação específica;	
<b>VII</b> – A motivação das decisões e, quando cabível, das diligências;	
<b>VIII</b> – A revisão das decisões e deliberações emitidas, nos termos do disposto nesta resolução e na legislação específica;	
<b>IX</b> – A publicidade oficial para fins de conhecimento público, ressalvadas as exceções disciplinadas no ordenamento jurídico para tutela do interesse público, da segurança da sociedade e do Estado e da intimidade e da privacidade;	
<b>X</b> – A distribuição ao membro do Ministério Público dotado de atribuição legal fixada por critérios objetivos prévios;	
<b>XI</b> – A celeridade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade na tramitação e na solução;	
<b>XII</b> – O impulso oficial, sem prejuízo do direito de petição e da colaboração de qualquer pessoa física ou jurídica;	
<b>XIII</b> – à adoção de formas ou formalidades simples, no que couber, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos das pessoas, e à observância de formalidades essenciais à garantia dos direitos individuais;	
<b>XIV</b> - à resolutividade na atuação funcional, entendida como aquela por meio da qual o membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos que lhe são disponibilizados.	

Autoria Própria. Fonte: Resolução nº 1.342/2021 – MPSP

Toda a atividade investigatória do Ministério Pública será regida por estes princípios, bem como pelos princípios gerais da atividade administrativa, pelos direitos e garantias individuais e pelos princípios especiais que regulam o Ministério Público (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

O Procedimento Preparatório do Inquérito Civil, regulamentado no artigo 17 da Resolução nº 1.342/2021, é um instrumento investigativo que pode ser iniciado de ofício ou com base em uma notícia de fato. O Ministério Público, se necessário, pode adotar medidas complementares antes de instaurar o inquérito civil, buscando a formação do seu convencimento. Esse procedimento será registrado no “Sistema Integrado” como procedimento preparatório e deverá ser concluído no prazo de 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado uma única vez, desde que devidamente justificado (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Após o término do prazo para conclusão do procedimento, o membro do Ministério Público poderá adotar as seguintes medidas: promover o arquivamento dos autos, com o encaminhamento ao Conselho Superior do Ministério Público; promover a ação civil pública; ou instaurar o inquérito civil.

Segundo o artigo 18 da Resolução nº 1.342/2021, o inquérito civil poderá ser instaurado:

I - de ofício, pelo membro do Ministério Público dotado de atribuição ao tomar ciência de fato determinado, respeitadas as regras de distribuição previstas no artigo 11 desta Resolução, bem como a atribuição originária do Procurador-Geral de Justiça; II –em razão de notícia de fato, regularmente distribuída, desde que o noticiante forneça, por meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização; III – por determinação do Procurador-Geral de Justiça, nos termos da lei, ou do Conselho Superior do Ministério Público ao prover recurso contra a não-instauração de inquérito civil ou desacolher a promoção de arquivamento de procedimento preparatório ou de notícia de fato.

No tocante às notícias anônimas, a Resolução disciplina que a sua apresentação não implicará em ausência de providências, desde que estejam obedecidos os requisitos previstos no artigo 18, inciso II, ou seja, que permitam a identificação e localização tanto do fato quanto de seu possível autor (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

O inquérito civil será instaurado por portaria, numerada em ordem sequencial de acordo com o respectivo registro do “Sistema Integrado”, devendo conter como requisitos: a ementa; a descrição do fato objeto do inquérito civil, bem como a fundamentação legal que legitima a ação do Ministério Público, a qualificação da pessoa física ou jurídica, a qual o fato é atribuído; a data, o local das instauração e a determinação das diligências iniciais, caso isso não venha a ser prejudicial à investigação, a determinação para notificação do noticiante e do investigado.

Da instauração do IC caberá recurso ao Conselho Superior do Ministério Público (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

No caso de haver notícias ou comunicações a respeito de fatos conexos, “cujo liame seja reconhecido em despacho motivado”, haverá a prevenção da atribuição do membro do Ministério Público, com a promoção do adiantamento da portaria se for o caso. No caso de conflito de atribuições entre membros do Ministério Público, caberá ao Procurador-Geral de Justiça a solução do conflito no prazo de 30 dias (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

O prazo para conclusão do inquérito civil de acordo com o artigo 22 da Resolução nº 1.342/2021 é de um ano, podendo haver a sua prorrogação pelo tempo necessário, devendo o órgão de execução (Promotores ou Promotoras de Justiça) motivar de maneira fundamentada a necessidade e pertinência das diligências que ainda se fazem necessárias. Essa motivação deverá ser precedida de um relatório circunstanciado apontando as providências que já foram tomadas e as que estão em curso. A partir da segunda prorrogação do IC, deverá ser submetido ao Conselho Superior do Ministério Público acompanhado de cópia dos despachos motivados das prorrogações anteriores, essa modificação introduzida pela Resolução passou a ter vigência a partir de 30 de outubro de 2021 (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Durante a tramitação do inquérito civil poderão ser produzidas ou expedidas: notificações, requisições, inspeções e vistorias, prova documental, prova testemunhal, prova pericial, oitiva do instigado, cartas precatórias, compromisso de ajustamento de conduta e audiências públicas.

O compromisso de ajustamento de conduta, previsto no artigo 83 da Resolução nº 1.342/2021 – MPSP, poderá ser realizado desde que o fato esteja devidamente esclarecido em qualquer fase do IC ou no curso da ação civil pública. O compromisso de ajustamento de conduta tem a finalidade de adequar a conduta do investigado ou interessado às exigências legais, “impondo-lhe o cumprimento das obrigações necessárias à prevenção, cessação ou reparação do dano”. Trata-se de título executivo extrajudicial que deverá ser revestido da característica da liquidez, “estipulando obrigação certa, quanto à sua existência, e determinada, quanto ao seu objeto” (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

A Resolução nº 1.342/2021 do MPSP também elenca o conceito e a disciplina das audiências públicas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ao conceituar audiências públicas, estabelece a Resolução que: “Audiências públicas são reuniões organizadas e presididas pelo Ministério Público, abertas a qualquer do povo, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

A finalidade das audiências públicas é “coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação”, sendo que poderão ser realizadas no curso do inquérito civil ou antes da sua instauração (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Outro importante instrumento disciplinado pela Resolução nº 1.342/2021 do MPSP são as recomendações. Segundo o artigo 94 da Resolução:

No exercício da tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, poderá o presidente do inquérito civil expedir recomendação, sem caráter coercitivo, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela Instituição (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Por meio das recomendações, o membro do Ministério Público que preside o inquérito civil, no exercício de seu poder de polícia, pode orientar órgãos ou entidades a adotarem medidas destinadas a garantir a efetividade dos direitos assegurados pela Constituição Federal e Estadual. Também pode recomendar que sejam tomadas, em prazo razoável, as providências legais necessárias, com o objetivo de assegurar o respeito aos interesses sociais e individuais indisponíveis tratados coletivamente (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

O encerramento do inquérito civil, previsto no artigo 90 da Resolução nº 1.342/2021 do MPSP, ocorre após o esgotamento de todas as diligências. Concluído o IC, o Ministério Público pode adotar uma das seguintes providências: requerer seu arquivamento ou propor a ação civil pública (Resolução nº 1.342/2021 – MPSP).

Os inquéritos civis têm se consolidado como importantes instrumentos investigativos do Ministério Público, permitindo a apuração de fatos relevantes para a sociedade, como aqueles relacionados ao planejamento urbano. Eles fornecem subsídios para a propositura de ações civis públicas, além de desempenhar um papel essencial na proteção dos direitos coletivos e individuais indisponíveis.

## 5.2. O INQUÉRITO CIVIL N° 71/2013

Em 16 de maio de 2011, a Procuradoria-Geral de Justiça por meio do Ato nº 42/2011 criou o Grupo de Trabalho Multi-Institucional na área de Habitação e Urbanismo com o fito de analisar o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Este Grupo foi composto por membros do Ministério Público, bem como por representantes de instituições públicas e privadas, com a finalidade de elaborar estudos e pesquisas temáticas que pudessem resultar em sugestões e aperfeiçoamento do PDE de 2014 (MPSP, IC 71/2013).

A instauração do Inquérito Civil nº 71 se deu em 22 de janeiro de 2013, por meio da realização de uma reunião ordinária da Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo, para acompanhar toda a tramitação do processo legislativo referente à elaboração do PDE de 2014, ficando a cargo da sua instituição a 6ª PJHURB – Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo –, em virtude da distribuição por dependência em uma Ação Civil Pública em que atuou como “*custos legis*” (fiscal da ordem jurídica justa).

Referida ACP foi proposta pela União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior, Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo – FACESP, Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e o Movimenta São Paulo, visando a declaração de nulidade do PL 671/2007, que reuniu em um só Projeto Legislativo a alteração das Leis nº 13.340/2002 (Plano Diretor) e a Lei nº 13.885/2004 (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) - (TJSP, ACP nº 0111161-75.2008.8.26.0053).

Dentre as principais justificativas, está a ausência participação popular e o desrespeito à Diretriz da Gestão Democrática da Cidade, ação judicial que contou com a participação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica. O PL 671/2007 foi arquivado e teve sua tramitação encerrada em 11 de abril de 2013 (TJSP, ACP nº 0111161-75.2008.8.26.0053).

Durante a tramitação do processo legislativo relativo ao PDE de 2014, diversas foram as representações dos Movimentos Sociais a respeito de variados temas, destacando-se dentre elas: as Zonas Residências Exclusiva e a participação popular, com a propositura da Ação Civil nº 1018807-04.2014.8.26.0053 pela Associação Preserva São Paulo, visando a decretação de nulidade das audiências públicas realizadas nos dias 05,06 e 14 e 17 de abril, efetuadas para discutir o PL 688/2013, sob o fundamento que deveriam ter sido reconvocadas e realizadas em local e horário acessíveis, com a prévia publicação do texto a ser discutido, alegando, ainda, a ocorrência de vícios formais e materiais na convocação das audiências públicas na segunda etapa de discussão do PL 688/2013 (MPSP, IC 71/2013).

O CAEX – Centro de Apoio Operacional à Execução –, órgão do Ministério Público composto por profissionais de diversas áreas de atuação que tem como principal incumbência prestar auxílio técnico às Promotorias de Justiça, concluiu em seu parecer final a respeito da participação popular com relação ao PDE de 2014, que “o processo de revisão seguiu rito e agenda participativa, com audiências públicas no Executivo e Legislativo, consultas públicas, disponibilização de materiais didáticos, conteúdos, estudos e mapas” (MPSP, IC 71/2013).

Consta ainda, neste parecer, que os dados e documentos encontram-se disponibilizados e disponíveis para consulta na internet, sendo que no Executivo foram realizados os seguintes atos:

**1<sup>a</sup> Etapa** – (27/04/2013 a 26/06/2013) – Avaliação Temática do PDE de 2002: 12.342 participantes e 12 atividades (07 temáticas, 04 por segmento e a 6<sup>a</sup> Conferência Municipal);

**2<sup>a</sup> Etapa** – (08/06/2013 a 27/07/2013 – Levantamento de Propostas: 31 oficinas presenciais e 5.927 participantes;

**3<sup>a</sup> Etapa** – (28/04/2013 a 23/08/2013) – Sistematização das propostas recebidas;

**4<sup>a</sup> Etapa** – 24/08/2013 a 05/09/2013) – Devolutiva e discussões públicas do Projeto de Lei: 1.421 participantes, 08 Devolutivas Regionais e Temáticas, 05 Devolutivas por segmento e 02 audiências públicas.

O Projeto de Lei nº 688/2013 foi encaminhado à Câmara dos Vereadores em 26/09/2013, sendo que no âmbito do legislativo ocorreram os seguintes atos:

- \_) 58 audiências públicas entre 24/10/2013 e 16/06/2014;
- \_) Cerca de 6 mil participantes;
- \_) Cerca de 1.200 contribuições por fala nas audiências;
- \_) Mais de 500 documentos protocolados nas audiências públicas e na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;
- \_) 531 propostas por meio do hotsite ([www.camara.sp.gov.br/planodiretor](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor));
- \_) 365 propostas de emendas de vereadores ao substitutivo aprovado em 1<sup>a</sup> votação;
- \_) 4 substitutivos dos vereadores, protocolados em plenário entre os dias 16 e 26 de junho (DOC 17/06/2014 e DOC 27/06/2014);
- \_) 117 novas emendas dos vereadores protocolados em plenário no dia 26 de junho de 2014 (DOC 27/06/2014).

Em 30/04/2014, o Substitutivo foi aprovado em 1<sup>a</sup> votação. Em 30/06/2014, em 2<sup>a</sup> votação. E, em 30/07/2014, houve a sanção do Prefeito ao Projeto de Lei Aprovado (São Paulo, 2014).

A Promotoria de Habitação e Urbanismo promoveu o arquivamento do Inquérito Civil nº 14.0279.00071/2113-4 em 06/02/2016, com fundamento de que “aprovada e sancionada norma que instituiu o novo Plano Diretor Municipal, nada resta senão a fiscalização de sua aplicação, o que foge ao objeto destes autos, o que o eternizaria”. Em 06 de maio de 2016, o Conselho Superior do Ministério homologou o arquivamento dos autos do inquérito civil nº 71/2013.

### 5.3. REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADES – PDE DE 2014.

Com relação ao PDE de 2014, houve quatro representações de constitucionalidade na Procuradoria Geral de Justiça.

**1)** SEI nº 29.0001.0039841.2018-31 – tratou da análise da constitucionalidade da Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, do Município de São Paulo, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico. Essa representação foi arquivada pelo Ministério Público em 25/10/2019.

**2)** Outra representação foi a alegação de constitucionalidade dos artigos 89 e 174, da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, do Município de São Paulo (TJSP, ADI nº 2246102-09.2016.8.26.0000), disciplinando “o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 Plano Diretor Estratégico (PDE)”. A ação discutiu a constitucionalidade do artigo 174 da Lei nº 16.402/2016, que definiu os parâmetros dos Eixos de Estruturação Urbana do PDE de 2014, estabelecendo que esses parâmetros não precisam ser seguidos durante três anos, disciplinando a alteração da cota parte máxima de terreno e a cota de garagem máxima, o que poderia vir a provocar um inadequado adensamento construtivo. Neste ponto, o TJSP julgou a ação extinta com fundamento na inadequação da via eleita, decisão que foi mantida pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário interposto pelo Procurador Geral de Justiça.

No que tange à alegação de constitucionalidade do artigo 89 da Lei nº 16.402/2016, o TJSP entendeu pela procedência da ação, por violação aos princípios da impessoalidade, igualdade e razoabilidade, bem como por ofensa aos artigos 111, 144, 180, V e 181 da Constituição Estadual, pois a lei incorreu em vício de constitucionalidade ao permitir a redefinição de limites do gabarito aos imóveis destinados a culto religioso com a majoração de 50%, independentemente de sua localização (TJSP, ADI nº 2246102-09.2016.8.26.0000).

Na sequência, o PGJ interpôs Recurso Extraordinário, determinando o STF uma reanálise da ADI pelo TJSP, por entender que não se encontra presente a violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, igualdade e razoabilidade, haja vista que a lei trouxe outras exceções referentes ao gabarito das edificações, entendimento este acompanhado pelo TJSP, por ocasião do segundo julgamento. A ADI está com trânsito em julgado, e, no julgamento final da ação, o TJSP julgou extinto o processo sem resolução do mérito com relação à alegação de constitucionalidade do artigo 174 e julgou improcedente a ação no tocante ao artigo 89 da Lei nº 16.402/2016 (TJSP, ADI nº 2246102-09.2016.8.26.0000).

3) A propositura da ação direta de inconstitucionalidade, fundamentada na inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 16.402 de 22 de março de 2016, do município de São Paulo, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE), sobretudo no que diz respeito ao bairro Morumbi – TJSP, ADI nº 2172228 – 15.2021.8.26.0000. O acórdão foi publicado em 10/04/2024 e a ação foi julgada improcedente.

4) Ação Direta de inconstitucionalidade questionando a constitucionalidade do inciso II do artigo 340 da Lei n. 16.050 de 31 de julho de 2014, com a redação dada pela Lei n. 17.217 de 23 de outubro de 2019, do município de São Paulo, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE – ADI nº 2172188-33.2021.8.26.0000. o processo foi remetido para o STF, com o ARE 1415653. Nesta ADI, a norma impugnada, o artigo 340 da Lei nº 16.050/2014, alterou a destinação de parte dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano em 30%, para que fossem realizadas melhorias estruturais, além das hipóteses que já constavam da redação original. O Ministério Público alegou o descumprimento do requisito da participação popular.

A ação foi julgada procedente pelo TJSP, sendo mantida a procedência pelo voto do Relator Ministro André Mendonça, com fundamento de que foram realizadas apenas duas audiências públicas. A primeira ocorreu em 04/10/2019:

quando o primeiro substitutivo, que ainda não trazia a norma impugnada, já havia sido apresentado e aprovado em primeira votação. A segunda foi realizada no dia 09.10.2019, mesmo dia em que, horas mais tarde, seria apresentado o segundo substitutivo do projeto, que trouxe pela primeira vez a nova redação do artigo 340 da Lei nº 16.050/2014. Assim, a única inferência possível é a de que as audiências realizadas foram inócuas no que diz respeito à finalidade dos artigos 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e 29, XII, da Constituição Federal, pois não propiciaram oportunidade de participação popular efetiva no que diz respeito à alteração da destinação do Fundo de Desenvolvimento Urbano, visto que realizadas antes mesmo que houvesse proposta nesse sentido (STF, ARE 1415653).

#### 5.4. O INQUÉRITO CIVIL N° 50 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

O Inquérito Civil nº 50, instaurado em 17/03/2021, pela 5<sup>a</sup> Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo por meio de Portaria coletiva assinada por todos os Promotores de Justiça da Promotoria de Habitação e Urbanismo, foi promovido com a finalidade de acompanhar a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo que teve início em 2021, e retrata bem o status de instrumento de controle social atribuído aos inquéritos civis.

Referido instrumento trouxe dentre as justificativas de sua instauração:

que a participação popular deve ser assegurada de forma ampla e efetiva em todas as fases daquela revisão intermediária, pois o Plano Diretor Estratégico direciona as ações dos produtores do espaço urbano, públicos ou privados, para que o desenvolvimento da cidade seja feito de forma planejada e atenda às necessidades coletivas de toda a população, visando garantir uma cidade mais moderna, equilibrada, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, sobretudo, com qualidade de vida (IC nº 50/2021 – SEI nº 29.0001.0064081.2022-95).

E dentre as matérias em que mais houve notícias de fato por parte da sociedade civil encontra-se a da efetivação da diretriz da gestão democrática da cidade, eis que diversos segmentos da população relataram ao Ministério Público que não estava ocorrendo o devido respeito à participação popular na atual Revisão do plano Diretor Estratégico, seja por ausência de um prévio cronograma que deixasse claro quando, onde e a forma em que essas audiências públicas iriam ocorrer, seja quanto à real possibilidade de participação por parte da população interessada.

Em parecer técnico ofertado em 17 de março de 2023 realizado pelo CAEX – Centro de Apoio Operacional à Execução, órgão técnico do Ministério Público, conclui-se que:

Em síntese, ainda que (i) o processo da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo esteja em sua etapa final, e que (ii) falte menos de 15 dias para o término do prazo legal vigente para encaminhamento da proposta de PL à Câmara Municipal (Lei Municipal nº 17.864/22), verifica-se que: • o cronograma global do processo participativo de revisão do PDE não foi adequadamente divulgado ao longo do processo de revisão; • não consta registro da única audiência pública presencial no âmbito da Etapa 3 do processo de revisão, ocorrida em 04/02/2023; • não consta na plataforma digital “Plano Diretor SP – revisão 2021/20223” a divulgação dos próximos eventos participativos que antecedam o envio da minuta do PL à Câmara de Vereadores; • a previsão de realização das três audiências públicas informadas pela municipalidade no Ofício da Coordenadoria de Gerenciamento de Participação do PDE de 30/11/2022 (pg. 18 do DOC SEI 8767764) não foi divulgada até o momento à população. Esse conjunto de inconsistências prejudica a gestão democrática por meio da participação popular na formulação, execução e acompanhamento do PDE, sendo fundamental o debate prévio da minuta de projeto de lei elaborada pelo poder executivo conforme exigido pelos dispositivos legais.

Esse inquérito civil deu origem à ação civil pública nº 1030414-13.2023.8.26.0053, proposta em 24 de maio de 2023, em virtude de diversos segmentos da sociedade civil terem representado ao Ministério Público a violação à Diretriz da Gestão Democrática da cidade, pois houve mudança do texto de Revisão do Plano Diretor sem que houvesse a efetiva participação popular, requerendo-se a suspensão da votação até que novas audiências públicas fossem

realizadas, de forma a garantir que toda a sociedade pudesse participar desse importante debate que diz respeito a todos os moradores da cidade<sup>1</sup>.

Na petição inicial desta ação, o Ministério Público alegou que restou desrespeitada a participação popular com relação ao substituto apresentando, argumentando que a Comissão de Política Urbana:

desrespeitou toda a discussão previamente elaborada com a sociedade civil, assim como o monitoramento e diagnósticos do Plano Diretor feitos pelo Poder Executivo. Alterou significativamente o Projeto original sem justificar tecnicamente tais mudanças. Agiu, portanto, em desacordo com o que determina o Estatuto da Cidade.

Outro argumento trazido é de que o “Substitutivo sequer foi disponibilizado na página eletrônica da Câmara dos Vereadores. A população não teve conhecimento do seu teor e, consequentemente, das inúmeras e complexas alterações feitas no texto original. À evidência, ela não tem condições mínimas, em um curto período – 1 (um) dia – de se manifestar sobre o que se pretende aprovar”. Complementando a fundamentação no sentido de que não é razoável a realização de uma audiência pública no dia seguinte à apresentação do substitutivo, pois isto frustraria todo o processo participativo, em total desrespeito à diretriz da gestão democrática da cidade (TJSP, ACP nº 1030414-13.2023.8.26.0053).

Em sede de contestação, a Prefeitura e a Câmara dos Vereadores apresentaram argumentos no sentido de que foram respeitadas as diretrizes da participação popular e da gestão democrática da cidade, bem como que o Ministério Público quis tumultuar o processo de participação popular, ao fundamentar que deveria haver novas audiências públicas a cada mudança de texto proposta, além de outras alegações de ordem processual, tais como perda do objeto em virtude da sanção do Prefeito ao Projeto de Lei (TJSP, ACP nº 1030414-13.2023.8.26.0053).

O Município de São Paulo alegou, ainda, a ilegitimidade do Ministério Público ao pretender se substituir ao Poder Legislativo e utilizar a ação civil pública como sucedâneo das ações de controle abstrato de constitucionalidade, o que é vedado pelo nosso ordenamento jurídico (TJSP – ACP nº 1030414-13.2023.8.26.0053).

O Poder Judiciário determinou que Prefeitura e Câmara dos Vereadores fossem ouvidas no prazo de 72 horas para que se manifestassem a respeito do tema. A liminar não foi concedida, o que possibilitou a continuidade da votação do substitutivo apresentado pela Câmara dos Vereadores. Os fundamentos utilizados para a não concessão da tutela de urgência foram que

---

<sup>1</sup> Site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – esaj – disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br>.

“eventual concessão da liminar implicaria em esgotamento de parte do objeto da ação”, bem como que haveria afronta ao princípio da separação dos poderes, pois é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, o Poder Judiciário substituir o Poder Legislativo com relação às suas funções típicas. Caso isso viesse a ocorrer estaria:

assumindo o Ministério Público, com o aval do Judiciário, o estabelecimento das normas internas da Câmara dos Vereadores de São Paulo, o que não se pode admitir, sob pena de ferir de morte o princípio da Separação dos Poderes, corolário constitucional, e garantia do Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público interpôs recurso de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo da decisão que negou a concessão da liminar, o qual foi indeferido pela Desembargadora Silvia Meirelles da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP, ACP nº 1030414-13.2023.8.26.0053).

Desse modo, a votação teve seguimento, sendo a Revisão Intermediária do PDE aprovada pela Câmara dos Vereadores aprovada em 26/06/2023 – Lei nº 17.957 de 08 de julho de 2023.

Em consulta ao andamento do Agravo de Instrumento nº 2142795-92.2023.8.26.0000, verificamos que foi publicada certidão de trânsito em julgado e seu encaminhamento à Vara de Origem, bem como ocorreu o arquivamento dos autos deste recurso.

A Ação Civil Pública nº 1030814-13.2023.0053 foi sentenciada, fundamentando a magistrada a sua decisão com base nos seguintes argumentos:

Diante da conversão, a pretensão entabulada pelo órgão ministerial resta prejudicada, pois extinguiu-se o projeto atacado e, por conseguinte, o procedimento legislativo que resultou na sua aprovação. Verifica-se, portanto, a ocorrência de perda superveniente do interesse de agir da Autora, vez que o objeto da ação se esvaiu, devendo eventual insurgência contra à Lei promulgada ser processada pela via adequada, isto é, por meio do controle concentrado de constitucionalidade. Isto posto, EXTINGO o feito, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 485, VI do Código de Processo Civil. Descabida a condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais, custas e demais despesas, nos termos do artigo 18 da Lei Federal nº 7.347/1985.

O trânsito em julgado do feito ocorreu em 07/03/2024, com o arquivamento definitivo em 14/05/2024.

## 5.5 AS REPRESENTAÇÕES NA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 17.957 DE 08 DE JULHO DE 2023

Em consulta solicitada à Subprocuradoria-Jurídica do Ministério Público do Estado de São Paulo, foi constatado que houve quatro representações de inconstitucionalidade com

relação à Lei nº 17.957/2023, alegando tanto inconstitucionalidade formal, quanto material de diversos dispositivos da Revisão Intermediária do PDE.

Foram autores das representações: O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo de Habitação e Urbanismo, a Frente São Paulo pela Vida e a Promotoria da Habitação e Urbanismo.

O PSOL apresenta como fundamentos para declaração de inconstitucionalidade vícios de inconstitucionalidade formal e material. Como argumento de vício formal, a “Inadequação do Projeto de Lei Substitutivo a Participação Popular”, privilegiando propostas que foram oferecidas por determinados segmentos da sociedade, mais especificamente do setor imobiliário, em detrimento da sociedade civil, violando-se o princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constitucional Federal, bem como o artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo (SIS 2613.0000177-2023).

Aponta que, das 26 propostas de alteração legislativa oferecidas pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), 15 foram integralmente atendidas, 3 parcialmente atendidas e 8 rejeitadas, o que equivale a aceitação de 70% das propostas enviadas por este setor da economia. Ressalta, ainda, na referida representação, que das 12 propostas enviadas pela população, apenas 21% foram atendidas (SIS 2613.0000177-2023).

Com relação à alegação de vícios de inconstitucionalidade material apontam: o artigo 25 que alterou o artigo 77 da Lei nº 16.050/2014 – que trata da ampliação dos eixos ao definir um raio de 700 metros ao redor de estações de trem, metrô e monotrilho e 400 metros ao longo dos corredores de ônibus e VLT, que antes eram de 600 metros e 300 metros respectivamente (SIS 2613.0000177-2023).

O artigo 32 que trata da ativação de eixos sem a garantia da implantação do transporte coletivo, bem como que, ao prever que a contrapartida financeira poderá ser realizada em conta segregada do FUNDURB, “Trata-se de algo semelhante a uma operação urbana, mas sem plano urbanístico, sem projeto urbano, sem PIU, sem controle social, sem estudos urbanísticos” e que a definição da contrapartida não caberia a LPUOS, mas sim ao PDE ou em lei específica (SIS 2613.0000177-2023).

Além disso, requerem a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 29 e 30 da Lei nº 17.293/2023, com fundamento no incentivo à tipologia de mais alto padrão nos eixos, com aumento da construção, diminuição da densidade populacional e aumento das vagas de garagem; do artigo 82-A, que trata dos incentivos urbanísticos para praças privadas. Incentivos esses que não apresentam estudos de impacto no potencial de arrecadação da outorga, já que prevê isenção da outorga, assim como não descreve qual o impacto do coeficiente de

aproveitamento máximo a ser alcançado, haja vista que se trata de áreas de eixos (SIS 2613.0000177-2023).

Ainda, alega a inconstitucionalidade dos artigos 112, 133, 104 e 347, que tratam do FUNDURB e outorga onerosa, pois autoriza que os recursos do FUNDURB sejam utilizados em obras de pavimentação e recapeamento, assunto que inclusive já foi objeto de ação civil pública proposta pela Defensoria Pública, bem como de que com as modificações legislativas ao preverem:

a possibilidade de incremento de 10% da área computável nos empreendimentos localizados fora dos eixos, poderá transferir e ganhar acréscimo de coeficiente aproveitamento nos miolos do bairro, podendo com isso, causar distorções na configuração da cidade sem que haja um estudo de impacto sobre o potencial de isenção da outorga.

Há também a alegação de inconstitucionalidade material no tocante aos incentivos fiscais para estádios de futebol “arenas” (artigo 73) e benefícios para locais de culto e outros (artigos 19 e 37). Estes últimos, sob o argumento de estarem dispensados do cumprimento da função social da propriedade, o que somente poderia ocorrer em virtude de alteração da Constituição Federal, por meio de uma Emenda Constitucional (SIS 2613.0000177-2023).

A alegação de inconstitucionalidade material dos artigos 47 e 51 está consubstanciada na concessão de benefícios excessivos da transferência do direito de construir e, dos artigos 3º e 24 – Projetos de Intervenção Urbana, este último fundamentado em que a Prefeitura ficará desobrigada de fazer os estudos de impacto ambientais necessários (SIS 2613.0000177-2023).

O derradeiro fundamento diz respeito ao artigo 126, que prevê o envio da Lei de Zoneamento pelo Executivo à Câmara Municipal no prazo de 15 dias após a promulgação da Lei da Revisão Intermediária do PDE, pois seria impossível num prazo tão curto o respeito aos princípios de direito urbanísticos, mais especificamente aos que obrigam o legislador a garantir a participação popular, bem como a apresentação de estudos técnicos que embasem os textos de lei propostos (SIS 2613.0000177-2023).

A segunda representação de inconstitucionalidade foi proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo Especializado da Habitação e Urbanismo. Argumentando a violação do Estado Democrático de Direito e do pacto federativo – artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo; violação ao devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da motivação dos atos administrativos – artigo 4º, (CESP); observância da participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução de problemas, planos, programas e projetos que sejam concernentes ao estabelecimento de

diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, que devem ser assegurados pelo Município (artigo 180, inciso II, (CESP). Ressaltou-se que houve a elaboração de extensa nota técnica a respeito do Projeto de Lei nº 127, de 2023, que foi enviado à Câmara Municipal (Ofício NEHABURB Nº 05/2023), no qual são apontadas diversas inconstitucionalidades formais com relação à própria revisão do Plano Diretor, o que macula todo o processo legislativo (SIS 2613.0000177-2023).

A frente São Paulo pela Vida também apresentou representação de inconstitucionalidade à PGJ com base na violação dos artigos 4º, 114, 180, inciso II, todos da Constituição Estadual, bem como alega a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 17.975/2023: Art. 76, parágrafo 1º, incisos IV, IX, X, XI e XII; parágrafo 3º, incisos II e V; parágrafo 6º; parágrafo 7º, letras “a”, “b” e “c”; Art. 77 “caput”, inciso VI letras “a” e “b”; parágrafos 1º e 2º, incisos I, II e III; Art. 77-A “caput” e parágrafo único; Art. 77-B; Art. 78, inciso IV letra “b”; inciso V “caput”; parágrafo 9º “caput”, incisos I e II; parágrafo 10º; Art. 80, inciso III, letra “a” itens 1.1 e 2.1, letra “c”; parágrafos 4º, 5º e 6º; Art. 82-A “caput, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII; Art. 83 “caput, parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º (SIS 2613.0000177-2023).

Por sua vez, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo representou pela inconstitucionalidade da Lei nº Lei nº 17.957/2023, alegando como fundamentos violação à Diretriz da Gestão Democrática da Cidade, por desconsiderar totalmente o processo de consulta popular por parte da Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente, que em 23/05/23 apresentou um Substitutivo que “desconfigurou o Projeto de Lei debatido com a sociedade” (SIS 2613.0000431-2013).

Ademais, apresentou como pontos sensíveis que esse Projeto de Lei, além de não contar com a devida transparência, veio desprovido de estudos técnicos, sendo que suas alterações “interessam a um segmento muito específico da sociedade e que não se confunde com a população mais carente ou sociedade em geral”.

Outro ponto levantado é que o Substitutivo de 23 de maio de 2023 foi apresentado na véspera da audiência pública devolutiva e antevéspera da primeira votação do projeto de lei, o que inviabilizou o conhecimento por parte da população das significativas alterações propostas, bem como a participação sociedade no processo de discussão. Apontou também que:

A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (arts.182-183).

As representações de inconstitucionalidade apresentadas pela Defensoria Pública, Frente São Paulo pela Vida e da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo foram apensadas à representação oposta pelo PSOL. A viabilidade de ingresso de ADI no Tribunal de Justiça está em fase de instrução pela Procuradoria-Geral de Justiça.

## 5.6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE DE ACORDO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SENTIDO E ALCANCE

O artigo 43 do Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos que serão utilizados para garantir a concretização da diretriz da gestão democrática da cidade, são eles: “I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001).

Esses instrumentos têm sido utilizados por parte dos gestores públicos para que a gestão das cidades venha a se dar de forma democrática. Porém, no que se refere aos debates, audiências e consultas públicas, a lei não trouxe parâmetros básicos da sua aplicação, como a quantidade, frequência e intervalo em que se darão os atos a serem realizados, de modo que, com base nesses parâmetros, tivéssemos uma maior segurança com relação à aplicação da gestão democrática da cidade (Brasil, 2001).

Por se tratar de um conceito aberto, o seu preenchimento passou a ser verificado com base no caso concreto, pois para que se garanta a realização desta diretriz, a jurisprudência dos Tribunais Superiores vem delineando alguns critérios a serem observados: que a população seja ouvida; que haja a devida publicidade dos atos a serem submetidos à apreciação popular, bem como que os assuntos que venham a ser discutidos, sejam levados à população com a utilização de uma linguagem clara e acessível (STF, RE nº 1.425.624/SP).

O Recurso Extraordinário nº 1.425.624/SP, de relatoria do Ministro André Mendonça, expressa bem a ideia da ausência de parâmetros específicos ao dizer que: “Ressalto que nos arts. 29, inc. XII, e 182, caput, da Constituição da República não constam parâmetros específicos no tocante à configuração da participação popular. A análise do atendimento do mencionado requisito deve ser feita caso a caso, a partir do exame das circunstâncias fáticas presentes na tramitação do projeto de lei.”

José dos Santos Carvalho Filho entende que “qualquer processo, para que se considere democrático, reclama a participação popular, mediante a emissão de opiniões, a troca de ideias,

os debates, a consulta, tudo, enfim, que permita ao autor da atividade captar o pensamento das comunidades” (Carvalho Filho, 2013).

Ensina, ainda, referido autor que:

Gestão democrática significa, portanto, a coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas, em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade.

Nelson Saule Júnior expõe que: “A gestão democrática da cidade pressupõe a organização da sociedade civil, para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania” (Saule Júnior, 2019).

Essa ausência de parâmetros específicos pode levar a interpretações diversas do que vem a ser a gestão democrática da cidade e como ela deve ser alcançada, o que acaba por trazer insegurança jurídica e incentivar a crescente judicialização na busca da garantia de sua realização.

Vale ressaltar que o Recurso Extraordinário nº 1.425.624/SP expressa bem essa divergência de interpretação: “contrariedade aos princípios da publicidade e da participação popular na elaboração de leis de natureza urbanística. Entende que no processo legislativo das normas contestadas não houve a necessária publicidade e a participação popular exigidas pela CRFB e reproduzida na Constituição do Estado de São Paulo, tendo em vista a realização de “audiências com escassa divulgação e pouca expressividade perante a Câmara Municipal” e em data anterior à apresentação de emendas. Assevera que:

os termos em que ocorreram as audiências e a circunstância de não terem sido realizadas novas audiências públicas após a apresentação de emendas substanciais aos projetos de lei originais não permitiram a efetiva e necessária transparência para a participação da comunidade e a própria contribuição da sociedade, durante o trâmite do processo legislativo.

Esse Recurso Extraordinário foi interposto pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com o fito de impugnar a discussão relativa às Leis nº 1005/2018 (que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana) e nº 1006/2018 (que instituiu o Uso e Ocupação do Solo). Nesse recurso, foi decidido que “o tempo decorrido entre a divulgação da data das audiências públicas e sua realização não permitem a declaração de inconstitucionalidade das leis, eis que comprovado o amplo debate das leis com a participação popular e de entidades representativas” (STF, RE nº 1.425.624/SP).

Ficou decidido também que “a ocorrência de emendas após audiências públicas não obriga a realização de nova audiência pública para discussão popular”.

A interpretação do que vem a ser a gestão democrática da cidade, que ensejou a interposição do RE nº 1.425.624/SP, foi a mesma adotada pelo Ministério Público de São Paulo no Inquérito Civil nº 50 e na ACP nº 1030814-13.2023.0053, proposta com base neste inquérito civil.

A alegação do Ministério Público foi de que o processo participativo estaria viciado, pois, apesar de o PL 127/2023 ter sido amplamente debatido com a sociedade civil na fase do executivo e em todas as etapas do legislativo, houve a sua total desconfiguração pelo Substitutivo, motivo pelo qual deveria ser novamente submetido ao crivo popular.

Além disso, argumentou-se ainda a ausência de estudos técnicos que fundamentassem as referidas mudanças no Texto Legislativo, assim como que não houve tempo suficiente para que a população tomasse ciência dessas mudanças, pois a audiência pública devolutiva foi realizada na véspera da apresentação do substitutivo e dois dias antes da votação do PLP 127/2023 (TJSP, ACP nº 1030814-13.2023.0053).

O Ministério Público do Estado de São Paulo considerou essa prática como uma afronta à democracia participativa, entendendo que no caso da revisão intermediária do PDE (2021 – 2023) houve:

a subversão do processo participativo, em casos como o presente, consiste, em linhas gerais, na apresentação, discussão e aprimoramento de determinada proposição cujo teor, portanto, resulta como fruto de tal processo, passando-se em seguida, no entanto, à aprovação de algo substancialmente diverso. Tal prática, que infelizmente tem sido comum em projetos da natureza do ora tratado neste Município, talvez aparente, para alguns, ser relativamente inofensiva, o que consiste num gravíssimo engano: aos poucos ela envenena e, como consequência, enfraquece seriamente o regime democrático (Inquérito Civil nº 50 – MPSP).

O Ministério Público destacou ainda que, ao eleger seus parlamentares, seja na esfera municipal, estadual ou federal, a sociedade não concede um “cheque em branco”. Os legisladores devem agir em conformidade com as diretrizes legais. Além disso, práticas como as ocorridas no final do processo legislativo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (2021–2023) do município de São Paulo frustram completamente as Diretrizes de Gestão Democrática e Participação Popular (ACP nº 1030814-13.2023.0053 – TJSP).

O STF tem dado interpretação diversa da adotada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, pois para a Suprema Corte concretiza-se a participação popular quando o debate é estabelecido, não havendo necessidade de que após emendas ao Projeto de Lei venham a ser

realizadas novas audiências públicas no intuito de ensejar uma nova discussão a respeito desse Texto Legislativo (ARE nº 1415653/SP).

Ademais, o STF tem entendido que se forem realizadas novas audiência públicas após o Substitutivo, não há a necessidade de que a publicidade se dê com ampla antecedência, desde que haja a devida a publicidade. O que não pode ocorrer é a ausência total de publicidade com relação às audiências públicas que venham a ser efetuadas (ARE nº 1415653/SP).

O Ministério Público tem entendido a Gestão Democrática da Cidade de modo diferenciado, compreendendo que, após a apresentação de Substitutivos ao Projeto de Lei original, devem ser realizadas novas audiências públicas, bem como que a publicidade deva se dar com certa antecedência, de modo a propiciar que a população tenha um amplo conhecimento a respeito do texto que será debatido, não importando se já houve uma intensa participação durante todas as fases do processo legislativo (MPSP, IC 71/2013 e IC 50/2021).

A súmula 36 da PGJ, de 17/09/2014 expressa esse entendimento em seu texto ao disciplinar: “Controle de Constitucionalidade. Leis Ambientais e Urbanísticas. Participação Comunitária. A participação de entidades comunitárias nos projetos de lei de matéria ambiental ou urbanística, mesmo após a oferta de emendas parlamentares, é indispensável, sob pena de inconstitucionalidade”. Apesar dessa súmula ser de 2014, o entendimento nela refletido continua sendo aplicável no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo (Súmula nº 36, PGJ – MPSP).

Esse entendimento é corroborado nos pareceres exarados nas ADI nº 2126588-81.2024.8.26.0000, 2137809-95.2023.8.26.0000 e 2148869-31.2024.8.26.0000, todos do ano de 2024, em que é afirmado que a participação popular acompanhada da necessidade de planejamento técnico são requisitos necessários, os quais a sua ausência enseja a inconstitucionalidade da lei em que o processo legislativo não observou a realização desses requisitos: “É inconstitucional lei municipal urbanística que não assegura a participação comunitária em seu processo legislativo, tampouco é precedida de planejamento técnico em sua produção” (ADI nº 2126588-81.2024 – TJSP).

O quadro a seguir contém diversos pareceres em ADI proferidos no ano de 2024 pela PGJ e demonstra bem o entendimento institucional do Ministério Público, no tocante à participação popular como norma de processo legislativo:

**Quadro 4** – Pareceres proferidos pelo MPSP em Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tratam da gestão democrática da cidade.

ADI	LEGITIMADO ATIVO	LEIS IMPUGNADAS	PARECER DO MP
ADI Nº 2094904-41.2024.8.26.0000	PGJ	Lei nº 1.774/1997 Município de Mongaguá.	Pela inconstitucionalidade da norma impugnada, com fundamento ser “imprescindível a participação efetiva da comunidade e o planejamento técnico para a instituição da Lei de Uso e Ocupação do Solo e de suas inúmeras modificações”.
ADI Nº 2050996-31.2024.8.26.0000	PGJ	Lei nº 482/2023 – Município de Ipaussu.	Pela declaração de inconstitucionalidade: “A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática, que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como o inciso XII do art. 29 da Constitucional Federal robustece”. A validade da Lei nº 482/2023, do Município de Ipaussu, como norma urbanística que é, dependia de planejamento e da participação comunitária no respectivo processo legislativo, o que não foi respeitado.
ADI nº 2126588-81.2024.8.26.0000	PREFEITO DE POTIM	Lei Complementar 149/2024 – Município de Potim.	Pela declaração da inconstitucionalidade da norma impugnada por ausência de participação popular e planejamento urbanístico: “Conclui-se, pois, que o processo legislativo do ato normativo combatido, por não contar com efetiva participação popular, ofendeu

			diretamente os arts. 180, II, e 191 da Constituição Estadual”.
ADI nº 2020109-64.2024.8.26.0000	PREFEITA DE SÃO LUIZ DO PARAITINGA	Inconstitucionalidade da alínea do inciso II, do artigo 4º da Lei Complementar nº 2.345/23 – Município de São Luiz do Paraitinga.	Pela constitucionalidade no sentido de que o requisito da participação popular foi satisfeito, com fundamento na “sedimentação do entendimento de que a apresentação de emendas ou substitutivos após audiências públicas na Câmara Municipal não obriga nova realização de audiência para discussão popular e de que a Constituição Estadual deixou de traçar disciplina específica sobre a forma de participação da comunidade, opina-se pela constitucionalidade do preceito impugnado sob perspectiva da participação popular”.
ADI nº 2017136-39.2024.8.26.0000	PREFEITO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	Inconstitucionalidade da Lei nº 14.518/2024 – Município de São José do Rio Preto.	Pela declaração de inconstitucionalidade: “É inconstitucional lei municipal urbanística que não assegura a participação comunitária em seu processo legislativo, tampouco é precedida de planejamento técnico em sua produção”. Conclui-se, pois, que o processo legislativo do ato combatido, por não contar com a efetiva participação popular, ofendeu diretamente os arts. 180, II e 191 da Constituição Federal”.
ADI nº 2246979-65.2024.8.26.0000	PGJ	Leis Complementares nº	Pela inconstitucionalidade:

		<p>125, de 13 de dezembro de 2022, nº 107, de 16 de março de 2021, nº 115, de 13 de dezembro de 2021, do município de São Roque.</p>	<p>“De acordo com a documentação acostada ao procedimento, verifica-se que as leis impugnadas não contaram com nenhuma forma de participação comunitária em seu trâmite. Portanto, a Câmara Municipal, na condução dos projetos de lei que culminaram na aprovação das normas impugnadas, não primou pela observância da participação comunitária, em nenhuma das fases do processo legislativo... Portanto, as Leis Complementares nº 125, de 13 de dezembro de 2022, nº 107, de 16 de março de 2021, nº 115, de 13 de dezembro de 2021, todas do Município de São Roque são inconstitucionais por falta de consulta popular em seu processo legislativo”.</p>
ADI nº 2027986-55.2024.8.26.0000	PSOL	<p>Lei nº 6.178, de 26 de dezembro de 2023, do município de São Caetano do Sul, que “altera a lei nº 4.944, de 27 de outubro de 2010, que dispõe sobre o zoneamento estratégico do município de São Caetano do Sul e dá outras providências”.</p>	<p>Pela declaração de inconstitucionalidade por ausência de participação popular e planejamento técnico. “A democracia participativa decorrente dos arts. 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual alcança a elaboração da lei durante o trâmite de todo o seu processo legislativo, permitindo que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida, e os usos urbanísticos. Contudo, considerando o panorama constitucional acima debatido, constata-se que, de fato, não houve</p>

			a devida participação popular exigida pela Constituição Estadual e, ainda, pela Constituição Federal”.
ADI nº 2287570-06.2023.8.26.0000	PGJ	Leis Complementares n. 86, de 19 setembro de 2022, e n. 88, de 28 de novembro 2022 – Município de Missolândia.	Pela declaração de inconstitucionalidade – “As Leis Complementares n. 86/2022 e n. 88/2022 do Município de Mirassolândia incluíram no perímetro urbano glebas de terra, sem qualquer participação popular ou planejamento técnico...a validade das Leis Complementares n. 86/2022 e n. 88/2022 do Município de Mirassolândia, como normas urbanísticas que são, dependiam de planejamento e da participação comunitária no respectivo processo legislativo”
ADI nº 2246979-65.2024.8.26.0000	PGJ	Lei Complementar 65/2022 – Município de Nazaré Paulista.	Pela inconstitucionalidade por ausência de participação e planejamento técnico: “Conclui-se, pois, que o processo legislativo do ato normativo combatido, responsável por reduzir faixas marginais de cursos d’água consideradas área de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, não contou com efetiva participação popular, ofendendo diretamente os arts. 180, II, e 191 da Constituição Estadual”.
ADI nº 2137809-95.2023.8.26.0000	PGJ	Lei Complementar nº 01/2021 – Município de Aparecida.	Pela inconstitucionalidade da norma impugnada por ausência de participação popular e planejamento técnico: “Deste modo, é conclusão inexorável a incompatibilidade entre

			as normas impugnadas e o ordenamento constitucional estadual, pois, a Constituição do Estado de São Paulo prevê objetivamente a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística, sob pena de ofensa aos arts. 111 (princípio da publicidade), 180, I e II, e 191 da Constituição do Estado”.
ADInº2148869-31.2024.8.26.000	PGJ	Lei Complementar nº 719/2024 – Município de Arthur Nogueira.	Pela inconstitucionalidade da norma impugnada: “Estado de São Paulo prevê objetivamente a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística, sob pena de ofensa aos arts. 111 (princípio da publicidade), 180, I e II, e 191 da Constituição do Estado”.

Autoria Própria. Fonte: MPSP – SUBJURÍDICA

A visão institucional do MPSP a respeito da participação popular como forma de garantir a Gestão Democrática da Cidade implica em considerá-la como um requisito do processo legislativo relativo à legislação urbanística, de modo que a sua ausência ensejaria a inconstitucionalidade da norma (ADIs nº 2126588-81.2024.8.26.0000, 2137809-95.2023.8.26.0000 e 2148869-31.2024.8.26.0000 – TJSP).

Vale ressaltar que este entendimento não se dá de forma isolada nestes pareceres, mas trata-se da orientação da PGJ no sentido de que este é o entendimento institucional a ser adotado pelo MPSP nos procedimentos e processos que envolvam a matéria urbanística.

## 6. RESULTADOS E CONCLUSÕES

O quadro a seguir apresenta uma breve síntese da pesquisa:

**Quadro 5** – Síntese da pesquisa.

Tema	Descrição	Resultados/Ações
IC nº 71/2013	Instaurado pelo MP, com a finalidade de acompanhar o processo legislativo referente ao Plano Diretor Estratégico de 2014. Dentre as finalidades de sua instauração está a verificação do respeito à participação popular.	Notícias de fato levadas por entidades da sociedade civil. Dentre as motivações apresentadas, está o respeito ao processo participativo.
IC nº 71/2013	Propositora da ACP nº 0111161-75.2008.8.26.0053, pela União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior, Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo – FACESP, Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e o Movimenta São Paulo.	Pedido: Declaração de Nulidade do PL 671/2007. Dentre as principais justificativas, encontra-se a ausência de participação popular.
IC nº 71/2013	Arquivamento do PL 671/2007.	Encerramento da sua tramitação em 11 de abril de 2013.
IC nº 71/2013	Parecer final do CAEX.	Conclusão: o processo de revisão seguiu rito e agenda participativa, com audiências públicas no Executivo e Legislativo, consultas públicas, disponibilização de materiais didáticos, conteúdos, estudos e mapas.
IC nº 71/2013	Promoção de arquivamento deste IC em 06/02/2016.	Em 06/04/2016, o Conselho Superior do MP homologou o arquivamento do IC nº 71/2013.
IC nº 71/2013	Não houve a propositura de Ação Civil Pública.	Houve respeito ao processo participativo, bem como aos demais requisitos do processo legislativo. Além disso, a Lei nº 16.050/2014 já havia sido votada, sancionada e entrado em vigor.
IC nº 71/2013	Não foi oferecida representação de inconstitucionalidade pela Promotoria de Habitação e Urbanismo na PGJ.	Houve respeito ao processo participativo, bem como aos demais requisitos do processo legislativo.
IC nº 71/2013	Representação de Inconstitucionalidade.	Arquivamento em 25/10/2019.

IC nº 71/2013	TJSP, ADI nº 2246102-09.2016.8.26.0000, proposta pelo PGJ.	Alegação: inconstitucionalidade dos artigos 89 e 174, da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, do Município de São Paulo, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 Plano Diretor Estratégico (PDE). Com relação a esses dispositivos, o TJSP julgou a ação extinta por inadequação da via eleita. A decisão foi mantida pelo STF. A ADI transitou em julgado, e no julgamento final da ação, o TJSP julgou extinto o processo sem resolução do mérito com relação à alegação de inconstitucionalidade do artigo 174 e julgou improcedente a ação no tocante ao artigo 89 da Lei nº 16.402/2016.
IC nº 71/2013	TJSP, ADI nº 2172228-15.2021.8.26.0000, proposta pelo PGJ.	Alegação: inconstitucionalidade da Lei 16.402/2016. A ação foi julgada improcedente, com acórdão publicado em 10/04/2024.
IC nº 71/2013	TJSP, ADI nº 2172188-33.2021.8.26.0000, proposta pelo PGJ.	Alegação: inconstitucionalidade do artigo 340, da Lei nº 16.050/2014, bem como o descumprimento do requisito da participação popular. A ação foi julgada procedente com fundamento na violação à participação popular, decisão mantida no STF pelo voto do Ministro André Mendonça.
IC nº 50/2021	Instaurado pelo Promotoria de Habitação e Urbanismo em 17/03/2021, com a finalidade de acompanhar a revisão intermediária do PDE 201-2023.	Notícias de fato levadas por entidades da sociedade civil, apresentando como motivação que as discussões sejam pautadas no respeito ao processo participativo.
IC nº 50/2021	Parecer final do CAEX.	Não houve o devido respeito ao processo participativo, bem como aos demais requisitos do processo legislativo, como transparência, intervalo suficiente entre as audiências públicas, dificultando o conhecimento da população a respeito das matérias a serem debatidas.
IC nº 50/2021	Propositura pela Promotoria da Habitação e Urbanismo da ACP nº 1030414-13.2023.8.26.0053.	Visando a suspensão liminar da votação do Projeto de Lei de Revisão do PDE de 2023, pois o PL debatido com a população foi visivelmente

		alterado pelas emendas oferecidas na Câmara dos Vereadores, bem como a data das audiências públicas após o PL Substitutivo, não foram agendadas com antecedência mínima para que a população pudesse tomar conhecimento das alterações propostas. A liminar não foi concedida, prosseguindo-se a votação, aprovação e sanção do PL. A ação foi extinta sem resolução do mérito, em virtude de o PL já ter sido aprovado. Trânsito em julgado em 07/03/2024.
IC nº 50/2021	Representações de Inconstitucionalidade oferecidas pelo PSOL, Defensoria Pública, Frente São Paulo pela Vida e pela Promotoria de Habitação e Urbanismo.	Todas as Representações de inconstitucionalidade apresentam dentre outros fundamentos a violação ao processo participativo. As Representações foram apensadas à oferecida pelo PSOL. A viabilidade jurídica de ingresso de ADI no Tribunal de Justiça está em fase de instrução pela Procuradoria Geral de Justiça.
Ministério Público do Estado de São Paulo	Síntese do entendimento a respeito da Gestão Democrática da Cidade, com base nos IC nº 71/2013, IC nº 50/2021, ACP nº 1030414-13.2023.8.26.0053, pareceres da PGJ em ADIs e súmula 36, da PGJ.	Para que seja alcançada a Gestão Democrática da Cidade é necessário o atendimento dos seguintes requisitos: participação popular e planejamento técnico. A participação popular é tida como um requisito do processo legislativo. A ausência destes requisitos enseja a inconstitucionalidade da norma.
STF	ARE nº 1415653/SP.	Concretiza-se a participação popular quando o debate é estabelecido, não havendo necessidade de que após emendas ao Projeto de Lei venham a ser realizadas novas audiências públicas no intuito de ensejar uma nova discussão a respeito desse Texto Legislativo.

Fonte: MPSP – IC nº 71/2013 e 50/2021

Como forma de garantir a observância da diretriz da gestão democrática da cidade, o Ministério Público do Estado de São Paulo vem realizando a instauração de inquéritos civis para acompanhar a elaboração do Plano Diretor Estratégico, bem como para os seus processos de revisão. A utilização destes instrumentos extrajudiciais tem se mostrado importante na aproximação do Poder Público com a sociedade civil.

A instauração de um inquérito civil (IC) pela Promotoria de Habitação e Urbanismo não ocorre de forma impensada. No caso do planejamento urbano, sempre que há a inauguração de um processo legislativo relevante para a sociedade – como projetos de lei de Planos Diretores, seus processos de revisão ou leis de zoneamento –, a Promotoria de Habitação e Urbanismo instaura um inquérito civil para acompanhar a regularidade de todo o processo legislativo. Todas as manifestações, notícias de fato apresentadas pela sociedade civil, documentos, ações judiciais, ainda que propostas por outros atores, integram esse inquérito civil.

É no bojo destes procedimentos que diversos movimentos sociais têm levado ao Ministério Público do Estado de São Paulo possíveis ilegalidades que possam vir a ocorrer na efetivação dos instrumentos de planejamento urbano. Exemplos concretos disso foram verificados tanto na elaboração do PDE de 2014, quanto na revisão intermediária do PDE (2021-2023) do município de São Paulo.

Em todas as ocasiões em que a população noticiou fatos ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), apontando eventual ilegalidade, foi garantido o contraditório, seja por meio da expedição de ofícios, seja pelo agendamento de reuniões, para que o gestor público fosse ouvido e apresentasse uma resposta às questões levantadas pela população junto ao MPSP.

Percebe-se, assim, a importância do inquérito civil em matéria urbanística como um dos instrumentos processuais extrajudiciais que tem como finalidade fiscalizar a aplicação das diretrizes constitucionais e legais garantidoras de um planejamento urbano em que se concretize a participação popular e se efetive a diretriz da gestão democrática da cidade, possibilitando a toda a sociedade civil o exercício da cidadania e da democracia participativa.

Apesar de terem sido instaurados em momentos históricos diferentes e com realidades diversas, pudemos observar por meio deste estudo que os problemas se repetem. Isto porque as alegações com relação a eventuais irregularidades ocorridas em todas as etapas de discussão do PDE de 2014 e da revisão intermediária do PDE de 2021/2023 foram praticamente da mesma natureza, de desvirtuamento dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, privilegiando determinados grupos econômicos em detrimento de outros, alegação de desrespeito à diretriz da gestão democrática da cidade, ao se enviar um Projeto de Lei à apreciação popular e a apresentação de um Substituto que não foi devidamente submetido à população paulistana para debate e sugestões.

Porém, verificou-se uma mudança de comportamento com relação a alguns dos atores processuais que integraram a discussão destes inquéritos civis. No IC nº 71/2013, observou-se que houve a promoção do arquivamento deste procedimento, arquivamento este homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, que acolheu as razões

apresentadas pela Promotoria da Habitação e Urbanismo no sentido que, após a aprovação e publicação do Texto Legislativo, não caberia mais a propositura da ação civil pública, mas sim, caso a Procuradoria Geral de Justiça entendesse cabível, deveria haver o ingresso de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, questionando diversos dispositivos da Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, principalmente no tocante à não observância do devido processo participativo.

Contudo, quanto ao inquérito civil nº 50 de 2021, o Ministério Público do Estado de São Paulo adotou comportamento diverso, ingressando com a ação civil pública nº 1030814-13.2023.8.26.0053, durante o processo de discussão do PL 127/2023, por entender que não houve o efetivo respeito ao processo participativo, alegando que o texto do Substitutivo não foi submetido à apreciação popular, como dispõe o Estatuto da Cidade. O que ensejaria violação à diretriz da gestão democrática da cidade.

No tocante às representações de inconstitucionalidade na Procuradoria-Geral de Justiça, depreende-se que o comportamento processual do Ministério Público também se deu de forma diversa. Em 2014, as representações de inconstitucionalidade foram oferecidas por meio de atores processuais externos, o que difere da revisão intermediária de 2021/2023, em que a própria Promotoria de Habitação e Urbanismo representou na PGJ pela inconstitucionalidade da Lei nº 17.975 de 08 de julho de 2023.

Essa mudança de comportamento indica uma alteração do próprio sentido e alcance da Gestão Democrática da Cidade por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo, pois ao decidir em 2014 que não caberia o ingresso de uma ação civil pública para discutir o PDE de 2014 e optar pelo arquivamento do IC, bem como a ausência de representação de inconstitucionalidade junto à PGJ, sob pena de eternizar a discussão, entendeu o MPSP que a diretriz da Gestão Democrática da Cidade havia sido respeitada.

Diferente do que ocorreu com a revisão intermediária do PDE (2021-2023), em que houve ingresso de uma ação civil pública para suspender a votação do Substitutivo, assim como a própria Promotoria de Habitação e Urbanismo representou pela inconstitucionalidade da Lei nº 17.957/2023, com fundamento na violação à participação popular, em virtude de o Substitutivo ter sido votado e aprovado sem que houvesse uma ampla discussão com a sociedade civil com relação ao Texto alterado.

Depreende-se pela análise desses Inquéritos Civis, mais precisamente do IC nº 50/21, que a visão do Ministério Público do Estado de São Paulo acerca do sentido e alcance da Gestão Democrática da Cidade é de que cada mudança legislativa significativa que venha a ocorrer no processo legislativo, em que haja a desconfiguração do texto debatido com a sociedade, deve ser novamente submetida à apreciação popular, ainda que já tenha havido uma ampla discussão

anterior por parte da população com relação aos institutos que fizeram parte da revisão intermediária do PDE (2021 -2023).

Esse posicionamento também é extraído da Súmula nº 36, da PGJ, bem como dos pareceres exarados nas Ações Direitas de Inconstitucionalidade que tratam da temática, à exceção da ADI nº 2020109-64.2024.8.26.0000, no qual o parecer é no sentido de que não é necessário que se submeta o Projeto de Lei à apreciação popular a cada alteração legislativa.

Habermas, ao expor o princípio do discurso, entende que:

só podem ter validade as normas que puderem obter o assentimento de todos os potenciais atingidos como participantes de discursos racionais. Os almejados direitos políticos, precisam garantir a participação em todos os processos de deliberação e decisão relevantes para a produção legislativa, de modo que seja assegurado para cada um, em igualdade de condições, a liberdade comunicativa de se posicionar frente a pretensões de validade suscetíveis à crítica (Habermas, 2021, p. 177).

Tal consenso apregoados por Habermas está longe de ser alcançado com relação ao entendimento do sentido e alcance da gestão democrática da cidade e de como a participação popular será concretizada.

A temática ainda está distante de atingir um consenso. Embora o Estatuto da Cidade preveja, de forma exemplificativa, os instrumentos destinados a atender à diretriz da gestão democrática da cidade, trata-se de um conceito aberto. Por isso, cada um dos atores que participa do processo legislativo apresenta uma interpretação distinta quanto ao seu sentido e alcance.

A natureza desse conflito de interpretações não decorre de uma motivação unívoca, mas sim da própria configuração constitucional dos diversos atores envolvidos. Cada um deles foi concebido pelo legislador constitucional com atribuições e competências distintas, além de finalidades específicas para sua existência. Essa diversidade, por consequência, resulta em visões divergentes no tocante ao que caracteriza a gestão democrática da cidade e sobre como a participação popular deve se concretizar.

O Ministério Público tem como uma das suas incumbências constitucionais prevista no artigo 127 da Constituição Federal a defesa do regime democrático, sendo talvez essa a motivação para a sua visão diferenciada a respeito do sentido e do alcance da Gestão Democrática da Cidade, pois, quando provocado pela população no que se refere à ocorrência de possíveis violações à participação popular, tem o dever constitucional de agir e investigar com o fito de verificar se as irregularidades apontadas realmente ocorreram, adotando as providências judiciais cabíveis, caso venham a ser constatadas irregularidades no processo participativo.

As divergências conceituais e interpretativas entre os diversos atores envolvidos no planejamento urbano geram insegurança jurídica e podem tumultuar o processo legislativo, com o risco de eternizar esse trâmite. Habermas afirma que “deliberações políticas, porém, precisam ser finalizadas em atenção às pressões da decisão por parte da maioria” (Habermas, 2021, p. 391). Assim, a discussão de processos legislativos relacionados ao planejamento urbano deve respeitar a participação popular, mas sem que isso resulte na perpetuação desses processos.

Um argumento que reforça essa imprecisão conceitual diz respeito à ausência de fixação de critérios objetivos do que vem a ser a Gestão Democrática da Cidade e de como deve ser garantida participação popular. Essa característica deixa a avaliação do cumprimento da participação cidadã à mercê de decisões casuísticas, aumentando ainda mais o risco de insegurança jurídica.

Outro ponto a ser destacado se refere a uma prevalência da opção pela realização de audiências públicas em detrimento de outros instrumentos participativos, que de igual maneira poderiam contribuir para um maior alcance do processo participativo e estimular a participação da população nas discussões do planejamento urbano da nossa cidade. A Prefeitura do município de São Paulo e a Câmara dos Vereadores mantêm diversos canais de comunicação direta com a população, que talvez tivessem um alcance maior do que o proposto nas audiências públicas. Não queremos aqui diminuir a importância deste instrumento participativo, mas sim destacar que há uma variedade de instrumentos que podem ser postos à disposição da população e estimular o debate público.

A ampliação dos instrumentos participativos poderia atuar como um incentivador para resgatar o interesse da população em participar e contribuir nas discussões sobre o planejamento urbano. Esse objetivo pode ser alcançado, por exemplo, pela adoção de ferramentas já utilizadas em outras finalidades, como reuniões com parlamentares municipais ou com as bancadas dos partidos políticos que compõem a Câmara dos Vereadores, possibilitando que os diversos movimentos sociais apresentem suas preocupações e sugestões. Além disso, debates regionalizados sobre questões específicas de cada comunidade podem se tornar mais atrativos para a população, uma vez que tratam de problemas locais, despertando maior interesse e engajamento no processo participativo.

Na revisão intermediária do PDE de 2023, ocorreram várias audiências públicas regionalizadas, porém as formalidades envolvidas, a falta de transparência, a ausência de uma linguagem clara e acessível, com a utilização de um vocabulário técnico, de difícil compreensão para a população em geral, fizeram parte de maneira recorrente dos reclamos levados ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Provavelmente, o envolvimento da população fosse

maior e grupos que comumente não costumam participar dessas discussões sentissem vontade de integrar o debate se houvesse uma redução das formalidades e a linguagem fosse clara o suficiente, ampliando-se, assim, o processo participativo.

Uma percepção que não foi aprofundada nesta pesquisa, mas que pode vir a ser estudada de forma mais detalhada em um estudo futuro, é a diminuição do interesse da população em participar das discussões relativas ao planejamento urbano. Dados do Diagnóstico de Indicadores para Monitoramento das ODS, em São Paulo, apontam que os níveis de participação vêm diminuindo desde 2015. Sobre isso, relata-se que a participação da sociedade civil em reuniões do órgão colegiado de planejamento da cidade – CMPU – foi de 70,6% em 2015, caindo para 39% em 2019, sendo que o número de reuniões realizadas por este Conselho Municipal foi de 133% em 2015, mantendo-se essa percentagem em 2019 (Prefeitura, 2020).

As razões pelas quais se deu essa queda no interesse em participar e contribuir com a proposta de soluções para o planejamento urbano da cidade não foram possíveis de ser detectadas neste estudo, ante a especificidade do tema. Porém, esse desinteresse é preocupante e dificulta o alcance da implementação da ODS 11.3, a saber, tornar as cidades e comunidades sustentáveis, por meio do planejamento e gestão de assentos humanos participativos.

As disputas que envolvem o território, a configuração constitucional dos atores envolvidos, os interesses em conflito e a ausência de previsão de critérios objetivos dificultam a construção de um consenso sobre o que vem a ser a Gestão Democrática da Cidade e se a participação popular foi alcançada. Há, no entanto, a necessidade de que vários atores trabalhem em busca de um equilíbrio que garanta a participação cidadã, sem que o processo legislativo se torne interminável. Trata-se, sem dúvida, de um grande desafio que demanda esforços conjuntos de gestores públicos e órgãos de fiscalização.

A atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo reforça a importância da gestão democrática como fundamento para a construção de cidades mais justas e inclusivas. Contudo, o equilíbrio entre a garantia da participação popular e a eficiência nos processos legislativos ainda se apresenta como um desafio significativo. A superação dessas dificuldades exige a adoção de mecanismos mais diversificados e acessíveis de diálogo com a sociedade, promovendo um ambiente em que as diretrizes constitucionais da gestão democrática sejam respeitadas sem comprometer a agilidade e a segurança jurídica no planejamento urbano.

O estudo revela que o tema do sentido e alcance da Gestão Democrática da Cidade e de como a participação popular é garantida, ainda é permeado de controvérsias e subjetividades. O posicionamento institucional adotado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo demonstra uma perspectiva divergente daquela acolhida por outros atores envolvidos no

processo legislativo relativo às questões urbanísticas. O Ministério Público adota a postura de que, para a caracterização da Gestão Democrática da Cidade, há a necessidade de um planejamento técnico prévio aliado ao respeito à participação cidadã. Nesse contexto, defende que, a cada alteração significativa do texto debatido com a sociedade, há a necessidade da inauguração de um novo debate para que a população tome ciência das modificações propostas e possa contribuir com sugestões para a solução dos problemas urbanos.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou apresentar qual a visão do Ministério Público do Estado de São Paulo a respeito da Gestão Democrática da Cidade, com base nos Inquéritos Civis nº 71/2013 e 50/2021, bem como demonstrar qual o comportamento processual do MPSP no que se refere a estes instrumentos jurídicos extrajudiciais.

O foco principal da pesquisa foi compreender o entendimento institucional do MPSP, no tocante à diretriz da Gestão Democrática da Cidade. Portanto, não foi dada ênfase ao posicionamento de outros atores que participaram dos processos legislativos do PDE de 2014 e da revisão intermediária do PDE de 2023, sendo esta uma lacuna de pesquisa, que poderá ser aprofundada em estudos futuros.

A presente pesquisa também procurou contribuir para implementação da meta 11.3 da ODS 11 da ONU, mais especificamente em relação à gestão participativa, para tornar a urbanização mais inclusiva e sustentável. A análise dos inquéritos civis nº 71/2013 e 50/2021 revela como o Ministério Público pode ser um órgão de fiscalização da gestão democrática da cidade, visando garantir que a participação popular venha a ocorrer conforme a previsão contida no Estatuto da Cidade.

Pela análise dos inquéritos civis nº 71/2013 e 50/2021, foi possível observar que, em diversos momentos, grupos organizados da sociedade civil se valeram da apresentação de notícias de fato ao Ministério Público, apontando um eventual desrespeito à participação popular nos processos de discussão relacionados ao Plano Diretor de 2014 e à revisão intermediária do PDE de 2023. Essa interlocução entre a sociedade civil e o Ministério Público, bem como com os demais órgãos de fiscalização da gestão democrática da cidade – como a Defensoria Pública, o Tribunal de Contas, a Câmara dos Vereadores e a Prefeitura –, revela-se um importante mecanismo para assegurar a voz dos cidadãos e fortalecer o controle social (MPSP, IC 71/2013 e 50/2021).

O estudo também aborda a questão da inclusão digital, sendo a garantia da gestão democrática da cidade essencial para que grupos vulneráveis não fiquem de fora da discussão dos problemas da cidade. A disponibilização de plataformas digitais por parte da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores foi essencial para que as pessoas pudessem participar e contribuir com sugestões tanto com relação ao PDE de 2014, como no tocante à revisão intermediária ocorrida entre 2021 e 2023 (São Paulo, Participa +).

Apesar de as plataformas digitais terem necessitado das devidas adaptações para que determinados grupos sociais viessem participar, como é caso dos idosos e das pessoas com

deficiência física, o que demandou a propositura de uma ação civil pública pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo para garantir a necessária inclusão, o fato é que após essas adaptações esses grupos conseguiram participar e trazer suas ideias sobre o que deveria ser melhorado na cidade. Nesse sentido, o uso da tecnologia como uma prática inclusiva pode ser um importante aliado no aumento da participação cidadã, alinhando-se à meta de urbanização inclusiva (TJSP – ACP nº 1022650-93.2022.8.26.0053).

Ademais, a pesquisa também examina como a gestão democrática da cidade pode contribuir para que as cidades sejam mais inteligentes e sustentáveis, aproximando o cidadão da gestão pública que, integrada à inclusão por meio da utilização de ferramentas digitais, contribui para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, orientando na implementação de um aumento da urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos.

Entretanto, a mais relevante contribuição da pesquisa foi apresentar o entendimento institucional do Ministério Público a respeito da Gestão Democrática da Cidade, bem como o comportamento processual deste órgão público, no tocante aos Inquéritos Civis nº 71/2013 e 50/2021.

Verificou-se, na pesquisa, que o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo difere de outros posicionamentos apresentados, principalmente com relação às decisões que o STF vem proferindo sobre esse tema, mostrando-se dissonante no que se refere a essa temática.

## 8. REFERÊNCIAS

- Alves, A. L. A. & Cruz, R. B. (2021). Participação social em audiências públicas no planejamento urbano: Estudo de caso do Plano Diretor Estratégico no município de São Paulo. *Revista de Direito da Cidade*, 12(3), 1998-2021. Disponível em: [https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-  
BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Participação+Social+em+Audiências+Públicas+no+Planejamento+Urbano%3A+Estudo+de+Caso+do+Plano+Diretor+Estratégico+no+Município+de+São+Paulo&btnG](https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Participação+Social+em+Audiências+Públicas+no+Planejamento+Urbano%3A+Estudo+de+Caso+do+Plano+Diretor+Estratégico+no+Município+de+São+Paulo&btnG). Acesso em: 08 mai. 2024.
- Andrade, D. C. M., Barreto, V. R. & Cruz, L. F. S. (2022). Cidades inteligentes e planejamento urbano estratégico: Plano diretor, uma prática inclusiva? *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, 8(2), 24-41. Disponível em: [https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-  
BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Cidades+Inteligentes+e+Planejamento+Urbano+estratégico%3A+Plano+Diretor%2C+Uma+Prática+Inclusiva](https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-<br/>BR&as_sdt=0%2C5&q=Cidades+Inteligentes+e+Planejamento+Urbano+estratégico%3A+Plano+Diretor%2C+Uma+Prática+Inclusiva). Acesso em: 13 mai. 2024.
- Alfonsin, B. (2015). Direito à cidade: Aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Direito Urbanístico*, 1(1), 33-49. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395/219>. Acesso em: 12 nov. 2024.
- Angrisani, F. (2020). Desafios para a observância da participação popular. *Cadernos Jurídicos*, 20(51), 155-172. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj\\_n51\\_ii\\_07\\_desafio\\_observancia\\_participacao.pdf](https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n51_ii_07_desafio_observancia_participacao.pdf). Acesso em: 12 nov. 2024.
- Balbim, R. (2024). A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In Costa, M. A., Magalhães, M. T. Q. & Favarão, C. B. *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: IPEA.
- Rutowitsch Beck, C. A. M., Manzoni Boff, M., & Rubens Cenci, D. (2022). Cidades Inteligentes: desigualdades, gentrificação e os desafios da implementação dos ODS. *Revista De Direito Econômico E Socioambiental*, 13(3), 565-593. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/29005>. Acesso em: 13 maio 2024.
- Brasil. (1998). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.
- Brasil. (2001). Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.
- Benini, S. M. (2011). Gestão democrática. *Revista Científica ANAP Brasil*, 4(4), 30-41. Disponível em: [file:///C:/Users/anaso/Downloads/389-798-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/anaso/Downloads/389-798-1-PB%20(2).pdf). Acesso em: 29 dez. 2024.

Bianchini, F. N. (2014). *Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville*. São Paulo: Millennium Editora.

Câmara, S., & Maciel, R. (2019). A efetivação das funções sociais da cidade por intermédio da cidadania para a gestão democrática das cidades. *Revista de Direito da Cidade*, 11(3), 376-412. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/38490>. Acesso em: 08 maio 2024.

Carvalho Filho, J. dos S. (2013). *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. (2019). Disponível em: [https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.4\\_Carta-Mundial-do-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.4_Carta-Mundial-do-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf). Acesso em: 17 jan. 2023.

Casimiro, L. M. S. M. de, & Machado, R. R. (2019). Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. *A&C - Revista De Direito Administrativo & Constitucional*, 19(78), 115-135. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1181>. Acesso em: 29 dez. 2024.

Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. (2023). *Parecer sobre o PL 127/2023*. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2023/05/URB-PDE-PL-127-2023-Relatorio-Pronto.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Cortese, T. T. P. (2024). Importância da Inclusão Digital na Era da Inteligência Artificial. In Murta, C. C. (coord.). *O uso da inteligência artificial e a inclusão digital nos serviços públicos*. 1ª ed. Editora Bookba.

Cortez, S. D., & Luciano, E. M. (2022, 21 a 23 de setembro). Em busca da participação nas cidades inteligentes: participação cidadã, pseudoparticipação ou apenas retórica? XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD 2022. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/24197/2/EM\\_BUSCA\\_DA\\_PARTICIPAO\\_NAS\\_CIDADES\\_INTELIGENTES\\_PARTICIPAO\\_CIDAD\\_PSEUDOPARTICIPAO\\_OU\\_APENAS\\_RETRICA.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/24197/2/EM_BUSCA_DA_PARTICIPAO_NAS_CIDADES_INTELIGENTES_PARTICIPAO_CIDAD_PSEUDOPARTICIPAO_OU_APENAS_RETRICA.pdf). Acesso em: 29 dez. 2024.

Fachin, L. E., Barroso, L. R., & Cruz, Á. R. de S. (orgs.). (2023). *A Constituição da democracia em seus 35 anos*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum.

Fraga, A. A. C. & Alves, J. L. (2021). Conjuntura dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em relação ao ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. *Brazilian Journal of Development*, 7(12), 114371-114383. Disponível em: [https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Conjuntura+dos+Indicadores+do+Objetivos+de+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel+em+rela%C3%A7%C3%A7%C3%A3o+ao+ODS+11+%E2%80%93+Cidades+e+Comunidades+Sustent%C3%A1veis%3B&btnG](https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Conjuntura+dos+Indicadores+do+Objetivos+de+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel+em+rela%C3%A7%C3%A7%C3%A3o+ao+ODS+11+%E2%80%93+Cidades+e+Comunidades+Sustent%C3%A1veis%3B&btnG). Acesso em: 08 mai. 2024.

Freitas, E. L. & Bueno, L. M. de M. (2018). Processos participativos para elaboração de planos diretores municipais: Inovações em experiências recentes. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10(2), 304-321. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/pZdK3QBRbNyzHJ7XDk8HznP/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

- Ferrarezi, C. S., & Stangherlim, M. (2024). Direito à cidade e as smart cities: O ODS 11 como fio condutor para (re)construção de cidades sustentáveis e resilientes. *Revista Jurídica da FADISMA*, 17(1), 68-90. Disponível em: [https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Direito+%C3%A0+Cidade+e+as+Smart+Cities%3A+O+ODS+1+como+fio+condutor+para+%28re%29constru%C3%A7%C3%A3o+de+cidades+sustent%C3%A1veis+e+resilientes&btnG](https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Direito+%C3%A0+Cidade+e+as+Smart+Cities%3A+O+ODS+1+como+fio+condutor+para+%28re%29constru%C3%A7%C3%A3o+de+cidades+sustent%C3%A1veis+e+resilientes&btnG). Acesso em: 08 maio 2024.
- Goulart, J. O. (2019). O debate sobre a participação no planejamento urbano no Brasil contemporâneo. *OCULUM ENSAIOS*, 17, e204488. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3517/351763475025/351763475025.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2024.
- Habermas, J. (2021). *Factividade e validade*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp.
- Habermas, J. (2023). *Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa*. São Paulo: UNESP.
- Instituto Polis. (c2020) *O que é direito à cidade?* Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 18 jan. 2023.
- Jaloto, T. L. & Moreira, R. B. de S. (2023). Participação e controle sociais como instrumentos de fortalecimento da democracia: Uma revisão de literatura. *Mosaico - Revista Multidisciplinar de Humanidades*, 14(1), 138-148. Disponível em: <https://editora.univassouras.edu.br/index.php/RM/article/view/3338>. Acesso em: 22 maio 2024.
- Lefebvre, H. (1991). *O direito à cidade*. São Paulo: Nebli.
- Levy, W. (2014). *Regularização fundiária: Cidade e (não) participação – Diagnóstico dos entraves da participação popular na gestão democrática da cidade*. 2. ed. São Paulo: Gen.
- Levy, W. (2019). Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rounet: Pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade. In Sousa Junior et al. (orgs.). *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Vol. 9. Brasília: UNB.
- Levy, W. (2015). *Teoria democrática e reconhecimento*. 1. ed., 2. impressão. Curitiba: Juruá.
- Levy, W., Carvalho, R. da S., Aloe, C. & Bezerra, A. J. R. (2024). A literatura sobre cidades inteligentes e o lugar da democracia. *Revista Questio Iurus*, 14(04), 1572–1588. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/62782>. Acesso em: 13 mai. 2024.
- Levy, W. (2008). As relações entre a esfera pública e a democracia no pensamento de Jurgen Habermas. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 32 219-238. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/255>. Acesso em: 22 mai. 2024.
- Lima, A. N. V., Oliveira, L. S. de V. & Souza, M. J. A. (2019). Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia. In Sousa Junior et al. (orgs.). *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Vol. 9. Brasília: UNB.

Macedo, P. S. N. de. (2008). Democracia participativa na constituição brasileira. *Revista de informação legislativa*, 45(178), 181-193. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf?sequence=3>. Acesso em: 16 mai. 2024.

Machado, D. F. A. M. & Fachin, J. (2022). Cidades inteligentes no Brasil: avanços e problemáticas. *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, 8(2), 62-79. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/9234/pdf>. Acesso em: 29.12.2024.

Maluf, E. J., Júnior, C. A. B., De Carvalho, M. F. H., Longo, M. & Santos, L. F. O. (2023). Os indicadores de cidades inteligentes e os objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030 da ONU. *RISUS – Journal on Innovation and Sustainability*, 14(1), 153-166. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/risus/article/view/60149>. Acesso em: 13 mai. 2024.

Margut, B. O., Costa, M. A. & Galindo, E. P. (2016). A Trajetória brasileira em busca do direito à cidade : os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In Costa, M. A. (org.). *O Estatuto da Cidade e Habitat III: Um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana* Brasília: IPEA.

Maricato, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular.

Mazzilli, H. N. (2008). *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva.

Mendes, M. C. P., Fontes, M. S. G. de C. & Magagnin, R. C. (2021). Experiências participativas no planejamento e gestão urbana: uma revisão sistemática. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 10(1), e19346. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/geas/article/view/19346>. Acesso em: 08 mai. 2024.

Miguel, L. F. (2016). Resgatar a participação: Democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Revista Lua Nova*, 100, 83-118. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/?lang=pt>. Acesso em: 16 mai. 2024.

Ministério das Cidades. (2005). *Resolução nº 25, de 18 de março de 2005*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf/view>. Acesso em: 23 mai. 2024.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações & Ministério das Comunicações. (2021). *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 16 maio 2024.

Ministério Público do Estado de São Paulo. (2021). Inquérito Civil nº 50 – SEI nº 29.0001.0064081.2022-95. IC instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo para acompanhar a Revisão do Plano Diretor Estratégico.

Moura, E. A. da C. (2016). As políticas públicas urbanas brasileiras e a gestão democrática: Controle social na efetivação do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, 8(3), 1064–

1095. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/22479>. Acesso em: 08 mai. 2024.

Mukai, T. (2019). *O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei nº 10.257/2001*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva.

Nalini, J. R. & Levy, W. (2017). Cidades inteligentes e sustentáveis: Desafios conceituais e regulatórios. *Revista de Direito da Administração Pública*, 2(2), 189, 2017. Disponível em

[https://www.academia.edu/115064823/Cidades\\_inteligentes\\_e\\_sustent%C3%A1veis\\_desafios\\_conceituais\\_e\\_regulat%C3%B3rios\\_Intelligent\\_and\\_sustainable\\_cities\\_conceptual\\_and\\_regulatory\\_challenges](https://www.academia.edu/115064823/Cidades_inteligentes_e_sustent%C3%A1veis_desafios_conceituais_e_regulat%C3%B3rios_Intelligent_and_sustainable_cities_conceptual_and_regulatory_challenges). Acesso em: 08 mai. 2024.

Nações Unidas Brasil. (s. d.). *Objetivos de desenvolvimento sustentável, ODS 11*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 23 mai. 2024.

Observatório das Metrópoles. (2016). *As metrópoles e o direito à cidade*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-metropoles-e-o-direito-cidade/>. Acesso em: 23 mai. 2024.

Oliveira, C. M., Lopes, D., & Sousa, I. C. (2018). Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10(2), 322-334. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRJnspmWmd3VQ/?lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. (2023). *Prefeitura conclui Revisão do Plano Diretor e entrega projeto de lei à Câmara Municipal*. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-conclui-revisao-do-plano-diretor-e-entrega-projeto-de-lei-a-camara-municipal>. Acesso em: 28 out. 2024.

Quintero Velásquez, L. A., Ferreira, E. V., Pereira, A. S. da F., Silva Neto, W. L. B da, & Massoneto, L. F. (2024). A inclusão dos idosos e das pessoas com deficiência física na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – 2021/2022. *Revista de Direito da Administração Pública*, 1(2), 204-223. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/25/25>. Acesso em: 12 nov. 2024.

Rech, A. U., Gullo, M. C. & Scur, L. (2019). *Plano diretor inteligente: Pressuposto para cidades inteligentes*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs.

Ronchi, C. C., Todaro, M. H. C. & Serra, A. R. C. (2022). Cidades inteligentes, pessoas inteligentes e desinformação. *Revista de Ciências da Administração*, 25(65), 1-13. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/96300>. Acesso em: 07 mai. 2024.

Rouanet, S. P. (1995). A cidade iluminista. *Revista USP*, 26, 154-163. Disponível em: <https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt->  
[BR&as\\_sdt=0%2C5&q=+A+cidade+iluminista&btnG">BR&as\\_sdt=0%2C5&q=+A+cidade+iluminista&btnG](https://scholar.google.pt/scholar?hl=pt-). Acesso em: 23 mai. 2024.

Sanches, J. R. (2017). O direito à cidade. *Revista de Direito Pùblico*, 12(1), 318-321. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/28602>. Acesso em: 14 mai. 2024.

Santin, J. R., & Pandolfo, B. P. (2017). Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. *Revista Direito e Liberdade – RDL*, 19(1), 85-129. Disponível em: [https://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/1210/717](https://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/1210/717). Acesso em: 05 dez. 2024.

Santos, B. de S., Mendes, J. M. (orgs.). (2018). *Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

Santos, B. de S. (2003). *Reconhecer para Libertar: Os caminhos do Cosmopolitismo Cultural*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

São Paulo. (1989). Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 23 mai. 2024.

Saule Júnior, N. (2019) A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. In Sousa Junior et al. (orgs.). *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Vol. 9. Brasília: UNB.

Saule Júnior, N. (2007). *Direito urbanístico: Vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.

Silva, J. A. da. (2024). *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros Editora.

Siqueira, L. F., & Marzulo, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização da cidade: A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *Caderno Metrópoles*, 23(50), 399-421. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/kwSGSgGLdWLVBh6yHLKqSYq/>. Acesso em: 16 mai. 2024.

Silva, C. S., Berlato, L. F., de Figueiredo, L. F. G. & Teixeira, C. S. (2020). O design no desenvolvimento de cidades humanas inteligentes. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (III): 27-41. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132020000300027&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132020000300027&script=sci_arttext). Acesso em: 07 mai. 2024.

Silva, F. R., Cançado, A. C., & Santos, J. C. (2017). Compreensões acerca do conceito de controle social. *Desenvolvimento em Questão*, 15(41), 24-58. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/752/75252699003/75252699003.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2024.

Silveira, L. R. G., Costa, S. de A. P. & Teixeira, M. C. V. (2024). Urbanística, política e sociedade: Gestão democrática para as cidades brasileiras. *Revista Programa de Pós-Graduação FAUUSP*, 27(51), 1-13. Disponível em: <https://d1wqxts1xzle7.cloudfront.net/82457968/167288-libre.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2024.

Soares, L. C. (2022). O papel de um observatório na gestão de cidades inteligentes. *REPAE – Revista Ensino e Pesquisa em Administração e Engenharia*, 8(3), 50-71. Disponível em: <https://repae-online.com.br/index.php/REPAE/article/view/311>. Acesso em: 29 dez. 2024.

Souza, A. P. de, Ungaretti, D., Filho, F. G. B. et al. (2021).Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no estado de São Paulo durante a pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, 7(12), 273-287. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12\\_souza](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12_souza). Acesso em: 08 mai. 2024.

Supremo Tribunal Federal. (2023) ARE 1415653 AgR. Relator: Min. André Mendonça. Julgado em 9 out. 2023, publicado em 18 out. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1415653&sort=score&sortBy=desc>. Acesso em: 25 maio 2024.

Supremo Tribunal Federal. (2024). ARE 1481588. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 17 abr. 2024, publicado em 18 abr. 2024. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.481.588&sort=score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.481.588&sort=score&sortBy=desc). Acesso em: 4 jun. 2024.

Supremo Tribunal Federal. (2023). RE 1425624. Relator: Min. André Mendonça. Julgado em 26 jun. 2023, publicado em 27 jun. 2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.425.624&sort=score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.425.624&sort=score&sortBy=desc). Acesso em: 4 jun. 2024.

Supremo Tribunal Federal. (2023). RE 1235763. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 26 ago. 2020, publicado em 31 ago. 2020. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1235763&sort=score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1235763&sort=score&sortBy=desc). Acesso em: 4 jun. 2024.

Supremo Tribunal Federal. (2023). RE 1402839. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 22 nov. 2023, publicado em 23 nov. 2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1402839&sort=score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1402839&sort=score&sortBy=desc). Acesso em: 4 jun. 2024.

Teixeira, A. C. C. (2020). Trajetórias do ideário participativo no Brasil. *Caderno CRH*, 33, 1-15. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/g33X5sJ7nkKKNVbjMxm8ms/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 16 mai. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2023). Ação Civil Pública nº 1030814-13.2023.8.26.0053. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?disponivelemprecesso.codigo=1H000OW210000&processo.foro=53&processo.numero=1030814-13.2023.8.26.0053>. Acesso em: 23 maio 2023.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2094904-41.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2094904-41.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2094904-41.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2050996-31.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2050996-31.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2050996-31.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2126588-81.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2126588-81.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2126588-81.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2020109-64.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2020109-64.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2020109-64.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2017136-39.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2017136-39.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2017136-39.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2246979-65.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2246979-65.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2246979-65.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2024). ADI 2027986-55.2024.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2027986-55.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2027986-55.2024.8.26.0000>. Acesso em: 11 nov. 2024.

- Trindade, T. A. (2012). Direitos e cidadania: Reflexões sobre o direito à cidade. *Revista Lua Nova*, 87, 139-165. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHLR85fKPcL/>. Acesso em: 14 maio 2024.
- Ultramari, C. & Rezende, D. A. (2008). Planejamento estratégico e planos diretores municipais: Referenciais e bases de aplicação. *Revista de Administração Contemporânea*, 12(3), 717-739. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/jsGSFxfyC9tLzpCKfYHTPhF/>. Acesso em: 08 mai. 2024.
- Vasconcelos, P. E. A. & Vasconcelos, P. S. (2023). O plano diretor municipal como instrumento para a aplicação da Agenda 2030. *Revista Interdisciplinar de Direito*, 21(2), e20232105. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1444>. Acesso em: 08 maio 2024.
- Vieira, J. F. I. (2019). Desigualdades socioespaciais e seus contrapontos jurídicos: O caso do plano diretor estratégico do município de São Paulo. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*, 8(15), 1-17. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/7220>. Acesso em: 08 mai. 2024.
- Vieira, R. (2013). Participação popular no processo de planejamento urbano: A universidade como “decodificadora” de um sistema de muitos códigos. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 5(2), 115-130. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/PKxmVh8Q4cGMtXqpzD8zyrL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 out. 2024.