

A PARTICIPAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Cláudia Maria Beré

Promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo em São Paulo e
Mestranda pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

No dia 29 de junho de 2003, integrantes do Movimento Defesa São Paulo compareceram à Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de São Paulo (capital) para contestar os critérios da participação popular na elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras, protestando contra a exclusão das associações de bairro e outras associações de moradores do processo de elaboração dos mencionados planos.

De acordo com seu entendimento, o óbice à participação das associações residia no Decreto Municipal nº 43.300, de 04 de junho de 2003, que regulamentava a realização das Assembléias Regionais de Política Urbana, previstas nos artigos 272, inc. III, 276 e 279, inc. II, da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico.

O art. 3º, do mencionado decreto, tinha a seguinte redação:

“Art. 3º. A Assembléia Regional será composta por cidadãos moradores na área da respectiva Subprefeitura ou que demonstrem ter um interesse concreto e específico na área por ela abrangida.

§ 1º. Todos os cidadãos presentes terão direito de manifestação sobre o conteúdo dos temas em debate.

§ 2º. A Assembléia Regional será pública, aberta à participação de qualquer munícipe, tendo direito a voto apenas os cidadãos referidos no “caput” deste artigo.

§ 3º. **Não será permitida a manifestação, nem o voto, por procuração ou por meio de pessoa jurídica**, em observância ao disposto no “caput” do artigo 279 da Lei nº 13.430, de 2002.”

E efetivamente, nos editais de convocação das Assembléias Regionais de Política Urbana que foram realizadas no processo de elaboração dos Planos Regionais, constava o seguinte:

“a) Pauta

- 1) Apresentação do projeto do Plano Regional da Subprefeitura, elaborado com participação de integrantes da comunidade local, sob responsabilidade da Subprefeitura e consolidado, como proposta, pelas várias instâncias do Governo Municipal, sob responsabilidade da SEMPLA.
- 2) Palavra aberta aos participantes da Assembléia, para solicitação de esclarecimentos e manifestações sobre o Plano apresentado.
- 3) Apresentação da continuidade do processo de aprovação do Plano Regional pela CMPU e Câmara Municipal

b) Condições de participação

...

2) A participação se dará em caráter pessoal e individual, **vedada a representação de interesses por procuração ou por pessoa jurídica.**”

Ocorre que a exclusão da participação das associações no processo de elaboração dos Planos Regionais é inconstitucional e ilegal, conforme se exporá abaixo.

Tanto a Constituição Federal quanto a legislação federal e municipal impõe a participação das associações na gestão democrática da cidade, constituindo o decreto municipal verdadeira afronta ao princípio da hierarquia das leis.

De fato, a Constituição Federal, em seu art. 29, dispõe que:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os

princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal.”

E a participação das associações está expressamente prevista entre os direitos e garantias individuais previstos na Constituição:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;”

Resta claro, pois, que nossa Lei Maior, ao prever a participação popular na gestão das cidades, expressamente dispôs no sentido de que as associações participarão do planejamento municipal, sendo absolutamente inconstitucional o óbice à manifestação e ao voto das associações determinado pelo decreto municipal.

E a Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, é ainda mais clara ao dispor sobre a participação das associações na gestão da cidade e na elaboração do Plano Diretor:

“ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

...

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

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

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

...

§ 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.”

E as disposições do Estatuto da Cidade se aplicam às Assembléias Regionais de Política Urbana, uma vez que a Lei Municipal nº 13.430/02, o Plano Diretor Estratégico, prevê expressamente que os planos regionais integram o planejamento da cidade:

“Art. 2º. O Plano Diretor Estratégico é instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município.

§ 1º. O Plano Diretor Estratégico é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º. Além do Plano Diretor Estratégico, o processo de planejamento municipal compreende, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2.001 – Estatuto da Cidade, os seguintes itens:

...

VII – **planos e projetos regionais a cargo das Subprefeituras e planos de bairros;**”

Art. 6º. Os Planos Regionais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Circulação e Transporte e o Plano de Habitação são complementares a este Plano e deverão ser encaminhados ao Legislativo Municipal até 30 de abril de 2003.”

Art. 279. É assegurada **a participação direta da população** em todas as fases do processo de gestão democrática da Política Urbana da Cidade mediante as seguintes instâncias de participação:

...

II – **Assembléias Regionais de Política Urbana;**”

Também a Lei Orgânica do Município de São Paulo assegura a participação das associações representativas no planejamento municipal:

“Art. 9º - A lei disporá sobre:

I – o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

Art. 143, § 3º - É assegurada a participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento municipal, na forma da lei, através de suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular.

Art. 150 – O Plano Diretor é o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade.

...

§ 2º - Será assegurada a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana”.

Verifica-se, pois, que também o legislador municipal preocupou-se com a participação popular no planejamento da cidade, assegurando a participação das associações em todas as fases do processo de planejamento.

É de se ressaltar, ainda, que a participação popular, quer direta, quer por intermédio das associações, é tão cara ao legislador federal que sua frustração constitui ato de improbidade administrativa, tal como dispõe o art. 52, inc. Vi, do Estatuto da Cidade, que diz:

“Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

...

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;”

Em suma, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade e a legislação municipal prevêm a participação das associações na gestão democrática da cidade, estando revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade o decreto que regulamentou a realização das Assembléias Regionais de Política Urbana ao excluir expressamente essa participação, razão pela qual, em razão da representação recebida, o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública em face da Municipalidade de São Paulo (Proc. nº 053.03.016262-1, da 14ª Vara da Fazenda Pública), pleiteando a

declaração da nulidade do § 3º, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 43.300, de 04 de junho de 2003; a declaração da nulidade das Assembléias Regionais de Política Urbana realizadas sem a participação das associações representativas, e a condenação da Municipalidade de São Paulo à obrigação de realizar novas Assembléias Regionais de Política Urbana para todas as Subprefeituras, nos termos do art. 276, do Plano Diretor Estratégico, nas quais seja assegurado o direito de participação das associações, sob pena de multa de R\$500.000,00 por Assembléia que não seja refeita.

Na referida ação, foi pleiteada medida liminar para impedir a realização das Assembléias Regionais de Política Urbana, a qual foi concedida pela MM. Juíza de Direito da 14ª Vara da Fazenda Pública, Dra. Simone Gomes Rodrigues Casoretti.

Ocorre que a Municipalidade de São Paulo interpôs Agravo de Instrumento, logrando obter a suspensão da liminar.

No julgamento do mérito do agravo, contudo, a E. Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu que:

“Ação Civil Pública – Realização de assembléias regionais de política urbana – Restrição às pessoas jurídicas ou voto por procuração – Efeito suspensivo concedido para a realização, sem qualquer restrição – Evidenciada a ilegalidade do § 3º do Decreto n. 43.300, de 04/06/2003, que não condiz com a democracia participativa ensejada pela Lei Maior e a própria Lei Orgânica do Município – Nega provimento ao agravo de instrumento.

Trecho do acórdão:

Em face do comando constitucional do art. 129, inciso XII, da Constituição Federal, estabelecendo a mais ampla cooperação das associações representativas no planejamento municipal, inconcebível qualquer restrição de caráter infraconstitucional.

De que forma deve ser efetuada a gestão participativa no planejamento urbano pela população? A resposta é dada pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Cooperação de associações representativas. Esta norma importa em que o planejamento se faça com a participação de ‘associações representativas’. É claro que o modo dessa participação e o critério para aferição do requisito de representatividade ficam a juízo da lei orgânica municipal.”

A Lei Orgânica do Município de São Paulo disciplinou o planejamento participativo direto dos cidadãos em todas as fases do planejamento através de entidades e instrumentos de participação popular (cf. § 3º do art. 143).

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), regulamentando os arts. 182 e 183 da Lei Maior, estabelece em seus art. 2º, inciso II, a mais ampla gestão democrática da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”

(Agravo de Instrumento nº 334.429-5/7-00 – Comarca: São Paulo – Agravante: Prefeitura Municipal de São Paulo – Agravado: Ministério Público – Relator: Des. Alberto Zvirblis – j. 13/11/2003).

Em 08 de dezembro de 2003, a MM. Juíza de Direito da 14ª Vara da Fazenda Pública, Dra. Simone Gomes Rodrigues Casoretti, julgou a ação procedente para, confirmando a liminar, reconhecer incidentalmente a nulidade do artigo 3º, § 3º, do Decreto Municipal 43.300, de 04 de junho de 2003, bem como para declarar a nulidade das Assembléias Regionais de Política Urbana realizadas sem a participação das associações representativas e condenar a ré à obrigação de novas Assembléia Regionais de Política Urbana para todas as Subprefeituras, sob pena de multa, no prazo de trinta dias. É de se destacar o seguinte trecho da respeitável sentença:

“Tais dispositivos (art. 29, *caput*, inciso XII da Constituição Federal e art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade) estão em consonância não só com outros dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, citados na inicial, bem como em relação, principalmente, com o artigo 1º da Constituição da República, que consagra o Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito pressupõe a participação popular na gestão do bem comum, na fiscalização da atuação da Administração Pública, nas decisões políticas, em todos os atos praticados pelos Administradores Públicos, pois como gestores dos interesses públicos devem agir com eficiência, honestidade e sujeitos aos ditames legais.”

A Prefeitura Municipal de São Paulo não apelou da sentença e editou o Decreto nº 44.292, de 19 de janeiro de 2004, que tem o seguinte teor:

“Altera redação do § 3º do artigo 3º do Decreto nº 43.300, de 4 de junho de 2003, que regulamenta a realização das Assembléias Regionais de Política Urbana, previstas na Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

Marta Suplicy, Prefeita do Município de São Paulo, jno uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, e

CONSIDERANDO a importância, para a Cidade, do Sistema e do Processo Municipal de Planejamento Urbano, previstos no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo;

CONSIDERANDO, por sua vez, a inegável contribuição que as instâncias de participação popular, como o são as Assembléias Regionais de Política Urbana, trazem ao Sistema e Processo referidos, contribuição essa que se intensifica na elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras;

CONSIDERANDO, portanto, que, a tal participação, nenhum óbice, dificuldade ou equivocada interpretação legal devem se antepor e,

CONSIDERANDO, finalmente, que a realização de novas Assembléias Regionais, para apreciação dos Planos Regionais Estratégicos, concorrerá para a superação de impasse que ora se registra,

DECRETA:

Art. 1º O § 3º do artigo 3º do Decreto nº 43.300, de 4 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘§ 3º As manifestações de associação ou entidade representativa de segmentos da sociedade civil terão seu conteúdo devidamente registrado à parte nos termos do § 6] do artigo 2º e do art. 5º deste decreto’

Art. 2º Fica autorizada a convocação imediata de novas Assembléias Regionais nas Subprefeituras para a reapreciação dos respectivos Planos Regionais Estratégicos.

As Assembléias foram, então, novamente convocadas e já foram realizadas, estando a questão definitivamente encerrada no âmbito da Justiça.

Do episódio relatado pode-se concluir que:

1. É inconstitucional e ilegal impedir a participação das associações representativas no planejamento municipal;
2. O modo pelo qual se dará a participação popular deve estar explicitado na legislação municipal; o óbice à participação prevista na legislação municipal, igualmente, caracterizará inconstitucionalidade e ilegalidade.