

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

SAMUEL RICARDO SILVA GOMES

CONTROLE EXTERNO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: AGENDA E PLANEJAMENTO

Rio de Janeiro - RJ
2021

SAMUEL RICARDO SILVA GOMES

**CONTROLE EXTERNO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: AGENDA E PLANEJAMENTO**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Rio de Janeiro - RJ
2021

Gomes, Samuel Ricardo Silva
Controle Externo da Política Urbana pelos Tribunais de Contas: agenda
e planejamento / Samuel Ricardo Silva Gomes. -- Rio de Janeiro, 2021.
122 f.

G193

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

1. Planejamento urbano. 2. Plano diretor. 3. Órgão de controle. 4.
Fiscalização. I.

Domingues, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes, orient. II. Título.

SAMUEL RICARDO SILVA GOMES

**CONTROLE EXTERNO DA POLÍTICA URBANA
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: AGENDA E PLANEJAMENTO**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Professor orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto
Professor avaliador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof.^a Dr.^a Marianna Montebello Willeman
Professora convidada
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RIO

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa, neste momento, o ápice de toda uma vida de estudo, na qual a busca por novos desafios intelectuais sempre foi constante. Ter a oportunidade de cursar um mestrado em direito e ainda em uma Universidade dotada de excelente corpo docente é um verdadeiro privilégio. Por isso, me sinto no dever de agradecer a todos os envolvidos nesta etapa tão instigadora que mudou a minha visão de direito e de construção de políticas públicas.

Dessa maneira, agradeço inicialmente ao Prof. Dr. Eduardo Domingues pelos valiosos ensinamentos, que com muita pertinência e senso crítico impulsionou o desenvolvimento deste trabalho. Todas as suas sugestões foram acatadas diante do preciso enquadramento na ideia inicial de pesquisa, o que demonstra o meu acerto na escolha de tão dedicado professor na orientação desta longa jornada acadêmica.

O precioso corpo docente da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro é bem representado na figura do coordenador do curso de mestrado, o Prof. Dr. Leonardo Mattietto, que sempre soube conduzir com maestria e inegável espírito acadêmico todas as atividades administrativas e de ensino, sendo reconhecido pelos discentes com um verdadeiro *gentleman*.

Reconheço as sensatas contribuições e indicações de conteúdo que enriqueceram a pesquisa feitas pela Prof.^a Dr.^a Marianna Montebello Willeman, convidada a participar da banca de qualificação e de exame, meus sinceros agradecimentos.

Agradeço aos inestimáveis colegas da turma, ingresso 2019, que tornaram mais prazeroso esse caminhar e que enriqueceram com suas opiniões, sempre respeitadas, o debate e intervenções tanto em sala de aula, quanto fora dela. Uma pena que nesse lastimável período de pandemia fomos privados de um maior convívio.

Os competentíssimos colegas e amigos de trabalho não poderia deixar de citar. Não nomeio todos aqui senão a lista seria imensa e ainda correria o imprudente risco de omitir um valioso amigo. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro tem um corpo técnico e administrativo de altíssimo nível e que muito contribuiu para o pleno desenvolvimento desta dissertação, sem as colaborações deles essa jornada seria extremamente árdua.

Aos meus familiares e amigos que compreenderam as ausências nos momentos de lazer, muito obrigado pelo apoio. Menção especial faço à minha linda esposa Flávia e aos estimados filhos Jhenyma, Guilherme e Enzo Gabriel, bem como aos meus pais Raimundo e Alda, que sempre me incentivaram a ser esse eterno estudante.

Por fim, reconheço Deus como Senhor da minha vida, na qual todos os Seus planos sempre foram maiores que os meus sonhos. A Ele a honra, a glória e o louvor.

RESUMO

A presente dissertação investiga a atuação dos tribunais de contas no controle das políticas públicas na área do direito urbanístico, em especial das diretrizes e prioridades definidas no plano diretor municipal. Inicialmente, avalia-se as competências dos tribunais de contas em controlar as políticas públicas, apontando os fundamentos e diretrizes dessa atuação. Em seguida, investiga-se como o plano diretor pode contribuir para o correto desenvolvimento de uma cidade e como interage com as demais políticas públicas. Um retrato do desenvolvimento do plano diretor no Brasil foi delineado com o levantamento de dados quantitativos e qualitativos sobre esse processo de planejamento urbano e averiguado se os tribunais de contas estão fiscalizando a aplicação dos regramentos contidos no plano diretor. Aponta-se algumas questões de auditoria que possam subsidiar o processo de fiscalização dos planos diretores pelo tribunais de contas, de modo que esse controle externo integre a agenda de fiscalização das cortes de contas. A pesquisa é exploratória, envolvendo extensa bibliografia e análise de dados das planilhas disponibilizadas pelo IBGE relativas aos planos diretores desenvolvidos no Brasil. Constata-se que os tribunais de contas têm legitimidade constitucional para monitorar as políticas públicas e podem contribuir de forma satisfatória durante todas as fases que compõem o ciclo de uma política. Verificou-se um relativo sucesso no processo de elaboração de planos diretores, todavia, eles não são, em sua maioria, dotados de autoaplicabilidade, não conseguindo ordenar e planejar a cidade como se esperava. Conclui-se viável a montagem de um programa de auditoria de plano diretor a cargo dos Tribunais de Contas, inclusive, essa fiscalização deveria ser incorporada na agenda prioritária do controle externo. Foi identificada uma atuação acanhada dos Tribunais nesta matéria, mas que se revelou com enorme potencial para induzir os municípios brasileiros a melhor planejar e ordenar o crescente desenvolvimento das cidades, principalmente se houver a incorporação das diretrizes e prioridades desse planejamento urbano nas leis orçamentárias.

Palavras-Chave: Planejamento urbano; Plano diretor; Órgãos de controle; Fiscalização.

ABSTRACT

This dissertation investigates the performance of the auditors' courts in the control of public policies in the area of urban law, especially the guidelines and priorities defined in the municipal master plan. Initially, the competences of the auditors' courts in controlling public policies are evaluated, pointing out the fundamentals and guidelines of this performance. Then, it investigates how the master plan can contribute to the correct development of a city and how it interacts with other public policies. A portrait of the development of the master plan in Brazil was outlined with the collection of quantitative and qualitative data on this urban planning process and investigated whether the auditors' courts are monitoring the application of the rules contained in the master plan. Some audit issues are pointed out that can support the process of auditing master plans by the auditors' courts, so that this external control is part of the audit agenda of the auditors' courts. The research is exploratory, involving the deepening of extensive bibliography and data analysis of the spreadsheets made available by IBGE related to the master plans developed in Brazil. It appears that the auditors' courts have constitutional legitimacy to monitor public policies and can make a satisfactory contribution during all the phases that make up the policy cycle. There was a relative success in the process of preparing master plans, however, they are not, for the most part, endowed with self-applicability, failing to order and plan the city as expected. The establishment of a master plan audit program in charge of the auditors' courts is feasible, including, this inspection should be incorporated into the priority agenda of external control. A narrow performance by the Courts in this matter was identified, but it proved to have enormous potential to induce Brazilian municipalities to better plan and order the growing development of cities, especially if the guidelines and priorities of this urban planning are incorporated into budget laws.

Keywords: Urban planning; Master plan; Control bodies; Oversight.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	11
1.1 Órgãos de Controle Externo.....	12
1.2 Fundamentos do Controle Externo pelos Tribunais de Contas	18
1.3 O Papel do Tribunal de Contas no Controle de Políticas Públicas.....	23
2. PLANEJAMENTO URBANO E ORÇAMENTO	33
2.1. Política Urbana e Planejamento	35
2.2. Função e Objetivos do Plano Diretor.....	40
2.2.1 Princípios, diretrizes, estratégias da política urbana.....	44
2.2.2 A gestão democrática do plano diretor.....	47
2.3. Interfaces do Planejamento Urbano com as Políticas Setoriais.....	50
2.4. Correlação das Diretrizes do Plano Diretor com as Leis Orçamentárias.....	56
3. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR NO BRASIL	63
3.1. Um Retrato da Elaboração do Plano Diretor	64
3.2. Um Panorama sobre a Efetividade dos Planos Diretores.....	71
3.3. Colaboração entre os Entes Públicos para a Implementação do Plano Diretor	76
3.4. Acompanhamento Externo dos Planos Diretores	81
3.4.1 Fiscalização pelos Tribunais de Contas.....	81
3.4.2 Fiscalização pelos Ministérios Públicos.....	84
4. SUBSÍDIOS PARA O CONTROLE EXTERNO DO PLANO DIRETOR	89
4.1. O Planejamento Urbano na Agenda Prioritária dos Tribunais de Contas.....	91
4.2. Limitações e Dificuldades de uma Fiscalização do Plano Diretor.....	96
4.3. Critérios para Selecionar Questões de Auditoria.....	101
4.4. Questões de Auditoria do Plano Diretor.....	104
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS	117

INTRODUÇÃO

A cidade ocupa um espaço central na vida das pessoas enquanto local permanente de moradia e trabalho, o que permite que se formem relações pessoais em diferentes níveis. Diante dessa centralidade que a urbe ocupa, torna-se imperiosa a implementação de diversas políticas públicas para o atendimento das necessidades de seus habitantes, de modo que eles obtenham qualidade de vida e ainda se faça cumprir a função social da cidade.

Nesse sentido, a inserção da política urbana como capítulo constitucional fundou uma nova ordem jurídica visando melhorar o planejamento e o ordenamento das cidades. Tanto que a Constituição da República e o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, impõem um dever ao gestor municipal para elaborar um planejamento específico, voltado para as necessidades locais, tendo o plano diretor sido alçado a ser esse elemento principal de planejamento, destinado a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

De tal modo, segundo a legislação vigente, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, os que integram regiões metropolitanas, áreas turísticas ou de grandes empreendimentos, com significativo impacto ambiental devem elaborar o plano diretor da cidade. Aqui o plano diretor, do ponto de vista do ciclo de política pública, seria algo como um planejamento compulsório e ponto de partida para as demais políticas urbanísticas.

Nota-se que o plano diretor é vital na formulação de políticas públicas de uma cidade, servindo como elemento aglutinador de diversas políticas setoriais, tais como mobilidade, habitação e saneamento, por exemplo. Diante da relevância que o plano diretor detém no nosso ordenamento jurídico, o objeto de estudo do presente trabalho é a atuação dos tribunais de contas no controle das políticas públicas na área do direito urbanístico e como essa fiscalização pode impactar a observância pelos municípios das diretrizes e prioridades que devem constar no plano diretor.

A pesquisa tem como ponto de partida a competência dos tribunais de contas para fiscalizar as políticas públicas. Por isso, analisaremos os fundamentos e diretrizes desse controle externo, bem como qual é a origem de sua legitimidade em fiscalizar essas políticas. O exame da estruturação constitucional dos órgãos de controle existentes no Brasil se mostra importante para apontar a sua vinculação com o paradigma conceitual de Estado Democrático de Direito e com o dever de prestar contas sobre a administração da coisa pública. Examinaremos ainda o conceito de políticas públicas e seus ciclos, destacando o papel dos tribunais de contas no seu acompanhamento, os diferentes modos de intervenção, os parâmetros de controle e como a Corte de Contas se insere em cada uma das fases do ciclo de formação de uma política pública.

Em seguida, veremos que o processo de planejamento estatal tem fundamentos na Constituição de 1988, na qual alguns dos planos públicos devem ser aprovados por lei, adquirindo status legal, onde o gestor público executará suas atividades orientado por um programa estabelecido em lei. Dentre esses planos, destaca-se o plano diretor, que estabelece regras e instrumentos para o desenvolvimento de uma cidade, tanto que sua elaboração é obrigatória consoantes hipóteses previstas na Lei Federal 10.257/2001. Daí que analisaremos a função e os objetivos do plano diretor na busca de regular o acesso a cidade frente a crescente urbanização observada no Brasil. Como ponto de partida para realização das demais políticas públicas setoriais, investigaremos como o plano diretor pode ser concretizado nas leis orçamentárias, demonstrando que as propostas definidas no planejamento urbano serão efetivadas pela Administração Municipal através de previsões nas peças orçamentárias.

Em momento posterior, traçaremos um retrato do desenvolvimento do plano diretor no Brasil, levantando dados quantitativos sobre esse processo de planejamento urbano e dados qualitativos sobre grau de efetividade dos planos, averiguando se eles têm condições de serem operacionalizados conforme proposto. Dissertaremos ainda como os diversos Entes Públicos têm contribuído para a operacionalização da política urbana, onde a atuação coordenada em níveis federal, estaduais e locais tem potencial para colaborar na formação e execução dos planos territoriais. Investigaremos em seguida como os órgãos de controle, em especial os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos Estaduais, têm monitorado a implementação do plano diretor no Brasil, relatando as experiências de fiscalização que procuram efetivar o processo de planejamento da cidade.

No último capítulo, pretendemos estimular o debate do direito urbanístico na esfera do controle externo e discutir o papel do Tribunal de Contas na fiscalização dos planos diretores e da política urbana dos municípios. Para isso, defendemos a incorporação dessa fiscalização na agenda prioritária dos Tribunais de Contas diante do retorno que a sociedade teria com a efetiva implementação do plano diretor municipal. Essa fiscalização demonstra ser uma tarefa complexa frente a diversidade de variáveis a serem identificadas quantos aos aspectos a serem auditados. Por esse motivo, pesquisaremos métodos e parâmetros que possam subsidiar a elaboração de um programa de auditoria de planos diretores, ordenando em uma sequência racional e lógica os trabalhos a serem executados pelos auditores externos. Essa estruturação será focada na fase de planejamento de auditoria, centralizando nosso esforço na formulação de questões de auditorias e na identificação de informações que devem ser obtidas pela equipe de auditoria para respondê-las.

Propostas as questões de auditoria, elas servirão de subsídios para que os Tribunais de Contas preparem um planejamento completo sobre como será a fiscalização que teria como objeto central o plano diretor.

Os procedimentos metodológicos deste estudo serão desenvolvidos através da pesquisa exploratória, no aprofundamento da extensa bibliografia disponível sobre o tema e na análise de dados de planilhas disponibilizadas pelo IBGE relativas aos planos diretores desenvolvidos no Brasil e de dados qualitativos de diversas pesquisas que apontam o estado de operacionalidade do plano diretor.

A escolha por essa pesquisa se justifica diante da importância que a Constituição deu ao planejamento urbano, visando ordenar a cidade e resolver os variados problemas que há tempos afligem seus habitantes. Diante da missão dos tribunais de contas de tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz, pretendemos demonstrar que eles têm muito a contribuir com o processo de desenvolvimento das cidades e que essa temática deve ser incorporada como prioridade na agenda de fiscalização das cortes de contas.

1. CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas vêm cada vez mais intensificando e aprofundando suas fiscalizações sobre as políticas públicas, o que desperta a atenção dos gestores públicos e gera um inevitável embate entre controladores e controlados. Esse crescente protagonismo do monitoramento das políticas públicas pelos Tribunais de Contas não substitui o poder constitucionalmente legitimado aos seus atores promotores, assim como não significa mais uma instância de controle sobre os gestores públicos, afinal, essa fiscalização tem legitimidade constitucional.

Esse despertar pelo controle das políticas públicas deve-se mais a uma busca pela melhoria da eficiência e eficácia delas. Por isso, convém delinear neste capítulo a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar as diversas políticas públicas, buscando definir quais os fundamentos e diretrizes desse controle externo, bem como qual é a origem de sua legitimidade.

Nessa toada, analisaremos a estruturação constitucional dos órgãos de controle existentes no Brasil e sua ligação com o paradigma conceitual de Estado Democrático de Direito e do dever de prestar contas sobre a administração da coisa pública. Em seguida, adentraremos no estudo dos Tribunais de Contas propriamente dito, buscando no ordenamento jurídico pátrio descrever o sistema de controle externo, com destaque para as diversas atribuições e momentos de atuação desse órgão independente.

Por fim, examinaremos o conceito de políticas públicas e seus ciclos, salientando qual seria o papel dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas, seus diferentes modos de intervenção, parâmetros de controle e como ele se insere em cada uma das fases do ciclo das políticas públicas.

1.1 Órgãos de Controle Externo

Para compreender os sistemas de controle da administração pública é necessário primeiro assimilar o significado que ordinariamente se dá ao vocábulo “controle”. Guerra (2012, p. 107) afirma que controle, sob a ótica administrativa:

Envolve uma complexidade de atos voltados à fiscalização, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, monitoramento, exercidos sobre as manifestações administrativas, de acordo com certos aspectos preestabelecidos, visando averiguar o cumprimento do que foi determinado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato.

Nessa lógica, controlar pode ser apreendido como assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certo parâmetro (normas ou princípios). O controle da administração pública é uma decorrência do Estado Democrático de Direito, já que não existe democracia sem controle, dado que na democracia é essencial que os governantes respondam e prestem contas aos governados, evitando o abuso de poder.

A organização do Estado Brasileiro na forma de governo republicano robustece a ideia de controle. República é a forma de governo na qual o povo detém a soberania, podendo ser exercida diretamente ou indiretamente por meio de representantes eleitos, que administra a coisa pública em nome do povo. Por isso, a atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) visando dar vazão a forma republicana de governo otimiza a função de controle, estabelecendo diversos princípios e regras que lhe dão relevância e consistência, como a responsabilidade dos governantes, a sua representatividade, a independência dos órgãos de controle externo, o dever de prestar contas, entre outros.

Locken (2014) ensina que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controladas, limitadas e fiscalizadas por outro poder. Assim, é imperioso a organização de uma variedade de modos e de estruturas constitucionais de poder designados para controlar outros poderes.

O destinatário da atuação do Estado é o povo, verdadeiro titular da coisa pública (res publica), razão da imprescindível necessidade de se prestar contas por essa atuação, implicando ainda na indispensável publicidade dos atos praticados pela Administração Pública.

Por isso, a legitimidade de um administrador da coisa pública se condiciona à prestação de contas de seus atos. Tamanha é a sua importância que o art. 34, VII, da CRFB/1988 elegeu como princípio básico a ser buscado pelos gestores públicos a prestação de contas da Administração Pública. Aliás, esse dever está inscrito dentre os princípios constitucionais sensíveis que autorizam excepcionalmente a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervirem nos Municípios.

A adoção da forma republicana pelo Estado Brasileiro aponta para um necessário controle da coisa pública, que se define no dever de prestar contas, ou ainda naquilo que o termo em inglês “*accountability*” significa, cujo alcance é delineado pela doutrina de Willeman (2013, p. 232), como se segue:

Apesar de inexistir consenso teórico a respeito do seu conceito, para os fins propostos neste trabalho aborda-se a *accountability* no setor público como a capacidade legal ou política de se assegurar que os agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de sua boa performance ou em virtude de desvios ou más condutas, culminando com a aplicação de sanções (que podem ser resultados eleitorais adversos ou sanções legalmente previstas).

Diante de um imperativo sistema de controle da Administração Pública, a Constituição Brasileira de 1988 instituiu diversas formas para o exercício deste controle, atribuindo essa função a diversos órgãos espalhados na estrutura do Estado. Sob essa ótica, temos duas formas de controle quanto ao posicionamento e intimidade do órgão controlador junta a estrutura do órgão controlado: o controle interno e o controle externo.

Quando o órgão controlador está fixado na mesma estrutura do órgão a ser controlado estamos diante do chamado controle interno, entendido como a fiscalização que a própria administração exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos que lhe estão vinculados. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, é órgão especializado e subordinado a Presidência da República que exerce controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Por sua vez, o controle externo é aquele que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado, não pertencente à estrutura do responsável do ato controlado. Isso ocorre quando o Congresso Nacional – com auxílio do Tribunal de Contas da União – avalia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Cabe destacar ainda a previsão constitucional de controle social ou popular, que atuaria em colaboração ao controle interno e ao externo. Esse controle é executado pelos próprios cidadãos, com a participação destes no acompanhamento e fiscalização das atividades governamentais.

Destarte, a Seção IX da CRFB/1988 prescreve no seu art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Desse modo, temos um controle híbrido da administração pública previsto constitucionalmente, um controle externo e um controle interno, que atuam simultaneamente e em colaboração.

O sistema de controle interno da Administração Pública detém base no caput do art. 74 da CRFB, que estabelece que esse sistema deve ser desempenhado tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Executivo e ainda pelo Judiciário, bem como por todos os demais órgãos públicos.

Vale ressaltar que o controle interno, por estar ligado intimamente a estrutura do órgão fiscalizado, em regra, não detém a necessária independência funcional e autonomia financeira para sua atuação, eis a razão pela qual a CRFB, em seu art. 71, instituiu simultaneamente um sistema de controle externo da Administração Pública, visando constituir uma atividade fiscalizatória externa e isenta.

Nesta seara, o poder constituinte originário estabeleceu um duplo sistema de controle externo, na medida em que outorgou a dois atores, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas, a tarefa de desempenhá-lo de forma independente e particular, a depender do objeto.

De tal modo, foi conferido ao Poder Legislativo o poder de apreciar as contas de governo prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e aos Tribunais de Contas foi outorgado o poder de emitir parecer prévio opinativo para subsidiar a decisão do Poder Legislativo. Nesse julgamento de contas há uma atuação conjunta dos dois órgãos, cada um com uma atividade bem definida e sem subordinação.

De modo análogo, foi atribuído aos Tribunais de Contas exclusividade de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e de fiscalizar atos e processos administrativos.

Frente a diferença destas duas atribuições, não devemos confundir essa função de controle externo outorgada tanto ao Poder Legislativo quanto aos Tribunais de Contas, pois são distintas entre si. Para melhor esclarecer essa diferença, nada melhor que o entendimento esposado de forma elucidativa pelo, então, Ministro do STF, Carlos Britto (2001, p. 6):

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pela comprida passarela do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso Nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatória atuação conjugada.

Cabe destacar ainda que, conforme lição de Lima (2015), além do controle técnico exercido pelos órgãos de controle externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas), temos ainda outras duas situações de exterioridade do controle constitucionalmente previsto da administração pública, o controle jurisdicional e o controle político.

O controle jurisdicional da Administração cabe ao Poder Judiciário, vez que o art. 5º, inciso XXXV, da CRFB prevê como direito fundamental: *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*. Cabe ao Poder Judiciário a relevante missão de aferir a constitucionalidade e a legalidade de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e até mesmo omissão da Administração. Sempre depois da devida provocação pelos respectivos legitimados, a CRFB previu diversos instrumentos para o exercício desse controle jurisdicional, entre quais se destacam, a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, o habeas data etc.

Já o controle político é exercido pelo Poder Legislativo como consequência do regime democrático de governo. Dentre os seus instrumentos de controle, destacam-se as comissões parlamentares de inquérito – CPIs –, as convocações de autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V, da CRFB).

Esses dois controles, o político e o jurisdicional, são na verdade a expressão do sistema de freios e contrapesos da organização dos Poderes adotado pela Constituição de 1988, que consiste no controle do Poder por outro Poder. Nesse sistema, cada Poder tem autonomia e independência para exercer sua função, mas é controlado pelos outros Poderes.

Como visto, a constituição brasileira instituiu um amplo sistema de controle sobre a administração pública, coerente com o primado da democracia e do Estado de Direito. Embora a multiplicidade de órgãos de controles não seja garantia de efetividade, uma atuação coordenada e complementar desses órgãos pode evitar um controle excessivo e redundante, já que a sobrecarga e superposição de órgãos de controle pode comprometer a eficiência da gestão pública por conta de um excesso de controle.

Willeman (2020) caracteriza essa sobrecarga e a superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa de *accountability overload*. A autora prossegue alertando que os impasses gerados pela pluralidade de órgãos de controle podem resultar em não-intencional, mas sistemática diminuição da eficiência e da efetividade, desencorajando o gestor público a pensar em soluções criativas e heterodoxas para os problemas enfrentados, considerando a pluralidades de riscos que acaba por assumir. De forma a evitar isso, seria necessário robustecer a articulação e cooperação entre as instituições, de maneira que suas intervenções nas diversas áreas de atuação do poder público sejam coordenadas e dotadas de coerência entre si.

Demonstrando que essa redundância não torna o controle contraditório ou ineficaz, Dionísio (2019) argumenta que a existência de diferentes e independentes órgãos de fiscalização torna mais fácil que eventuais falhas de uma instituição sejam compensadas pela atuação das demais, bem como seria a oportunidade de incorporar diferentes valores ao controle público que são trazidos pelos diferentes órgãos e que isso reduziria a assimetria de informações entre controladores e controlados.

Para melhor visualização dos arranjos institucionais que atuam no exercício das atividades de controle e supervisão da administração pública, Lima (2015) sintetiza no seguinte quadro os órgãos de controle existentes no Brasil e que se espalham por diversas estruturas organizacionais do Poder Público, onde a cada um deles é outorgado uma atribuição de fiscalização e sem qualquer sistema de hierarquia entre eles.

Quadro 1 - Resumo do Papel das Instituições de Controle

Executivo		Legislativo		Judiciário
Controle sobre atos da própria administração		Controle sobre atos e agentes dos poderes estatais		Controle sobre atos ilegais de qualquer dos Poderes
Controles internos da administração		Controle externo da administração		Controle jurisdicional
Controle interno administrativo	Controle interno gerencial	Controle político	Controle técnico	Habeas corpus, habeas data, mandado de injunção, mandado de segurança, ação popular, outros
Objeto		Objeto		
Atos de gestão		Decisões políticas do Poder Executivo	Atos de gestão dos recursos públicos	
Quem exerce?				
A própria entidade	Controladorias, Auditorias Gerais, Sistemas de controle interno	Casas Legislativas	Cortes de Contas e Comissões Orçamentárias e de Fiscalização	Tribunais e Juízes

Fonte: LIMA, 2015

Por fim, convém ressaltar que embora todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros possa ser compreendido como controle externo, tal como o que o Judiciário efetua sobre os atos dos outros Poderes, esta não é a melhor opção para o uso da expressão “controle externo”, conforme lição de Bugarin (2004). Quando a Constituição (arts. 31 e 70 a 74) usa esse termo, ela se refere especificamente ao controle externo que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta. Por isso, a melhor definição técnica de controle externo é somente aquela que se refere ao controle do Poder Legislativo sobre os demais Poderes e ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, ambos controles com competências constitucionalmente definidas e distintas.

1.2 Fundamentos do Controle Externo pelos Tribunais de Contas

A exposição de motivos do Decreto n.º 966-A, de 07/11/1890, apresentada por Rui Barbosa quando da criação do Tribunal de Contas da União, já demonstrava a posição que se esperava que esse Órgão ocupasse na recém instituída República Brasileira. Esse Decreto definiu o Tribunal de Contas recém-criado da seguinte maneira:

(...) corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Nota-se que o Tribunal de Contas é órgão com previsão desde 1891, tendo a sua estruturação no Brasil passado por várias transformações, até que na Carta de 1988 as suas atribuições constitucionais foram ampliadas, com as suas principais disposições relativas ao controle externo situadas no Título IV – Da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

O Tribunal de Contas é órgão colegiado apto a julgar contas e aplicar sanções, por isso são tribunais, ainda que não integre o Poder Judiciário. Encontra-se topograficamente ligado ao Poder Legislativo, entendido como órgão autônomo e independente em relação as Casas Legislativas, inclusive julgando as prestações de contas dos gestores do Legislativo.

A expressão auxílio, presente no caput do art. 71 da CRFB – “*O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União...*” – tem provocado extenso debate. De modo geral, a doutrina rejeita a interpretação de que a Corte de Contas seria um órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre o tema na ADI 1.140-5, de relatoria do Ministro Sydney Sanches e depois confirmou sua posição na ADI 4.190, de relatoria do Ministro Celso de Mello, a qual cabe destacar o seguinte trecho:

Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu art. 96, relativas ao Poder Judiciário.

Importa ainda citar o entendimento do ex-ministro do STF Carlos Britto (2001, p. 2), que advoga a tese que o Tribunal de Contas da União constitui um órgão constitucional autônomo, nos seguintes dizeres:

O Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. [...] Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União **não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, **diretamente**, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público.

Em reforço a essa argumentação, Lima (2015) destaca ainda que o Tribunal de Contas não possui subordinação hierárquica a nenhum outro órgão ou poder, daí ele considera inadequada e imprópria a expressão “*órgão auxiliar do Poder Legislativo*”, que não se vislumbra expressamente na Constituição.

Conclui-se que os Tribunais de Contas não fazem parte de qualquer dos poderes constituídos, vez que são dotados de independência, autonomia administrativa e financeira, na forma do art. 73 e do art. 96 da CRFB. São órgãos encarregados de exercer o controle externo da Administração Pública, exatamente por fiscalizar uma estrutura diversa, não incluídos na hierarquia do responsável pelo ato controlado.

A independência dos Tribunais de Contas pode ser conferida na semelhança com a estruturação reconhecida ao Poder Judiciário, do mesmo modo no que se refere às garantias subjetivas de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio outorgadas aos membros da magistratura pelo art. 95 da CRFB. Dessa maneira, o § 3º, do art. 73 da CRFB prescreve que os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

De igual modo, a Constituição confere ainda aos Tribunais de Contas prerrogativas institucionais deferidas ao Poder Judiciário, assegurando aos seus órgãos capacidade de autoadministração e autogoverno. A autoadministração inclui diretamente a autonomia administrativa e financeira, ao passo que o autogoverno inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar o processo legislativo que pretenda dispor sobre sua organização e funcionamento.

Todas essas prerrogativas, garantias institucionais e subjetivas visam dar autonomia ao órgão supervisor das contas públicas, pois eles somente poderão exercer suas competências de forma neutra e imparcial se gozarem de independência em relação aos órgãos controlados e se estiverem livres de pressão externa.

Quanto as competências estabelecidas pela Constituição de 1988, cabe trazer a lição de Willeman (2020) que formula uma divisão binária em que reconhece a existência de competências coadjuvantes dos Tribunais de Contas, de apoio ou de suporte ao controle parlamentar, em paralelo às competências autônomas, próprias, estas últimas exercidas sem ingerência ou participação do Poder Legislativo.

Seguindo essa divisão, os Tribunais de Contas no Brasil atuam em duas frentes distintas. Na atuação coadjuvante, sua intervenção ocorre em apoio à função fiscalizadora do Legislativo, tendo como principal produto a emissão de parecer prévio acerca das contas anualmente prestadas pela chefia do Poder Executivo, que serão objeto de deliberação legislativa. Esse parecer tem caráter técnico-opinativo e abrange todos os atos de caráter financeiro, orçamentário e patrimonial do governo e não vincula o Legislativo na sua competência de controle externo.

De outra banda, a atuação do Tribunal de Contas é autônoma, sem interação ou dependência com o Poder Legislativo. Dentre essas competências próprias, destaca-se a atividade judicante conferida aos Tribunais de Contas pelo art. 71, inc. II, da Constituição de 1988. Trata-se da competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, assim como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Junto com essa atividade judicante, também lhe compete adotar, sem qualquer intermediação, as medidas punitivas e reparatórias cabíveis, ou seja, os Tribunais de Contas dispõem de poder para diretamente punir, administrativamente, os responsáveis por contas irregulares, bem como para adotar medidas visando à reparação de dano causado ao erário.

Cabe destacar ainda que os processos de fiscalização e de prestação de contas são iniciados e encerrados no campo interno dos Tribunais de Contas, não existindo um sistema recursal externo, direcionado para uma instância superior.

Entretanto, cabe destacar a inafastabilidade da jurisdição, inscrita no art. 5º, XXXV, da CRFB, a qual impõe que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito, cuja característica é a imutabilidade de suas decisões. As decisões tomadas nos Tribunais de Contas, apesar de não se sujeitarem a um sistema recursal externo, não são definitivas e estão submetidas a apreciação judicial, produzindo efeitos apenas na seara administrativa. Não por outra razão que Britto (2005, p. 73) afirma que “*os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas e não processos parlamentares, nem judiciais nem administrativos.*”

Castro (2015, p. 55) destaca ainda a atuação autônoma dos Tribunais de Contas, na medida em que o exercício da competência será deflagrado pela própria Corte de Contas e que o seu esgotamento também ocorrerá na internalidade da Corte, assim, ele expõe que:

Há uma finalidade própria aos processos de contas (e ao próprio controle externo), incapaz de ser atendida por outros meios de atuação estatal, como a atuação judicial e/ou parlamentar. Tal constatação nos leva a concluir pela imprescindibilidade das Cortes de Contas, já que, inexistente o sistema brasileiro de controle externo, os demais órgãos não seriam capazes de atender às finalidades públicas que se associam à atividade de controle externo da Administração Pública. Não obstante esta finalidade própria e particular dos processos de contas, a eles também se aplicam os princípios gerais de processo e procedimento estabelecidos na CRFB, mormente no que toca às garantias processuais, como as do contraditório e da ampla defesa.

Quanto ao momento da ocorrência dos atos administrativos, o controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas pode se dar de maneira prévia, concomitante ou posterior. Considerando esses momentos, Fernandes (2016, p. 470) ensina que “*até a Constituição de 1946, os contratos dependiam, para sua eficácia, de assinatura, publicação e exame pelo tribunal de contas. Ao tempo do registro prévio, a eficácia ficava condicionada ao registro da despesa*”

No entanto, desde a promulgação da Constituição de 1988, o controle prévio pelos Tribunais de Contas foi extinto e hoje a sua atuação se dar, majoritariamente em caráter posterior ao ato administrativo praticado. A atuação concomitante é possível segundo a teoria dos poderes implícitos e no poder geral de cautela extraído da Constituição. O STF¹ tem admitido a utilização de instrumentos processuais cautelares pelos Tribunais de Contas com o propósito de evitar e prevenir a ocorrência de irregularidades, de modo que essas medidas cautelares são exemplos de atuação concomitante do Tribunal de Contas.

¹ Vide MS 24.510 e MS 26.457.

Além da previsão constitucional de instituição do Tribunal de Contas da União, cada Estado da federação conta com um Tribunal de Contas em seu âmbito. Com efeito, a Constituição de 1988 instituiu um sistema nacional de Tribunais de Contas espelhando o regime federativo de Estado brasileiro.

Assim, o controle externo da Administração Pública brasileira não conta com um único Tribunal de Contas, mas sim com vários Tribunais de Contas, cada um responsável por um ente federativo, tal como um para o controle externo da União Federal e um para cada Estado Federado e Distrito Federal. Quanto aos municípios, o controle externo é realizado pelo mesmo Tribunal que fiscaliza o Estado, com a exceção dos municípios dos Estados de Goiás, Bahia e Pará que possuem uma Corte de Contas Municipal separado do Estadual. Além disso, extraordinariamente, temos dois Tribunais de Contas para o controle externo de um único município (Rio de Janeiro e São Paulo), totalizando trinta e três Tribunais de Contas existentes hoje no Brasil.

O sistema constitucional que regulamenta o Tribunal de Contas da União aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização incumbentes aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75 da CRFB). Ressalva-se ainda que não existe vinculação hierárquica de qualquer espécie entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, uma vez que cada Tribunal exerce as suas competências próprias previstas no sistema federativo.

Por todos esses aspectos vistos, conclui-se que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, de extração constitucional, cuja missão é o exercício do controle externo, através do desempenho das competências constantes do rol dos incisos I a XI do art. 71 da CRFB. Como órgão do controle externo da Administração Pública, tem por objetivo atender as finalidades públicas, na qual os órgãos que exercem as competências atinentes ao controle externo terminam por atender não só à própria Administração Pública. Como Castro (2015) reforça, o sistema brasileiro de controle externo visa atender, fundamentalmente, à própria sociedade brasileira e ao regime democrático.

1.3 O Papel do Tribunal de Contas no Controle de Políticas Públicas

De início, é relevante que se esclareça o que se entende por política pública. Contudo, não há um consenso no que tange a definição de um tema tão complexo, já que temos diversas posições doutrinárias. Porém, parece razoável elencar aqui a posição de Souza (2006, p. 24), que citando diversos autores estrangeiros afirma que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. (...) A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Pode-se ainda compreender do mesmo modo que Jenkins *apud* Fontes (2015), para quem políticas públicas se apresentam como um processo que pode demandar uma série de atos, os quais envolverão a escolha de objetivos e os meios para atingi-los.

Assim, surgem as políticas públicas quando o Estado desempenha a função de sujeito ativo para promover os direitos fundamentais do cidadão, com destaque para os direitos sociais, quais sejam, educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, dentre outros. Essas políticas, porém, não estão e nem poderiam estar inteiramente discriminadas no texto constitucional. Elas têm por limites o propósito constitucional, mas o seu desenvolvimento reflete a vontade predominante de um dado momento histórico e político.

Nesse sentido, oportuno lembrar a lição de Freitas (2009, p. 32) que relaciona as políticas públicas com os direitos fundamentais, assim definindo política pública:

São autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividades do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

Assim sendo, é preciso reconhecer que os objetivos finais das políticas públicas estão delimitados pelos direitos fundamentais, mas a forma de execução é, até certo ponto, discricionária, havendo com isso alguma margem de liberdade na sua execução pelo Poder Executivo, dado que há diversas possibilidades de escolhas a disposição dos executores das políticas públicas.

Na lição de Meirelles (2007), a Administração possui discricionariedade para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Liberdade essa que se justifica pela impossibilidade de se prever legalmente as diversas ocorrências que a Administração deve responder.

Porém, convém ressaltar que mesmo diante dessa liberdade de agir, já se consolidou na doutrina e na jurisprudência² o controle pelo judiciário dos atos discricionários da Administração. Com efeito, o ato discricionário é passível de sofrer o controle judicial, desde que seja respeitada a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei, como argumenta Carvalho Filho (2008). Dessa forma, mesmo que as políticas públicas sejam desenvolvidas com discricionariedade, elas estão sujeitas ao controle judicial e de igual modo sujeitas ao controle externo.

O limite para apreciação da discricionariedade são os critérios administrativos (conveniência e oportunidade), que de modo semelhante ao julgamento judicial, também são os limites a serem observados quando do exame pelos órgãos de controle externo.

Um exemplo do controle externo sobre a competência discricionária dos gestores se dá quando os Tribunais de Contas, por intermédio das auditorias operacionais, inspecionam a eficiência, a economicidade e a legitimidade de atos, contratos ou prestações de contas, o que de alguma forma resulta no controle de mérito sobre determinada política pública.

Como apontado por Zymler e Almeida (2008), o princípio da eficiência e da economicidade, ambos constitucionalizados, restringiram a amplitude da competência discricionária do gestor público, dado que eles não podem mais optar livremente entre as várias possibilidades permitidas pela lei, devendo tomar a decisão mais adequada aos interesses públicos, no sentido de ser a solução mais eficiente e econômica. Com base nesses princípios, o poder discricionário deixa de ser empecilho ao controle externo das políticas públicas, pois não é um poder irrestrito e ilimitado, ao contrário, esse poder encontra limites na própria lei que a concede, na qual esse o espaço de liberdade é conformado pelo regime jurídico vigente.

² Por exemplo, citamos jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental no Recurso Especial 410.715/SP, Relator Ministro Celso de Mello e no Agravo Regimental na Suspensão Liminar 885/RJ. Relator Ministro. Ricardo Lewandowski. Bem como do Superior Tribunal de Justiça no Recurso no Mandado de Segurança 20.271/GO. Relator Ministro Luiz Fux.

Por outro lado, de modo semelhante a diversidade do significado de política pública, diversos autores evidenciam um universo variado de fases que compõe o seu ciclo. Estudar a política pública consoante seu ciclo consiste em dividir o processo de adoção de um programa público em fases para que se possa obter uma melhor visão sistêmica de todo o processo de implementação da política.

À vista disso, o ciclo de políticas públicas, com algumas variações de autor para autor, tem, de modo geral, a seguinte ordenação de etapas, conforme figura adaptada de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 16):



Figura: adaptação de Howlett, Ramesh e Perl (2013)

Assim, o ciclo de políticas públicas envolve basicamente as seguintes etapas: definição/montagem da agenda pública; formulação e escolha/tomada das políticas públicas; implementação; e avaliação. Diante desse quadro, o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, conforme lição de Secchi (2013).

Nesse ciclo, os programas e ações são estruturados de modo racional e sequencial para tornar possível a produção e organização do projeto. As políticas públicas surgem a partir da necessidade de resolver determinados problemas sociais. Identificado o problema, o tema é colocado na agenda pública e posteriormente elaborada uma solução escolhida entre as alternativas avaliadas, que será implementada e, por fim, avaliada. Todo esse processo de elaboração das políticas públicas envolve a participação de diversos atores públicos e privados, o que inclui o Tribunal de Contas.

Entendidos esses conceitos iniciais sobre políticas públicas, cabe agora correlacionar o controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas e as políticas públicas conforme etapa a etapa do seu ciclo, que se divide em fases que se projetam no tempo. Conforme destacado por Iocken (2014, p. 41), é possível visualizar três momentos de interferência do Tribunal de Contas na política pública:

O primeiro momento compreende a colocação na agenda, a produção de soluções e a tomada de decisão; o segundo, intermediário, engloba a implementação e a execução das políticas públicas; e, por fim, o momento ulterior, relacionado ao exame das políticas públicas, através de um controle propriamente dito.

O primeiro momento se destaca pelo aspecto político, com atuação de um número indeterminado de atores sociais, políticos e econômicos que atuam de forma plural e difusa, concorrendo para a tomada de decisão. Nesta etapa, os Tribunais de Contas operam no processo de maneira meramente sugestiva ou orientativa, semelhantes aos demais atores, podendo assumir um certo destaque em razão de ser uma instituição de estatura constitucional e constituído por técnicos altamente capacitados e especializados.

A atuação dos Tribunais de Contas nessa primeira etapa pode se desenvolver através de reuniões e expedição de recomendações, dentro de uma postura colaborativa, alertando o gestor público sobre eventuais erros no planejamento proposto e chamando atenção das partes para um problema específico. Essa interação do Tribunal de Contas deve ser sempre em constante diálogo com os atores envolvidos, antes que se passe para a etapa da tomada de decisão. A escolha do gestor por determinada condução da política pública merece deferência por parte do Tribunal de Contas, cabendo até exigir a demonstração da racionalidade dessa escolha, mas sem intervir nos meios esboçados pela administração pública.

No segundo momento, na etapa de implementação e execução das políticas públicas, o controle externo pelos Tribunais de Contas também tem uma natureza orientativa, também se mostrando imprescindível o constante diálogo com os demais atores sugerindo ajustes que venham a se mostrar importantes, para a recondução das ações de governo aos resultados concebidos inicialmente, ou mesmo para caminhos outros que conduzam ao aperfeiçoamento da atuação do Estado, como defendido por Iocken (2014).

Por fim, tem-se a última etapa das políticas públicas, na qual já temos a escolha da política pública em ação impondo o controle propriamente dito. Neste momento, o controle pode ter dois vieses, um de cunho sancionador, cujo objetivo principal é a detecção de desvios das normas e a consequente responsabilização pelos atos já praticados, marca punitiva das decisões dos Tribunais de Contas. Ou um viés de caráter corretivo pelos Tribunais de Contas, que busca a recondução tempestiva do processo com vistas ao atingimento dos resultados almejados de acordo com o sentido contemporâneo das políticas públicas, conforme lição de Gonçalves (2018).

A postura adotada pelos membros dos Tribunais de Contas é que definirá qual viés será adotado, embora um não exclua o outro, considerando ainda que ambos podem estar presentes ao mesmo tempo. Sendo que a doutrina mais moderna, tal como Zymler e Almeida (2008), vem propagando a adoção de uma atitude mais corretiva e pedagógica dos Tribunais de Contas, acompanhando a evolução do modelo burocrático do Estado para o modelo gerencial do Estado.

Independente do comportamento adotado pelos Tribunais de Contas na etapa avaliadora da política pública, é nessa fase o maior campo de contribuição dos Tribunais de Contas, daí a necessidade de definir com profundidade o que seria avaliação. Para Secchi (2013, p. 63), a etapa de avaliação pode ser vista como:

(...) a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

No mesmo sentido, Castro (2015, p. 94) assevera que “trata-se, à toda evidência, de verificar, empiricamente, se o conjunto de atos praticados com vistas à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de fato concretizaram tais direitos e em que medidas tais direitos restaram, ou não, realizados”.

Para atuar nessa fase os Tribunais de Contas têm competência própria e autônoma para realizarem, de ofício ou por provocação do Poder Legislativo, inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Estado. Dentre essas auditorias, merece relevo a chamada auditoria operacional, que representando um avanço das competências dos Tribunais de Contas e proporcionando uma mudança no foco do controle, passou a incluir entre os seus objetivos a verificação do resultado da ação governamental, principalmente da avaliação de políticas públicas planejadas e implementadas.

A partir dessas auditorias operacionais, os resultados de algumas avaliações das políticas públicas começaram a ser contemplados na emissão do parecer prévio das contas de governo, conforme destacado por Iocken (2018, p. 179):

No âmbito do controle externo, a avaliação das políticas públicas ocorre de regra pelo procedimento da fiscalização operacional, cuja análise compreende a verificação do cumprimento dos programas e das ações de governo, além do seu desempenho, no que se refere aos objetivos, às metas e às prioridades, bem como à alocação e ao uso dos recursos disponíveis.

No uso das competências conferidas aos Tribunais de Contas, Iocken (2018) atribui ao órgão de controle a missão de dar ampla visibilidade dos resultados obtidos pelas ações e programas de governo à sociedade, sendo a emissão do parecer prévio das contas de governo o principal veículo de divulgação dos resultados de avaliações das políticas públicas. No entanto, como a referida autora aponta, foi constatada a inexistência de uma uniformidade em relação ao conteúdo do parecer prévio, bem como a pouca relevância que é conferida ao exame das políticas públicas.

Diante desse resultado, observa-se que a atuação dos Tribunais de Contas não pode ser reduzida à mera análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas. Há necessidade de mostrar para a sociedade “como” ou “se” os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum, tornando imprescindível a inserção do exame das políticas públicas no parecer prévio das contas de governo. Novamente Iocken (2018, p. 184) chama a atenção para avaliação das políticas públicas, vez que elas:

São a base da identificação e da interpretação dos problemas políticos, e afetam as possíveis soluções e as respostas oferecidas para os diretamente beneficiados, alterando, portanto, as condições mediante as quais as novas políticas serão desenvolvidas e implementadas.

Considerando a possibilidade dos Tribunais de Contas avaliarem as políticas públicas, cabe agora evidenciar os parâmetros a serem utilizados nas fiscalizações, tendo o artigo 70 da CRFB estabelecido para isso a utilização dos critérios da legalidade, da economicidade e da legitimidade como informadores do controle externo.

Sob essa ótica, controle da legalidade significa verificar obediência às formalidades e aos preceitos previstos no ordenamento jurídico positivo. É a submissão do Estado à legislação criada por ele próprio e não a obediência à vontade do administrador.

Utilizando o conceito de Lima (2015, p. 38), o “exame da economicidade implica uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos”.

Por fim, apreciar um ato de gestão quanto à sua legitimidade, também no dizer de Lima (2015, p. 37), envolve “a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade”.

Dentre esses parâmetros constitucionais de controle, os princípios da legalidade e de economicidade não oferecem muita dificuldade na utilização como critério de auditoria pelos Tribunais de Contas. O mesmo não ocorre quanto ao princípio da legitimidade, na qual temos uma extensa discussão doutrinária quanto aos limites do controle e o juízo de discricionariedade de um gestor.

Com efeito, o parâmetro de legitimidade é um conceito aberto, baseado em outros elementos de percepção (normalmente uma ilegalidade, ou uma imoralidade) e segundo a doutrina de Castro (2015, p. 80), permite ao controle externo o “exame das finalidades e motivações dos atos administrativos, com o fito de verificar a congruência entre os motivos apontados e as finalidades perseguidas”. Com isso, as Cortes de Contas deixam de apresentar apenas um controle baseado na conformidade do ato à lei, passando a realizar um controle mais moderno, porém aberto, de aferição mais complexa.

Com a constitucionalização desse parâmetro de controle, o debate deve passar não pela pertinência do controle, mas sim pela delimitação de seu alcance, com a fixação de seus limites e de suas possibilidades. Visando superar essa discussão, Willeman (2020, p. 349) propõem diretrizes para guiar o exercício do controle externo em matérias sensíveis no campo de escolhas e alocação dos recursos para a implementação das políticas públicas, sistematizando as seguintes orientações:

- (i) a postura das Cortes de Contas deve ser, usualmente, de deferência e respeito às decisões discricionárias e às soluções de mérito adotadas pela Administração Pública quanto à alocação de recursos públicos, aplicando-se, aqui, a regra geral de autocontenção;
- (ii) deve ser enfatizada a função pedagógica e colaborativa dos órgãos de controle nesse campo, incorporando ao universo dos Tribunais de Contas ferramentas que favoreçam a interação construtiva e dialógica com as instâncias administrativas;

- (iii) o descompasso entre as escolhas políticas projetadas na etapa de planejamento orçamentário e sua execução pela Administração Pública justifica que se excepcionalize a regra geral de autocontenção, autorizando-se que o controle a cargo dos Tribunais de Contas seja mais intenso, pautado na centralidade do orçamento;
- (iv) quando a ilegitimidade da escolha administrativa for objetivamente aferível à luz dos dados extraídos das contas de governo e dos resultados de inspeções e auditorias, será possível à Corte de Contas atuar como veto player, inibindo, ainda que temporariamente, a ação administrativa;
- (v) o eventual desacordo entre a visão do órgão de controle e a postura administrativa não autoriza que o Tribunal de Contas atue como administrador positivo, substituindo a decisão administrativa pela sua posição. Nesse caso, o descumprimento da determinação deliberada pela Corte resolve-se no âmbito de responsabilização do gestor, que se sujeita a sanções em sua esfera pessoal.

A proposta de Willeman fixa limites a atuação do Tribunal de Contas sem comprometer o núcleo político do gestor público, porém, percebe-se uma linha tênue entre uma ação e a outra a ser adotada, o que deve ser analisado caso a caso. A regra geral seria o respeito as decisões discricionárias e as soluções de mérito adotadas pelo gestor público, valorizando o diálogo institucional com formulações de recomendações e de possíveis soluções. A análise do mérito da política pública, somente – em caráter excepcional – se opera quando objetivamente for detectável uma incongruência entre o planejado e o executado na política pública.

Cabe ressaltar que mesmo com as competências e as atribuições outorgadas aos Tribunais de Contas pela Constituição de 1988 e mesmo diante da força vinculante que suas decisões impõem em relação à Administração Pública, esse controle externo não pode sobrepor a ação da autoridade legitimada constitucionalmente a promover as políticas públicas.

Isto não significa dizer que os Tribunais de Contas devam atuar de modo passivo quando da realização da fiscalização de uma política pública, já que poderão apresentar recomendações e inclusive determinações, sob pena de aplicar sanções, desde que interfiram apenas de forma indireta ou instrumental no processo de políticas públicas. Nesse sentido, Gonçalves (2018, p. 4) entende que a interferência dos Tribunais de Contas se compatibiliza com o ordenamento jurídico, pois tal atuação são:

Meios naturais para a consecução de resultados ou para o atingimento de metas e estratégias, a exemplo da determinação de apresentação de um plano de ação, de cronogramas, estudos de viabilidade etc., se alinhando ao sentido contemporâneo das políticas públicas, sem representar violação ao sobredito princípio da separação de poderes.

Do mesmo modo, Janini e Celegatto (2018) sugere que as deficiências apuradas pela Corte de Contas sejam apontadas para a apresentação de um plano de ação pelo gestor público, indicando os responsáveis, as atividades e os prazos para a implementação das recomendações e determinações formuladas. Após o plano de ação ser encaminhado pelo gestor e aprovado pelo órgão colegiado do Tribunal de Contas, surge um compromisso entre ambos para o cumprimento das atividades acordadas. Por fim, o Tribunal elaboraria um relatório específico tratando do impacto da auditoria, indicando os benefícios alcançados com a auditoria.

Esta é mais uma especificidade do Tribunal de Contas, na qual ele pode emitir determinações e recomendações aos órgãos avaliados. Determinações nos casos em que as normas legais estejam sendo desobedecidas e recomendações quando, embora não haja obrigatoriedade legal para se realizar certo procedimento, a Corte de Contas avaliou a oportunidade de adotá-las.

Em suma, os Tribunais de Contas podem e devem investigar se determinada política pública atingiu seus objetivos, apontando meios de correções. Deve verificar se tal política trouxe melhorias a sociedade, ou caso contrário, analisar os motivos pelas quais a política falhou e os custos/benefícios decorrentes do sucesso/fracasso da política pública.

Dizendo de outra forma, o Tribunal de Contas deve avaliar as consequências da ação governamental, investigando se a política pública controlada tem efetivamente produzido os resultados para a qual foi criada.

Além disso, vimos o relevante papel institucional dos Tribunais de Contas de realizar o controle de efetividade das políticas públicas, situando-os como um dos principais atores na análise da gestão pública em conjunto com o sistema de controle interno e em constante diálogo com a sociedade e demais instâncias de controle, até como forma de minimizar as contradições e incoerências que podem resultar da atuação paralela de diversos órgãos de controle sobre uma mesma atividade administrativa.

Diante da importância de se controlar as políticas públicas, nada melhor que um órgão de estatura constitucional, isento e dotado de alta capacidade técnica para efetuar o controle das políticas públicas, dispondo do aparato e das informações necessárias para uma atuação global e abrangente das finanças públicas, ciente do gerenciamento de recursos limitados.

As competências atribuídas ao Tribunal de Contas pela Constituição Federal de 1988 permitem que o controle externo avalie os resultados das políticas públicas implementadas de modo mais abrangente, buscando nesses exames o respeito aos direitos fundamentais do cidadão. Com isso, o controle externo supera a análise do aspecto formal da mera legalidade identificado no cumprimento de formalidades previsto em normas legais.

As políticas públicas são instrumentos de concretização de direitos fundamentais que se materializam através de despesas públicas e de atos administrativos, portanto, sujeitas ao controle externo conforme ordem constitucional. Não há programa ou política pública que, empregando recursos públicos, seja imune ao exame e à fiscalização do Tribunal de Contas.

As normas e os princípios constitucionais da prestação de contas, da boa governança, da probidade determinam a fiscalização dos gastos públicos pelos diversos sistemas de controle. Infere-se que, diante dos princípios constitucionais apontados e da concretização dos direitos fundamentais, as políticas públicas podem e devem ser fiscalizadas, de modo a permitir um uso mais eficiente, probo, transparente e democrático dos recursos públicos.

Cabe destacar que para as Cortes de Contas não foram atribuídas competência para formularem políticas públicas, todavia, elas poderão detectar a ineficiência e ineficácia destas políticas, sugerindo uma correção ou modificação. Além disso, seus relatórios elaborados com o resultado das fiscalizações podem servir de base para novas atividades preventivas e repressivas no desenvolvimento da política pública avaliada.

No entanto, conforme detectado por Janini e Celegatto (2018), a atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas ainda é de certa forma acanhada. Esses órgãos precisam exercer plenamente suas competências constitucionais e buscar uma atuação não apenas de apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do controle externo.

Para isso, devem utilizar os mecanismos de interlocução colaborativa com os entes controlados e com próprio legislativo, bem como estimular e apoiar o controle social. Afinal, apenas o controle formal da legalidade viola o próprio princípio da eficiência, já que muitas vezes o custo da fiscalização é bem maior que o benefício do controle.

Diante do todo exposto, conclui-se que o Tribunal de Contas é um órgão constitucional soberano, competente para controlar toda espécie de utilização e gestão de recursos públicos, estando apto ao controle externo das políticas públicas, dado que estas constituem-se de programas, de atos e de ações que consolidam os direitos fundamentais e geram despesas públicas. Atuam os Tribunais de Contas na busca da eficiência, da economicidade e dos demais valores constitucionais que deve reger a atuação do administrador público.

2. PLANEJAMENTO URBANO E PLANO DIRETOR

O processo de planejamento estatal tem fundamentos na Constituição de 1988, na qual adquiriu status de imposição jurídica através do mandamento ao administrador público de elaborar planos. No que respeita ao planejamento urbano, encontramos esse dever no art. 21, IX, que define a competência da União para elaborar e executar planos nacionais, regionais de ordenação do território, de desenvolvimento econômico e social; no inciso XX desse mesmo artigo que aponta que a União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; no art. 25, § 3º, que estabelece que os Estados poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; no art. 30 que estabelece a competência do município para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo; no art. 174 que obriga o Estado a exercer a função de planejamento, na forma da lei, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; no seu § 1º que determina que lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; e por fim, no § 1º, do artigo 182 que aponta o plano diretor como instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Nesta esteira, alguns desses planos devem ser aprovados por lei, alcançando com isso natureza legal, na qual o gestor público executará suas atividades orientado por um programa estabelecido em lei. A corroborar o exposto, Silva (2012, p. 88) preleciona:

O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma previsão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo. Importa aqui notar, entre nós, sua natureza está perfeitamente estabelecida na constituição Federal, quando no artigo 48, IV, diz que *cabe ao congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre plano e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento*. Com isso os planos adquirem natureza de lei, pois, de fato, são aprovados por lei que ficam fazendo, parte integrante.

Dentre esses planos, destaca-se o plano diretor, que estabelece regras e instrumentos para o desenvolvimento de uma cidade. Por disposição constitucional, o plano diretor assume a função de instrumento básico da política urbana do município, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local. Diante de imponente missão, sua elaboração é obrigatória para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes, além de outras hipóteses previstas na Lei Federal 10.257/2001. Essa Lei determinou ainda que o plano diretor seja parte integrante do processo de planejamento municipal, cabendo ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual materializar as diretrizes e as prioridades desse planejamento.

Do ponto de vista do ciclo de formação de uma política pública, o plano diretor seria algo como um planejamento compulsório e ponto de partida para realização das demais políticas públicas setoriais. Diante disso, pretende-se demonstrar neste capítulo a relevância do plano diretor para uma cidade e como a sua efetiva concretização pode melhorar o desenvolvimento de um município.

Feitas estas breves considerações, exploraremos o sistema constitucional e a estruturação legal de planejamento urbano, de desenvolvimento e expansão de uma cidade, a qual deve ser processado no plano diretor. Analisaremos a função e os objetivos do plano diretor na busca de regular o acesso a cidade frente a crescente urbanização observada no Brasil.

Diante das fortes reivindicações sociais da época, veremos como a política urbana foi constitucionalizada em 1988, na qual o planejamento urbano foi instituído como instrumento jurídico, nos levando a formatação dos planos diretores. Em seguida, percorreremos se o plano diretor pode ser considerado uma política pública e como ele interage com as demais políticas setoriais.

Por fim, examinaremos a correlação das diretrizes do plano diretor com as leis orçamentárias, mostrando como as propostas definidas no planejamento urbano podem ser efetivadas pela Administração Municipal através de previsões nas peças orçamentárias. Como instrumento de planejamento, a função do plano é estabelecer as diretrizes e estratégias relacionadas a realidade de cada cidade, no entanto, a efetivação dessas medidas depende da especificação, nos outros instrumentos, do conteúdo do plano diretor, as quais se destacam as peças orçamentárias, merecendo por isso um estudo mais aprofundado.

2.1 Política Urbana e Planejamento

Para compreender melhor a importância do planejamento de uma cidade é necessário primeiramente traçar um breve retrospecto histórico sobre o seu processo de formação e suas origens modernas. Nessa vertente, é imprescindível conhecer o cenário de surgimento das cidades brasileiras e do êxodo rural, caracterizada pela chegada do “homem do campo” para a cidade e como isso construiu a cidade atual e seus muitos problemas.

Inicialmente, cabe destacar que desde a antiguidade a cidade era objeto de exame pelos filósofos gregos. Platão (2006), apontava que a cidade tem, por obrigação, fazer seus habitantes felizes, onde o seu objetivo era tentar atender às necessidades dos seus habitantes. Sob outro aspecto, Aristóteles (2006) citava que a agregação de várias famílias constituía uma aldeia. Esta se uniria com outras aldeias em uma única e completa comunidade, surgindo daí a cidade (pólis) com a finalidade de atender o bem comum e suprir as necessidades da vida, na busca de se viver bem.

Embora a história de formação de cada cidade seja singular, podemos traçar um paralelo da urbanização verificada no Brasil com a vista na Europa, mesmo que o Brasil tenha seguido caminho diverso da Europa em termos de velocidade e momento de ocorrência da urbanização. Com efeito, no período colonial do Brasil, o país era uma colônia com sua economia voltada para o mercado rural e a seu povoamento esteve ligado estreitamente aos ciclos econômicos predominante rural, bem como as novas cidades se desenvolviam ao longo da costa marítima, dado que sua economia era voltada para o exterior.

Enquanto isso, a Europa formava seus núcleos urbanos por conta de diversos aspectos históricos, com destaque para a Revolução Francesa e a Revolução Industrial. Esses movimentos incentivavam o êxodo dos habitantes do campo para as cidades e com isso o nascimento de enormes aglomerações urbanas.

A industrialização dos países é acompanhada por mudanças estruturais com rápida transformação dos meios de produção e transporte. A Revolução Industrial modificou radicalmente o caráter da produção, utilizando máquinas movidas por energia a vapor e meios de transportes mais eficientes, como as estradas de ferro. Daí que muitos autores, como Singer (1998), apontam que os processos de industrialização e urbanização estão intrinsecamente interligados.

Como já apontado pelos filósofos gregos, a formação das cidades é uma consequência da busca do homem em viver bem e em melhores condições. Essa busca também movimentou o êxodo rural, cuja dinâmica foi acelerada pelo fenômeno da industrialização.

Embora a industrialização não possa ser considerada o único fator, ela é a principal transformadora do espaço, contribuindo para esse êxodo, servindo tanto de fator atrativo para a cidade quanto repulsivo para o campo.

Ora, a industrialização torna a cidade atrativa por conta das maiores oportunidades de emprego e da facilidade de acesso a bens de consumo e serviços. Quanto aos fatores repulsivos, contribuiu por enviar a população rural para as cidades quando a mecanização das atividades agrícolas substituiu uma grande quantidade de trabalhadores por maquinários.

Do mesmo modo, o acelerado crescimento urbano das cidades brasileira está interligado à industrialização. As áreas que historicamente mais se industrializaram são aquelas que mais concentram um grande contingente populacional e são as mais urbanizadas. Não por acaso, as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro formam as maiores aglomerações urbanas do país.

Entretanto, diferente da Europa, o êxodo brasileiro foi tardio e mais acelerado, ocorrendo verdadeiramente na segunda metade do século XX, entre as décadas de 1940 e 1970, e isto transformou a feição predominantemente rural do país para a uma majoritária configuração urbana. A tabela a seguir revela essa crescente urbanização brasileira, que de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira chegou em 2018 a marca dos 209 milhões de habitantes, com cerca de 84% (mais de 175 milhões) deles vivendo em áreas urbanas.

Tabela 01 - Evolução da taxa de urbanização no Brasil

Período	Taxa de urbanização em %
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2007	83,48
2010	84,36

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010.

Essa rápida urbanização do Brasil produziu inúmeras consequências econômicas, sociais e políticas, visto que se deu sem um planejamento estatal e até mesmo na ausência de políticas públicas. Embora a população urbana tenha acesso a melhores serviços e equipamentos públicos, esse crescimento desordenado, conforme ensina Denaldi (2003), veio acompanhado pelo surgimento de habitações precárias, cortiços, favelas e loteamentos periféricos, que foram as alternativas habitacionais que restaram para a população mais pobre e historicamente excluída do mercado imobiliário formal.

A criação de espaços urbanos sem estrutura adequada trouxe a necessidade de uma ordenação das cidades, as quais deveriam ser mais bem planejadas. As respostas para esses problemas passam pela intervenção do Poder Público, que deve procurar transformar o meio urbano e criar soluções para esses novos transtornos.

A criação de Brasília em 1960 significou uma singela mudança quanto à formação das cidades e quanto à interiorização da população, consoante apontamento de Oliveira (2018). A capital federal constituiu-se em uma experiência com o planejamento urbano, ainda que considerada elitista, já que Plano Piloto foi direcionado para abrigar os maiores escalões da administração pública e a periferia foi destinada aos trabalhadores de menores níveis. Tal fato demonstra a necessidade de um planejamento mais voltado para a população e não aos interesses do governo.

Os anos 1970 consolidaram o processo de urbanização brasileira, na qual se verifica que o tamanho da população urbana já ultrapassa a população rural. Essas transformações quantitativas trouxeram mudanças na organização da cidade de modo significativo. Era cada vez mais evidente a necessidade de arrumação do espaço urbano para suprir as novas exigências coletivas e de uma legislação própria para conduzir esses novos problemas.

Mesmo verificando um alto grau de urbanização recente, esse processo no Brasil mostrou diferenças regionais no tempo, onde em alguns estados, como o Rio de Janeiro, a urbanização teve início ainda na primeira metade do século XX, e em outros, tais como o Piauí, Maranhão, Mato Grosso e Goiás foi intensificado após as décadas de 1970, 1980, ou mesmo 1990.

Pelo exposto, comprova-se que a convivência urbana clama por regras especiais que a ordenem, com a necessidade de orientar tecnicamente o crescimento das cidades e corrigir os erros do passado. A tolerância pelo crescimento desordenado da área urbana de maneira espontânea ou improvisada deve cessar. Daí a necessidade de regular o direito à cidade por meio de sistemas jurídicos como suporte à atuação da administração pública.

Com isso, o “urbanismo”, inicialmente, visto como arte de embelezar a cidade foi ganhando força no Brasil. Nesse sentido, Meirelles (2013) leciona que o conceito de urbanismo evoluiu do estético para o social, avançando para uma ideia de ciência, naquilo que Silva (2012) aponta como a racional sistematização do território e que objetiva organizar os espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana, indo muito além do embelezamento de uma cidade.

Foi nesse cenário que a Constituição trouxe pela primeira vez um capítulo consagrado à política urbana, viabilizando a democratização da função social da cidade, inserindo novas formas de promoção e de melhor aproveitamento do solo urbano.

A política urbana está materializada, em linhas gerais, nos arts. 182 e 183³ da Constituição, na qual também reconhece que o planejamento da cidade no Brasil é uma atribuição dos municípios, agora com fundamento no art. 30, VIII. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Constituição trouxe ainda no art. 21, XX competências para a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A ideia era criar um sistema de planejamento interurbano em nível nacional ou macrorregional de competência federal que interage com o planejamento intraurbano de competência local.

³ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Aos Estados foram dados a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Por conta dessa repartição de competência urbanística entres os Entes Federados, Silva (2012, p. 63) sintetiza do Texto Supremo de 1988 o seguinte magistério:

A União compete editar *normas gerais de urbanismo* e estabelecer o *plano urbanístico nacional* e *planos urbanísticos macrorregionais* (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre *normas urbanísticas regionais* (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I e § 2º), o *plano urbanístico estadual* (plano de ordenação do território do Estado) e *planos urbanísticos regionais* (planos de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a *política de desenvolvimento urbano*, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII).

Como se percebe, o Ente Municipal tem um grande papel na realização e concretização da organização da cidade, devendo para tanto, seguir as normas gerais estabelecida nas leis federais. Essa competência será exercida através da elaboração do plano diretor e das limitações administrativas ao exercício do direito de propriedade.

A Constituição Federal garante o direito subjetivo do proprietário sob o imóvel, todavia, condiciona esta garantia ao pleno cumprimento da sua função social, nos termos do art. 5º, XXIII. A propriedade cumpre sua função social quando permite que se construa uma sociedade mais justa, equilibrada, sem pobreza e desigualdade. Por isso, todos devem utilizar a propriedade de forma que esta cumpra o seu papel social.

Na Carta de 1988 houve um processo de transformação do conceito de propriedade no país, que de um ponto de vista civilista e de disposição individual do bem, adicionou-se agora uma concepção coletiva que avalia a sua função perante o meio social, que deve ser voltada para o bem-estar da coletividade. De tal modo, atribuiu-se ao plano diretor um elevado destaque, vinculando o cumprimento da função social da propriedade urbana quando esta atende às condições de ordenação da cidade apontadas no plano diretor, permitindo com isso o exercício da dignidade do ser humano.

2.2 Função e Objetivos do Plano Diretor

O plano diretor passa a ser o principal instrumento municipal de ordenamento do território, interagindo com outros instrumentos de planejamento, orientando a integração de políticas públicas setoriais e indicando critérios e condições de aproveitamento do solo.

Os dispositivos constitucionais referentes ao plano diretor foram regulamentados pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Denominada de Estatuto da Cidade, essa Lei estabelece diretrizes gerais da política urbana e absorveu os conceitos de planejamento urbano à luz do direito à cidade. Assume o Estatuto as características de uma *lei geral de direito urbanístico*, consoante ensinamento de Silva (2012).

O Estatuto da Cidade procura efetivar preceitos constitucionais, de modo a expressar normativamente aquilo que deve efetivamente acontecer. Com isso, a nova lei procurou consolidar o direito urbanístico no Brasil, viabilizando a sua aplicação sistemática, dado que os primeiros planos diretores que surgiram entre os anos de 1960 e 1970 eram totalmente desprovidos de efetividade, conforme pesquisa de Oliveira (2018). Nesse contexto, é interessante trazer o estudo de Silva (2012, p. 97), que aponta as etapas do processo de evolução que o plano diretor teria passado no Brasil:

- (1) Inicialmente, preocupava-se com o *desenho da cidade*; sua elaboração significava a aprovação de um traçado das ruas e o estabelecimento dos lugares onde os edifícios públicos deveriam decorar a cidade; o valor fundamental a realizar e a preservar era o da estética urbana.
- (2) Depois, dedicava-se a estabelecer a distribuição das edificações no território, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas.
- (3) Mais tarde desenvolveu-se a concepção do plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento do processo de planejamento municipal destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo.
- (4) Atualmente, com a Constituição de 1988, assume o plano diretor a função de instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local (art. 182).

Dado o exposto, necessário agora conceituar plano diretor. O art. 40 do Estatuto da Cidade o define como “o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana”. Para Carvalho (2001, p. 134), o plano diretor apresenta um significado consoante a explanação das duas palavras que compõem o termo, concluindo o seguinte:

Pode-se entender por *plano* a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por *diretor*, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.

De modo sucinto, Câmara (2014, p. 324), assim leciona:

[...] é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns municípios e facultativos para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de viabilização das políticas urbanas.

De igual forma, Nascimento (2005, p. 5) sintetizou o papel do plano diretor da seguinte maneira, em cartilha elaborada sobre a articulação de planos nos Municípios:

É função do Plano Diretor prever como serão usados e ocupados os diversos espaços dos municípios; definir a área de expansão das indústrias e das atividades econômicas em geral, propiciando economia de escala e maior competitividade de seus produtos; definir as áreas de moradias sociais, as quais os poderes públicos poderão destinar às pessoas de menor renda, cobrando-lhes menos impostos; determinar as áreas que devem ser preservadas do ponto de vista ambiental e definir as áreas que devem ser adensadas, pois assim, a oferta de serviços públicos poderá ser feita com melhor qualidade e menor custo. Ainda, define os locais mais convenientes para instalação de micro e pequenos negócios, para que os empreendedores tenham mais condições de sucesso e orienta onde construir escolas, postos de saúde, praças, rodoviárias e aterros de lixo.

Ele, ainda, identifica as propriedades e suas atividades econômicas, definindo os melhores espaços de sua expansão, para evitar que tenhamos produção somente no curto tempo. Prevê as tendências de evolução dos pequenos aglomerados urbanos e as vias de comunicação que deverão ser construídas no médio e longo prazos. Demarca as áreas de maior potencial hídrico e ricas em recursos naturais, definindo quais as atividades compatíveis a serem nelas desenvolvidas. Sinaliza os locais onde podem ser instaladas indústrias, possibilitando, assim, que a autoridade pública tome medidas para erradicar, reduzir ou compensar os malefícios sobre o meio ambiente. Finalmente, traça o perfil dos bens e imóveis históricos, indicando as possibilidades de seu aproveitamento turístico.

Destaca-se que o plano diretor tem status de lei, de iniciativa do Poder Executivo Municipal com obrigatória participação popular no seu processo de elaboração. É uma lei, mas com especificidade de planejamento, que se diferencia por seu caráter básico, que concretiza a função social da propriedade urbana e define as exigências fundamentais de ordenação da cidade⁴. Esse status de Lei é reforçado por Camargo (2008, p. 97):

O ordenamento jurídico brasileiro impõe sejam os planos urbanísticos veiculados sempre por lei, porque têm eles o condão de operar transformações profundas na realidade urbana, impondo, com isso, obrigações e restrições aos particulares, os quais, pelo princípio da legalidade (artigo 5º, II), somente estão obrigados a fazer ou deixar de fazer algo somente em virtude de lei.

A Constituição no art. 182, §1º traz previsão expressa da imperiosa instituição de plano diretor para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes, obrigando-os a sua elaboração. Regulamentando essa disposição, o Estatuto da Cidade prevê no art. 41 os casos de elaboração e aprovação do plano diretor, ampliando a obrigação para os Municípios que se enquadrem nos seguintes critérios:

- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- E incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Diante do relevante papel que o plano diretor pode desempenhar no desenvolvimento de uma cidade, Barandier (2016) recomenda que o Município que não se enquadre nas hipóteses de obrigatoriedade de sua elaboração mesmo assim o projete, pois isso estabelecerá um novo patamar para o planejamento e gestão de sua cidade, com impactos positivos para o desenvolvimento local.

⁴ No esteio de SUNDFELD (2014, p. 49) a regulação do direito urbanístico também alcança as áreas rurais, visto que o plano diretor deve englobar o território do Município como um todo. Considera-se ainda que as áreas urbanas e rurais formam um só espaço e interferem reciprocamente no desenvolvimento do Município.

No mesmo sentido, Oliveira (2018) corrobora que as cidades pequenas não podem ser excluídas dos benefícios de um bom planejamento, já que estes núcleos urbanos se transformarão em cidades de médio e grande porte e, conseqüentemente, poderão apresentar diversos problemas, tal como o crescimento desordenado.

O objetivo principal do Estatuto da Cidade é promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade, de modo que as cidades ofereçam qualidade de vida a seus habitantes. Esse objetivo poder ser alcançado independentemente do tamanho da população da cidade, pois como adequadamente afirma Paula (2007, p. 17), o plano diretor:

[...] realiza uma radiografia do município no seu atual estado e identifica quais são os problemas que o município enfrenta e as suas necessidades para um futuro estimado de dez anos, possibilitando que os Prefeitos, Vereadores, comerciantes, industriários, investidores e munícipes de forma geral possam impedir o agravamento dos atuais problemas e planejar o desenvolvimento e crescimento do município. O Plano Diretor é composto por um conjunto de informações técnicas, mapas, de localização, de diagnósticos, de planejamento e de legislações.

Além disso, o artigo 42 do Estatuto da Cidade procurou apontar os elementos necessários a uma planificação, estabelecendo um conteúdo mínimo do plano diretor, definindo a necessidade de delimitação das áreas urbanas, inclusive as áreas em expansão, até para que a cidade possa cumprir integralmente sua função social. Exigiu ainda que o plano diretor traga um sistema de acompanhamento e controle.

Apesar da previsão de características mínimas em comum, o plano diretor deve contemplar as características específicas de cada Município. Nesse sentido, Carvalho Filho (2009, p. 271) demonstra que não há um plano diretor igual a outro, pois:

[...] cada um dos Municípios apresenta peculiaridades próprias, relacionadas a aspectos de natureza social, cultural, econômico, territorial, ambiental, turístico etc. A consequência é que as diretrizes e prioridades eleitas por determinado governo municipal [...] não serão necessariamente as opções de outro. Se o conteúdo do plano diretor deve atender às particularidades do Município – premissa que parece ser unívoca aceitação – será forçoso admitir que tal conteúdo sofrerá variações conforme os objetivos a serem perseguidos por cada governo municipal.

2.2.1 Princípios, Diretrizes e Estratégias da Política Urbana

As diretrizes para a política urbana foram estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade, tendo por objetivo “orientar o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. É a partir dessas diretrizes que os Municípios devem elaborar seus planos diretores, os demais instrumentos de planejamento e conduzir a gestão urbana.

Para tanto, diversos instrumentos da política urbana são mencionados no Estatuto da Cidade, em especial no artigo 4º. São diversos os institutos tributários e financeiros, jurídicos e políticos, além de instrumentos ambientais, que devem ser implantados de acordo com as prioridades estabelecidas no planejamento dentre aqueles que serão mais úteis, conforme o estágio de desenvolvimento do município.

O nível de aprofundamento do plano diretor em relação a cada instrumento será mínimo, servindo mais como um passo preliminar a permitir o uso dessas ferramentas, na qual a introdução de mecanismos que dão vazão ao planejamento municipal exigirão desdobramentos em outras legislações para a sua efetivação.

Exemplificando alguns desses mecanismos, destaca-se o parcelamento, ou edificação compulsória, que será utilizado toda vez que a propriedade não observar a legislação urbanística e deixar de cumprir a sua função social, servindo como meio de regulamentação devida dos espaços urbanos, reprimindo a especulação imobiliária e a formação dos vazios urbanos.

Mais um instrumento proporcionado aos Municípios é o instrumento tributário desenvolvido através do Imposto Territorial Urbano - IPTU na forma progressiva, com a majoração da sua alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos para os casos de descumprimento das condições e prazos estabelecidos na lei. Esse tributo pode ser utilizado como expediente de aproveitamento da propriedade urbana conforme a sua utilização social, como nos termos abordado por Camargo (2008. p. 116):

Nesse sentido, muito mais do que abastecer os cofres públicos, a Administração pretende que certo comportamento seja adotado, sob pena da tributação mais rigorosa ou ‘pesada’. De fato, é a ideia de ser apanhado por imposto ‘proibitivo’ ou repressor, ou por imposto favorecedor que impulsiona o comportamento do contribuinte no sentido desejado, da finalidade ou utilidade social eleita pelo bem comum.

Outro instrumento disponibilizado pelo Estatuto da Cidade é a desapropriação, utilizado quando o Estado força a transferência de determinado imóvel para outro proprietário que dê uma destinação adequada sempre que houver necessidade, utilidade pública ou interesse social, utilizando para tanto um procedimento expropriatório. Trata-se da mais grave das sanções ao proprietário que não proporciona o aproveitamento adequado do seu imóvel.

Muitos são os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, na qual citamos apenas alguns para ilustrar como eles podem servir para formular e implantar a política urbana de cada cidade. Esses mecanismos serão aplicados dependendo do que estiver disposto no plano diretor e consoante a discricionariedade do legislador municipal. Daí a importância de observar as peculiaridades de cada cidade, pois nem todos os instrumentos são indicados para uma dada realidade, devendo ser buscados aqueles que mais estão alinhados as prioridades eleitas na fase de planejamento.

Comentando sobre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, Barandier (2016, p. 106) esclarece o seguinte:

Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco avançaram na definição de estratégias para garantir o acesso pelas populações pobres à terra urbanizada e pouco aproveitaram o potencial dos instrumentos disponíveis para orientar o redirecionamento da política de desenvolvimento urbano.

Observa-se, ainda, que muitos Municípios apenas elaboraram seus novos planos diretores sem a revisão da legislação urbanística complementar, o que se tem mostrado fonte de conflitos na aplicação das normas.

O conteúdo dos instrumentos mais tradicionais de planejamento urbano – leis de perímetro urbano, de parcelamento do solo urbano e de uso e ocupação do solo – também precisa ser reformulado para garantir a coerência da legislação municipal e as condições para implementação dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos.

Quando da elaboração do plano diretor teremos algumas etapas que devem ser seguidas, mas com o devido cuidado de evitar criar cópias de outros planos e sem a devida observância da realidade local. Nesse sentido, Carvalho (2001) mostra que é interessante para se operacionalizar a elaboração do plano diretor que se tenha uma sequência determinada com os passos a serem seguidos. Para isso, ele aponta que o estabelecimento de fases a serem cumpridas poderá ter denominações diversas, mas que podem ser genericamente consideradas três grandes fases: diagnóstico, proposição e execução.

O diagnóstico constitui um processo de identificação e de debate dos principais problemas e potencialidades do município, buscando a sua caracterização histórica, demográfica, social, econômica, ambiental, urbana e rural. A partir dessa fase serão definidos os temas prioritários que devem guiar a reorganização territorial da cidade.

Sobre essa fase, Oliveira (2018, p. 117) aponta que é “necessário diagnosticar, com participação (efetiva) da sociedade, os problemas da cidade, identificando os assuntos a serem trabalhados”. Afinal, os próprios habitantes são os mais indicados para estabelecer as metas a serem atingidas no prazo disposto no plano diretor por estarem inseridos na realidade local.

Superada essa fase de discussão pública e democrática, o projeto de lei do plano diretor é encaminhado pelo prefeito à Câmara, na qual é discutido novamente, por meio de audiências públicas, até a aprovação do Plenário.

A iniciativa da proposição dessa lei pertence ao Prefeito, sob cuja orientação técnica e administrativa se prepara o plano. Domingues (2016a) destaca que a matéria relativa a direito urbanístico não é de iniciativa privativa do Executivo, no entanto, torna-se privativa quando depender de planejamento, já que este é uma função típica do Poder Executivo, assim como também será o projeto de lei que importar em grandes alterações na política urbana.

A última fase prevê a execução e o monitoramento do plano diretor depois de aprovado. O sucesso da implementação do plano diretor será mais efetivo conforme a capacitação dos gestores públicos e ainda da atuação da população no monitoramento das políticas estabelecidas, fiscalizando e avaliando a sua correta implementação.

Cabe destacar ainda a previsão do art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, que impõe aos Municípios o dever de efetuar a revisão de seus planos diretores decorridos 10 (dez) anos de sua aprovação por Lei. Esse dever jurídico pretende dar maior eficiência ao processo de planejamento.

De fato, a revisão é imprescindível frente ao permanente acompanhamento que o plano diretor deve efetuar sobre o crescimento da cidade, não sendo um produto pronto e acabado, necessitando ainda de leis complementares que irão executar o próprio plano.

Destaca-se, como observado por Câmara (2014), que não há nada que impeça alteração pontual no plano diretor, desde que seja por lei municipal de mesma hierarquia e que guarde respeito à coerência sistematicidade com o plano original. Assim, uma alteração que destoe das diretrizes já assumidas pode ser considerada inválida.

2.2.2 A gestão democrática do plano diretor

O Plano Diretor é um documento técnico, entretanto, o seu conteúdo deve expressar o resultado de um debate político sobre a cidade, com ampla participação social, através de mecanismos de gestão democrática e participativa.

Para isso, o Estatuto da Cidade impõe que no processo legislativo de elaboração do plano diretor seja obrigatória a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Essa participação é elemento primordial previsto no Estatuto da Cidade, não apenas por conta da obrigatoriedade imposta pela lei, mas por ser princípio fundamental de uma democracia. Comentando a participação popular neste processo, Domingues (2016a, p. 35) destaca:

O processo participativo se presta à criação de um canal de diálogo entre a população, a sociedade civil e a Administração, que traz à tona todas as insatisfações com a política, seja a urbana, a educacional ou a de saúde. Desta forma, o processo participativo se transforma numa via de construção de um novo pacto social, onde são investidas todas as expectativas de melhora, tanto do próprio relacionamento entre esses atores e da condução das políticas, quanto de melhora da realidade em si. Por isto o processo deve ser valorizado, culminando no esclarecimento de todos os atores sobre os próprios papéis e do papel da lei.

No mesmo sentido, Bucci (2014, p. 337) insiste que a “gestão democrática da cidade implica a participação dos cidadãos e dos habitantes da cidade nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”, voltada para a garantia do direito à cidade a todos, sem exclusões.

Desse modo, a gestão democrática consiste na consulta à sociedade na execução cotidiana das tarefas e serviços da administração urbana. O planejamento tecnocrático e inflexível que era proposto pelo Poder Municipal agora cede espaço para os diagnósticos e propostas elaboradas pela própria população.

A esse propósito, Nazareth (2018) aponta que o processo de planejamento e formulação da política urbana por meio do plano diretor não pode ficar restrito à esfera técnica da administração, devendo atender as necessidades da população de forma democrática e participativa. Destacando a harmonização do aspecto técnico do plano diretor com o seu aspecto político, Vincenzi (2006, p. 16) anota o seguinte:

Hoje em dia, sabe-se que, ao se elaborar um Plano Diretor, deve-se buscar um equilíbrio entre os aspectos políticos e técnicos. Um excelente plano do ponto de vista técnico, mas sem apoio político, acabará sendo esquecido; e um plano com largo apoio político, mas sem viabilidade técnica, não conseguirá funcionar.

Tal como as duas faces de uma mesma moeda, o Plano deve ter, simultaneamente, a dimensão política e a dimensão técnica equilibradas na elaboração do seu processo. A dimensão política deve expressar o que o planejamento público irá fazer, e a dimensão técnica deve procurar responder como será operacionalizada a proposta politicamente definida.

Para efetivar a participação da população em todas as fases de elaboração do plano diretor, o Estatuto da Cidade prevê a promoção dos seguintes institutos: audiências públicas e debates com representantes das sociedades organizadas; publicidade das informações e documentos produzidos; e o acesso de qualquer interessado a estas informações e documentos.

A lei não detalha “como” e “quando” se daria a participação popular na elaboração e implementação do plano diretor, apenas impõe a presença da comunidade no seu debate, prevendo, inclusive, punição ao gestor público em não cumprimento desta regra. Na tentativa de regulamentar o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o Conselho das Cidades – ConCidades, órgão integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional, expediu a Resolução n.º 25 de 18/03/2005, servindo de guia para os envolvidos no debate.

De forma complementar, temos a publicidade como mecanismo propiciador do controle democrático da ação urbanística estatal, com o dever de o Município garantir a publicidade dos documentos e informações gerados nos debates e acesso de qualquer interessado a esses documentos e demais informações.

Comentando um desses institutos, Domingues (2016b, p. 43) enfatiza que as audiências públicas não têm o poder de aprovar o plano diretor em lei, servindo mais como um pacto entre a sociedade e a Administração, concluindo em seguida que:

As audiências são instrumento de gestão participativa, através do qual a Administração tenta compreender as experiências do administrado e através do qual a sociedade tem a oportunidade de entender os projetos da Administração e as escolhas políticas do Executivo e do Legislativo, podendo interferir, através de sua força política e da fiscalização, para que as ações públicas respeitem os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República.

Como visto, essa participação pode ocorrer de diversas formas, desde que garantida à população chegar a um acordo quanto a ideias e propostas sobre temas vitais para a cidade.

O Poder Executivo, como condutor do processo, deverá incentivar os diversos setores da sociedade a participar dos debates do plano diretor e poderá criar estruturas de implantação, revisão e acompanhamento, com representantes do poder público e da sociedade civil. Uma forma desse incentivo seria estimular a criação de conselhos municipais integrantes da Administração Pública, na qual representantes do poder público e da sociedade civil teriam o propósito de apresentar sugestões, debater e monitorar a elaboração do plano diretor.

Aliás, o processo de elaboração do plano diretor pode ser um bom momento para instalar o Conselho da Cidade ou equivalente, com o objetivo de promover a participação popular e assegurar a efetiva aplicação do plano.

A elaboração do plano diretor tem potencial para gerar grande mobilização no Município, oportunidade que a população tem para discutir o futuro da cidade. No entanto, não é só o processo de elaboração que requer participação popular, devem ainda ser criados outros instrumentos para garantir a continuidade das políticas planejadas e o controle social sobre a sua implementação.

Como Bucci aponta (2014), a realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, sendo essa gestão democrática aquilo que de fato pode determinar uma alteração significativa do estado de coisas que hoje se vive nas nossas cidades.

O plano diretor deve abandonar a concepção puramente tecnocrática e conter previsão expressa de implantação de sistema de planejamento baseado em mecanismos de gestão democrática, com ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana, permitindo, no dizer de Moreira (2008), a conquista da real cidadania.

2.3 Interfaces do Planejamento Urbano com as Políticas Setoriais

Em virtude do que já foi visto até aqui, podemos definir de modo simples que política urbana é a soma de ações providenciadas pelo Poder Público para tornar a cidade acessível para todos os seus cidadãos. Quer dizer, o Estado deve atuar para que todos os moradores de uma cidade, independentemente de sua condição social, desfrutem e tenham fácil acesso aos equipamentos urbanos de moradia, transporte, saneamento, educação, saúde e lazer, fazendo cumprir a função social da cidade e promovendo dignidade aos seus habitantes.

A política urbana recebe tratamento constitucional próprio, sendo inserida no Capítulo da Ordem Econômica e Financeira. Na lição de Domingues (2020), esta inserção se deu porque o desenvolvimento de cidades é atividade econômica, devendo, para tanto, observar os princípios da ordem econômica como ferramenta de ponderação dos valores constitucionais.

Em momento posterior, a Lei Federal 10.257/2001 estabeleceu no seu 1º capítulo as diretrizes gerais da política urbana, que servirão como guia das interpretações das normas urbanísticas e padrões a serem verificados durante a implementação das medidas necessárias à sua efetivação.

O principal condutor dessa política são os municípios, que podem aproveitar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para estabelecer as regras que propiciem o pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade. O planejamento urbano e o respectivo plano diretor são vistos como instrumento central dessa política, sentido no qual Carvalho (2001) aponta que o plano diretor tem status de política pública.

Vista como espaço onde a vida moderna se desenrola, Sundfeld (2014) destaca as funções sociais da cidade, citando para isso as seguintes utilidades: fornece às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Essas finalidades são cumpridas pelas propriedades urbanas, tanto privada, quanto estatal. Daí que o plano diretor se apresenta como elemento de ordem que permitirá o pleno desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Neste contexto, o plano diretor é um instrumento consolidador da política urbana e deve ser coordenado com as demais políticas setoriais. Essa posição é reforçada ainda por Sundfeld (2014, p. 50), que assinala que nenhuma política pública específica pode existir isoladamente, observando ainda:

A política urbana, enquanto política espacial, precisa necessariamente coordenar-se com a política econômica do país e com as políticas de transportes, saneamento, energia, agrária etc. Assim, um dos aspectos da política urbana é o de sua "coordenação externa", isto é, a definição dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas.

A corroborar o exposto, salientando o papel do plano diretor como consolidador das políticas públicas, Domingues (2016a, p. 37) escreve:

A aglutinação dessas políticas setoriais há de ser feita no plano diretor. Não que este plano deva tratar de políticas setoriais, como Educação, Saúde, Segurança, Desenvolvimento Econômico, que são verdadeiros planos de governo e não planos de gestão do solo urbano. O plano diretor deve incorporar as diretrizes já estabelecidas por esta política e estipular critérios para ocupação do solo relacionados com outras atividades, como, por exemplo, condicionar o aumento da densidade de ocupação à existência de vagas em escola e à existência de certo número de médicos para atender à população atual e aquela que virá com o adensamento populacional.

Para isso, as políticas públicas setoriais devem observar as peculiaridades de cada município, pois conforme entendimento de Moreira (2008, p. 9), cada cidade tem uma "especialização funcional que lhe é própria e reflete as opções de localização da população, das atividades e serviços ali desenvolvidos e que, portanto, requerem políticas públicas peculiares e de diferentes exigências fundamentais de ordenação da cidade".

Nesse sentido, cabe mencionar ainda a posição de Carvalho (2001, p. 132), que preconiza a adoção de um procedimento geral fundamentado na "reunião articulada e integrada da política, do planejamento e do plano diretor, uma vez que é pela ação pública planejada que se buscará estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, que se materializará, no momento presente, na forma do plano diretor".

A esse propósito, faz-se necessário trazer também a compreensão de Murta (2007, p. 28), que afirma que os "planejamentos setoriais próprios podem ser efetuados a partir da base de diagnóstico comum elaborada para o plano diretor, levando a otimização de recursos e a uma melhor distribuição e dimensionamento de equipamentos urbanos e comunitários". Como exemplo dessa otimização, o autor cita a seguinte exemplo:

No tema educação releva conhecer a distribuição espacial das escolas existentes e a distribuição da população por faixa etária e renda, sendo possível melhor definir a necessidade de novas escolas públicas segundo localização e público-alvo. Podem da mesma forma, ser mais bem distribuídos praças, feiras-livres, postos de saúde e diversas outras instalações.

Como visto, as políticas setoriais são muito abrangentes e procuram atacar diversas faces da necessidade pública. Tendo o plano diretor como ponto de partida, outros inúmeros diplomas legais conhecidos e adotados pelos municípios deverão ser atualizados para estarem de acordo com as diretrizes propostas na política urbana. Desta forma, deverão ser revistas as legislações sobre o parcelamento, o uso e ocupação do solo urbano, e o zoneamento ambiental; as leis orçamentárias, inclusive as Leis de Diretrizes e os Planos Plurianuais; a legislação tributária, tal como a que instituir o IPTU progressivo; e as que legislam sobre políticas relacionadas as áreas de habitação, saúde, saneamento básico, transportes, educação, lazer etc.

Convém destacar também que diante dos novos marcos regulatórios de políticas setoriais, muitos municípios vêm desenvolvendo planos complementares ao plano diretor com o objetivo de detalhar os diferentes programas setoriais. Busca-se com isso um planejamento urbano integrado, o que reforça a seguinte conclusão de Murta (2007, p. 28):

É impraticável, entretanto, esgotar os temas envolvidos na gestão municipal em um único plano ou lei. Assim, os estudos e discussões devem se concentrar naqueles mais relevantes para a situação local, nos que induzirão o desenvolvimento dos demais ou que não possuirão oportunidade posterior de detalhamento.

Com isso, temas centrais para a gestão urbana terão suas próprias políticas e diretrizes, com instrumentos de planejamento sendo atualizados periodicamente. Entre essas políticas destacam-se as de saneamento básico, de mobilidade urbana e de habitação.

Quanto ao primeiro tema, a Lei nº 11.445/2007, recentemente alterada pela Lei nº 14.026/2020, estabelece as diretrizes do saneamento básico e estipula que os municípios devem elaborar seus planos de saneamento básico. Embora seja um plano de elaboração específica, ele se articula com plano diretor à medida que este define os critérios e parâmetros fundamentais da prestação dos serviços de saneamento básico.

As áreas de expansão urbana previstas no plano diretor devem ser compatibilizadas com infraestrutura de saneamento a ser implantada. Com isso, pode se planejar a reserva de áreas públicas para estações elevatórias e de tratamento de água e de esgoto, para reservatórios de água tratada para distribuição à população e para o aterro sanitário. Assim, o uso e ocupação do solo será regulado conforme a oferta de infraestrutura de saneamento disponível no município.

Quanto a mobilidade urbana, a cidade deve sincronizar a sua rede de transporte e seu sistema viário com as necessidades de moradia, trabalho e lazer, priorizando, para tanto, o transporte público – de melhor qualidade e menos poluente – e à circulação de pedestres e de veículos não motorizados. Reconhecendo a importância do sistema de transporte, o Estatuto das Cidades estabelece em seu art. 41, §2º, a obrigatoriedade de elaboração de “plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido”, para as cidades com mais de 500 mil habitantes.

Somando a essa integração, temos ainda a Lei Federal nº 12.587/2012 que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelecendo exigências para adequação dos Municípios à nova lei. Com efeito, o art. 24 dessa lei define a elaboração do plano de mobilidade urbana, exigindo a sua formulação para os Municípios já obrigados a elaborar o plano diretor e de forma integrada a este, inclusive estabelecendo prazo para essa elaboração.

O plano de mobilidade urbana integra várias políticas e reforça os instrumentos de planejamento municipal, como o plano diretor. Essa integração, pode, por exemplo, afastar o alto custo dos deslocamentos das periferias até os principais centros de emprego, dado que esse custo proporciona a imediata ocupação desordenada das áreas mais próximas dos centros de empregos.

Desse modo, a criação de conjuntos habitacionais em regiões mais afastadas, em função do menor custo da terra, deve ser planejada junto com o plano de mobilidade urbana, com a implantação de sistemas de transportes direcionada aos locais de emprego e que prevejam um mínimo de equipamentos urbanos e comunitários locais.

Por fim, as políticas públicas de habitação deverão buscar as melhores condições de moradia, priorizando as fornecidas a título de interesse social frente ao imenso desafio de déficit habitacional acumulado, ratificando o artigo 6º da Constituição Federal que consagra o direito à moradia digna enquanto direito social.

Para tentar superar esse déficit, a Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para financiar a construção de moradias, priorizando o atendimento à população de baixa renda. Segundo essa lei, a aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor, devendo o Município interessado nessa fonte de financiamento elaborar o Plano Habitacional de Interesse Social

Nesse plano local de habitação haverá um planejamento com diretrizes, objetivos, programas, ações e metas para o equacionamento do déficit habitacional, prevendo os investimentos a serem feitos nos próximos anos e os tipos de moradia a serem construídos, articulando com outras políticas estruturantes (mobilidade, saneamento, educação e saúde), sendo o plano diretor o veículo ideal para compatibilizar em linhas gerais essas políticas.

A oferta dessas moradias pode ser dada a partir do melhor aproveitamento das áreas urbanas já estruturadas, incluindo estratégias de ocupação de imóveis vazios ou subutilizados e de adensamento construtivo, ou então da expansão da malha urbana por novos loteamentos, desde que observada as diretrizes urbanísticas que favoreça a integração à cidade com os demais centros urbanos existentes.

Para isso, o Estatuto da Cidade trouxe um conjunto de instrumentos de regularização fundiária e urbanística, que deverão ser previstos no plano diretor, buscando à melhoria da condição socioeconômica dos habitantes informais da cidade.

Como se nota, são diversas as demandas públicas a serem atendidas na elaboração do plano diretor frente a atual crise urbana. Citando apenas os exemplos mencionados por Moreira (2008, p. 18), os principais problemas urbanos são:

Forte concentração da população urbana nas regiões metropolitanas; déficit habitacional; saneamento insuficiente; a definição dos assentamentos de população de baixa renda para regularização e urbanização; segregação socioespacial crescente; agudização da violência urbana; deterioração da qualidade ambiental urbana; descontrole na expansão das periferias e baixa capacidade de comprometimento do poder local no atendimento às demandas urbanas.

Esses problemas urbanos somente serão solucionados quando houver uma verdadeira coordenação entre as diversas políticas públicas setoriais. Muitas vezes os órgãos especializados do poder público só procuram otimizar o seu próprio desempenho, sem preocupação em criar mecanismos de cooperação com diversas políticas setoriais.

Como visto, a interface entre as diversas políticas públicas pode ser o melhor remédio para problemas variados. Um bom exemplo disso é o investimento em saneamento básico, que segundo dados do estudo “Benefícios Econômicos e Sociais do saneamento para o Brasil”, realizado pelo Instituto Trata Brasil (2018), impacta diretamente a saúde (reduzindo internações hospitalares), o mercado de trabalho (aumentando a produtividade dos trabalhadores), a economia (valorizando os imóveis atingidos) e o turismo (melhorando a atratividade dos pontos turísticos).

Nessa mesma lógica, o Projeto de Lei 5.998/19, já aprovado pelo Senado, pretende alterar o Estatuto da Cidade, para incluir, no conteúdo obrigatório do plano diretor, a localização dos equipamentos urbanos e comunitários necessários à execução das políticas setoriais. O objetivo dessa alteração legislativa é melhorar a integração entre os planos diretores e a execução de políticas públicas, impedindo que uma área seja expandida sem que haja a infraestrutura mínima adequada.

Todas essas políticas podem ser definidas em linhas gerais no plano diretor e repercutem nos gastos municipais, atingindo conforme estudo de Melo (2020, p. 22) os “mais variados âmbitos, desde obras e equipamentos públicos, os quais pressupõem estudos prévios de necessidade e demanda, até a consecução de estrutura de mobilidade urbana e de diretrizes das políticas municipais setoriais”. Esse alinhamento do plano diretor com os gastos municipais será o tema do próximo tópico.

2.4 Correlação das Diretrizes do Plano Diretor com as Leis Orçamentárias

Antes de demonstrar como o plano diretor se correlaciona com as leis orçamentárias, iremos abordar, brevemente, os conceitos gerais sobre orçamento público e o ciclo orçamentário.

A finalidade essencial do Estado é atender as demandas da sociedade. Para o atingimento dessa finalidade, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual objetivando tutelar determinada necessidade pública eleita após uma decisão política, que é realizada em planejamento. Assim, o Estado precisa de recursos financeiros para viabilizar a sua manutenção e satisfação das necessidades públicas.

A atuação estatal voltada para obter e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução de suas finalidades constitui o que Harada (2017) denomina de atividade financeira do Estado. Desse modo, o Estado busca o dinheiro e a aplicação para consecução das necessidades públicas primárias, que são aquelas de interesse geral, satisfeitas exclusivamente pelo processo do serviço público.

Cabe ao poder político a escolha dessas necessidades coletivas, encampando-as como necessidades públicas e, conseqüentemente, inserindo-as no ordenamento jurídico, disciplinando-as a níveis constitucional e legal. O financiamento dessas atividades é previsto no orçamento, instrumento legal que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado.

Para o professor Baleeiro (2006, p. 411), orçamento público além de prever a arrecadação das receitas criadas em lei, “é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo por um certo período e, em pormenor, às despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica do País”.

Em reforço, Paludo (2013, p. 29) ensina que orçamento público “é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das Políticas Públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais)”.

Como visto, o orçamento público é um instrumento formal e legal de planejamento do Ente Federado em que se projetam as receitas e as despesas que serão realizadas em um período determinado. Para esse propósito, Bezerra Filho (2013) assevera que o orçamento tem como objetivos o controle de gastos, evitando-se abusos, a gestão dos recursos e o planejamento a curto e médio prazo.

Ressalta-se que o orçamento público tem caráter e força de lei, e enquanto tal define limites a serem respeitados pelos governantes e agentes públicos – no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. A elaboração e a aprovação do Orçamento Público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção executiva como qualquer outra lei.

No Brasil, a Constituição Federal vinculou o conceito de orçamento ao de planejamento. Elaborar o orçamento significa planejar. De acordo com art. 165 da Constituição, o orçamento é planejado através de três documentos distintos e que integram o ciclo orçamentário. Trata-se de um verdadeiro sistema orçamentário, composto das seguintes peças: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O orçamento é único, mas é composto por esses três documentos, que de forma hierarquizada se encadeiam e constituem um planejamento orçamentário de longo, médio e curto prazo. A iniciativa legislativa dessas três leis é do Chefe do Executivo (federal, estadual ou municipal), cabendo ao Poder Judiciário e o Ministério Público elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e vinculado ao orçamento do Ente Federado que pertence.

Sem maiores aprofundamentos, vejamos as linhas gerais do orçamento, começando pelo PPA que é um planejamento de longo prazo. O PPA sintetiza uma visão de futuro, direcionando a administração pública pelos próximos quatro anos, possibilitando um cotejo oficial da agenda política eleita com as possibilidades efetivas do Ente Federado, tanto que tem previsão de início no segundo ano de mandato do poder executivo eleito, finalizando ao fim do primeiro ano do mandato subsequente.

O Plano Plurianual passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de longo prazo de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo recém-eleito, assim como do próprio orçamento anual.

Já o projeto de LDO prioriza os objetivos estabelecidos no PPA e específica, dentre as metas quadrienais propostas, aquelas que devem ser atingidas no ano fiscal de referência. Com vigência de um ano, deve ser elaborado todos os anos, cabendo ao Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo, em conformidade com a Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias com o seguinte conteúdo: Metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; Orientação para a elaboração da lei orçamentária anual; Disposição sobre as alterações na legislação tributária; e Política de aplicação das agencias financeiras oficiais de fomento.

A LDO busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual. Por isso, tem que ser enviada pelo Executivo ao Congresso até 15 de abril e aprovada pelo Legislativo até 30 de junho.

Por fim, temos o projeto de LOA, que tem vigência de 1 ano e deve ser remetido ao Congresso Nacional 4 (quatro) meses antes do encerramento do exercício, ou seja, em agosto de todos os anos. A LOA é o orçamento propriamente dito, quer dizer, é o planejamento formalizado em lei que prevê as receitas e estipula as despesas para o período de um exercício financeiro do ano seguinte.

Após a iniciativa do Executivo, o Legislativo controla a elaboração do orçamento, através da transmutação do projeto em lei. A partir de então, o Executivo só pode gastar aquilo que tenha sido autorizado pelo Legislativo. Durante a execução do orçamento, o Executivo é intensamente fiscalizado pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.

Em suma, o ciclo orçamentário para a gestão da receita e despesas pública no Brasil tem como alicerce três leis: PPA, LDO e LOA. São leis ordinárias, temporárias e com um rito legislativo específico que só se aplica a essas leis. Essas leis são dependentes entre si, pois há um planejamento integrado. O PPA se integra da LDO e a LDO se integra na LOA, devendo haver compatibilidade e precedência entre umas e outras.

Apesar de, algumas vezes, referirem-se a União, as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária tem caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, serem observadas por todos os Entes da Federação, inclusive o sistema orçamentário municipal.

Como visto, o orçamento público reforça a sua importância por demonstrar quais foram necessidades públicas escolhidas e quais são os seus critérios de priorização. Cabendo aos representantes eleitos durante o processo de discussão orçamentária definir quais as prioridades que atenderão a demanda social em sua quase completude.

Portanto, resta evidente o aspecto político das leis orçamentárias, como foi muito bem destacado por Harada (2017, p. 75):

Ao direito de autorizar as receitas, seguiu-se o de controlar as despesas, dando origem ao orçamento como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências abusivas dos governantes. Os membros da sociedade, não só mediante seus representantes no Parlamento, consentem na estimação das receitas tributárias, como também, influenciam no direcionamento das despesas. Daí por que o exame da peça orçamentária permitirá revelar, com clareza, em proveito de que grupos sociais e regiões, ou para solução de que problemas e necessidades funcionará a aparelhagem estatal.

Todo esse sistema de planejamento converge para o desenvolvimento das políticas públicas, considerando que o orçamento é um instrumento de planejamento que visa solução dos problemas e demandas socioeconômicas previamente diagnosticados pelo governante.

Centrado nas respostas às questões públicas que devem ser resolvidos, frente a recursos disponíveis e limitados, Giacomoni (2018, p. 217) destaca o processo integrado de planejamento e orçamento:

De acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Nesse sentido, os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do sistema de planejamento.

Trazendo o ciclo orçamentário para dentro da realidade municipal, o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual absorver as diretrizes e as prioridades nele contidas. As metas e diretrizes estabelecidas no plano diretor deverão ser levadas ao conjunto de leis orçamentárias, as quais buscarão prover os meios necessários para a efetivação das medidas ali propostas, sempre em um processo contínuo de planejamento, controle e revisão.

Por isso, o planejamento urbano, consubstanciado no plano diretor e o planejamento orçamentário municipal devem ser integrados para atingir o bem comum. O plano diretor pode estabelecer como o poder público municipal deve atuar e investir seus recursos para atingir as prioridades ali estabelecidas, daí a necessária incorporação das normas no plano diretor no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, conforme disposto no art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade.

Essa integração será determinante para a efetividade dos planos diretores, nas quais a capacidade institucional dos Municípios em dar cumprimento as diretrizes e metas previstas no referido plano dependerá dos recursos disponíveis e previstos no orçamento público, pois a maioria das ações preconizadas no plano diretor se concretizará em gastos públicos a serem priorizados.

Exemplificando esta situação de integração de plano diretor com o orçamento público, podemos citar a disposição do plano diretor que estabelece uma política urbana que esteja voltada para a expansão da rede de esgotamento sanitário. Desta forma, a lei orçamentária do município, posterior a elaboração do plano diretor, deverá conter as rubricas que permitam a realização da despesa para construção dessa rede de esgoto. Assim, a prioridade discutida no plano diretor, que pode melhorar as condições de vida de seus moradores, deve ser priorizada também no momento de definir os recursos públicos necessários para implementar a ação.

Desse modo, não basta aprovação das leis que institui plano de ação como ferramenta de gestão para o atingimento das diretrizes definidas pelas políticas públicas municipais, tal como o plano diretor. É também necessário a compatibilização desse plano com as leis orçamentárias, a fim de definir a previsão dos recursos necessários ao cumprimento do instrumento de planejamento.

Nessa perspectiva, o requisito básico para garantir o sucesso dos planos diretores é a continuidade dos processos de planejamento que os geraram, portanto, as propostas devem ser assimiladas pelos gestores públicos na construção de cidades mais justas, para que não fiquem apenas no plano das ideias e promessas.

Pela observação dos aspectos analisados neste capítulo, percebemos a necessidade de planejar os espaços de desenvolvimento e expansão de uma cidade. Para isso, a constitucionalização da planificação urbana através de um plano diretor foi indispensável para a efetivação de um espaço digno para seus moradores.

O planejamento público, na atual Constituição, foi estabelecido como atividade permanente do Estado e considerada função essencial. Planejar alcança a escolha das políticas públicas aptas a enfrentar os problemas vividos pela sociedade frente aos limites de recursos para solucioná-los.

No exercício dessa atividade de planejamento, o Estado prevê diversas modalidades de planos, que são determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado. Entretanto, cabe trazer a observação de Silva (2012, p. 92) que afirma que “enquanto não traduzido em planos aprovados por lei, o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica”.

Os planos devem ser elaborados levando em consideração as necessidades populares e discutidas diretamente pelo povo, que são os mais aptos a identificar os problemas públicos que requerem resolução urgente, os quais são de notório conhecimento da necessidade de atenção do serviço público.

Embora não seja possível acreditar que o plano diretor irá resolver todos os problemas do município, é evidente que o plano é capaz de estimular o desenvolvimento da cidade a partir das diretrizes e estratégias relacionadas a diversos temas da realidade local. No entanto, a efetivação dessas estratégias depende da especificação, nos outros instrumentos, do conteúdo do plano diretor, sob pena de se transformar em algo inútil, já que a partir do plano diretor são elaboradas diversas leis municipais que lhe dão efetividade quando tal assunto não estiver pormenorizado no próprio plano.

Dentre esses outros instrumentos, destaca-se o orçamento público, que na doutrina de Paludo (2013, p. 30), “é um instrumento do planejamento e da administração que garante créditos orçamentários para tornar possível as realizações das ações, que, por sua vez, possibilitarão o alcance dos objetivos dos programas”.

Importante ainda ressaltar que o Município que não elaborar seu plano diretor ficará privado de lançar mão de diversos instrumentos urbanísticos previstos. Ademais, as autoridades responsáveis por essa não elaboração ou pelo elaboração em desacordo com o previsto no Estatuto da Cidade serão penalizadas em hipóteses tipificadas como improbidade administrativa, na forma do art. 52, VI do Estatuto da Cidade. Isto sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis.

Como bem observado por Câmara (2014, p. 329), o Estatuto da Cidade definiu três tipos de sanção para os municípios que não editaram o plano diretor, são elas:

Do ponto de vista institucional, deixar de editar o plano diretor significa privar o Município da utilização de uma série de instrumentos urbanísticos que, hoje, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, estão disponíveis;

(De natureza funcional ordinária) – Não editar o plano, neste outro prisma, significa descumprir uma obrigação funcional legalmente estabelecida, punível como também o são as outras infrações cometidas por agentes públicos.

(De natureza funcional extraordinária) – O Estatuto ainda prescreveu sanções especiais para determinadas infrações cometidas pelo Chefe do Executivo Municipal relacionadas ao plano diretor. Condutas consideradas graves pelo legislador passaram a caracterizar atos de improbidade administrativa, por expressa indicação do Estatuto.

Mereceu este tratamento especial a conduta do prefeito que impeça ou deixe de garantir os meios de divulgação e participação popular na elaboração do plano diretor (art. 40, § 4º), bem quando se deixe de tomar as providências necessárias a aprovação e atualização do plano diretor fixados em lei (§ 3º, do art. 40).

Por fim, cabe destacar ainda o caráter multidisciplinar do plano diretor, que para o operador do direito é visto como lei, enquanto é enxergado como “projeto” por engenheiros e arquitetos, ou ainda, classificado por contadores como parte do orçamento. Isso só reforça a necessidade do concurso de profissionais de diferentes áreas no seu processo de elaboração, que deve ser combinado com a ativa participação popular, na quais as diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade darão juridicidade a aquilo que estavam apenas nas proposituras da ciência do urbanismo.

3. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR NO BRASIL

A instituição do plano diretor no Brasil tem previsão constitucional desde 1988, contudo, somente com a Lei n.º 10.257 de 10 de junho de 2001 foi que a política pública urbana ganhou um marco regulatório efetivo. Passados quase 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade, ainda encontramos um quadro de fragilidade na elaboração de políticas urbanas com diversos municípios tendo dificuldades para identificar, dimensionar e elaborar as políticas que devem ser inseridas no plano diretor.

Quando compreendermos que o plano diretor é o principal instrumento de planejamento de uma cidade, que deve ser coordenado com os outros sistemas de planejamento estatal, em especial com as leis orçamentárias, daremos a devida importância para se colocar em prática tudo aquilo que foi discutido democraticamente.

A não efetividade de um plano diretor se torna um erro crasso na condução da política urbana, pois permite que a cidade seja transformada em desacordo com os objetivos definidos no seu planejamento e contribui para que a propriedade deixe de cumprir sua função social.

Em virtude do que foi mencionado acima, estudaremos neste capítulo o estado de implementação do plano diretor no Brasil, a atuação dos diversos Entes Públicos nesse processo e como os órgãos de controle externo podem ser acionados para dar maior efetividade ao que foi planejado.

Traçaremos inicialmente um panorama do amadurecimento do plano diretor no Brasil, mostrando dados quantitativos sobre a elaboração dos planos diretores, como por exemplo, quantas cidades já elaboraram seus planos, quantas não tem e qual o índice de revisão deles dentro do prazo legal. Veremos ainda, dentre os planos diretores em vigor, qual é o grau de sua efetividade, se eles têm condições de serem operacionalizados conforme proposto.

Em seguida, examinaremos como o Estado, através de seus diversos Entes Públicos, contribui para o prosseguimento da política pública, verificando se há alguma confluência de interesses federal, estaduais e locais que colaborem na formação e execução dos planos territoriais.

Por fim, investigaremos como os órgãos de controle externo têm acompanhado a implementação do plano diretor. Com destaque para a atuação dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos Estaduais, observaremos como eles têm atuado para fiscalizar as ações relacionada ao plano diretor e como esse controle externo pode cooperar para que aquilo que passou por um extenso e democrático processo de planejamento da cidade tenha efetividade e seja refletido nas leis orçamentárias.

3.1 Um Retrato da Elaboração do Plano Diretor

Um elemento crucial para o bom desenvolvimento de uma política pública é a sua fase de avaliação. Nesta etapa do ciclo da política é importante conhecer como essa ação está funcionando na realidade, sendo uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) essa avaliação envolve os meios que são empregados e os objetivos que são atendidos.

É nesse sentido que levantamos alguns dados sobre a operacionalização da política urbana. Para tanto, buscamos dados sobre a implementação dos planos diretores municipais, visto que essa política está relacionada essencialmente aos municípios, de forma a termos um retrato do estado de arte da política urbana no Brasil.

São dados quantitativos sobre o universo de elaboração de planos diretores e informações sobre a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, capazes de montar um balanço geral para saber quantas cidades já tem plano diretor, quantas não tem e qual a distribuição por região brasileira dessas cidades.

Para o atingimento do objetivo aqui proposto, a principal fonte de informações sobre o estado de implementação do plano diretor no Brasil vem do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Com efeito, o Instituto realiza desde 1999 a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, levantando informações detalhadas sobre a estrutura e o funcionamento das entidades públicas municipais.

Dentre os diversos itens pesquisados, o nosso foco de interesse recai sobre o item Legislação e Instrumentos de Planejamento Urbano, na qual o IBGE desde 2005 vem investigando a existência de planos diretores municipais e de outros instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, produzindo um panorama sobre a implementação desses instrumentos de política urbana.

Embora já estejam disponíveis os dados da edição do ano 2019 da MUNIC, esta edição não investigou os instrumentos de planejamento urbano, por isso, utilizamos os resultados que teve como referência o ano de 2018, na qual foram investigadas todas as 5.570 municipalidades brasileiras.

Os resultados apontaram que mais da metade (51,5%) dos municípios brasileiros já possuem plano diretor aprovado. Quando comparamos os dados da MUNIC 2018, com os dados da pesquisa de 2005, notamos uma grande evolução na elaboração do plano diretor, visto que em 2005 apenas 14,5% dos municípios possuíam plano diretor.

Outro dado interessante é a constatação de que apenas 33,6% dos municípios com população até 20.000 habitantes tinham elaborados, em 2018, os seus respectivos planos diretores, embora eles não tivessem a obrigação legal de fazê-los pelo porte do município⁵.

Para melhor visualização desses dados, vejamos na tabela 1 abaixo os dados agrupados, distribuídos conforme a classe de tamanho da população dos municípios.

Municípios com Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – 2018

Classes de tamanho da população dos municípios	Municípios				
	Total	Com Plano Diretor		Sem Plano Diretor	
		Total 1	(%)	Total 2	(%)
Brasil	5.570	2.866	51,5%	2.701	48,5%
Até 20.000 habitantes	3.808	1.281	33,6%	2.526	66,3%
De 20.001 a 50.000 habitantes	1.096	927	84,6%	167	15,2%
De 50.001 a 100.000 habitantes	349	341	97,7%	8	2,3%
De 100.001 a 500.000 habitantes	271	271	100%	-	-
Mais de 500.000 habitantes	46	46	100%	-	-

Tabela 1: Elaboração própria. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

Observando a tabela 1, inferimos que quase a totalidade dos municípios com mais de 50.000 habitantes tem plano diretor elaborado, sendo que apenas 8 cidades desse universo ainda não o tinham, dos quais 6 declararam ao IBGE que o seu plano diretor estava em processo de concepção⁶.

Quando se usa o critério populacional de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor (municípios com mais de 20 mil habitantes), constata-se que 175 municípios não tinham plano diretor elaborado, o que corresponde a apenas 9,9% desse universo. Destes 175 municípios, 76 afirmaram ao IBGE que o plano estava em formação.

Percebe-se ainda que a grande maioria dos municípios que não elaboraram plano diretor são aqueles que não estão obrigados a elaborá-los pelo critério populacional. Por outro lado, encontramos uma relevante quantidade de municípios que mesmo sem essa obrigação ainda assim os elabora.

⁵ Dissertamos no capítulo 2 sobre as recomendações e vantagens dos municípios desobrigados a elaborar plano diretor a produzirem seus planos.

⁶ Os 8 Municípios com mais 50.000 habitantes sem plano diretor são Acopiara (CE); Boa Viagem (CE); Limoeiro do Norte (CE); Pacajus (CE); Sapé (PB); Delmiro Gouveia (AL); Senhor do Bonfim (BA) e São Sebastião (SP), destes apenas Acopiara (CE) e Boa Viagem (CE) informaram que não estavam elaborando o seu plano diretor.

Como pode ser notado, quanto maior a população dos municípios, maior a proporção dos que possuem planos diretores, quer dizer, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com plano. Além disso, o IBGE (2019) aponta que nos municípios com mais de 20 mil habitantes houve crescimento expressivo de elaboração quando comparados com as pesquisas anteriores do MUNIC.

Uma das explicações para essa alta aderência municipal na elaboração dos planos diretores pode ser encontrada nas determinações do Estatuto da Cidade, que estabeleceu a obrigatoriedade para os municípios terem seus planos diretores instituídos até uma data-limite – 10 de outubro de 2006. Contudo, a Lei 11.673/2008, estendeu o prazo final para edição do plano diretor para até 30 de junho de 2008.

Diante desse prazo final dado pela lei, Pozzebon (2013) presume que esse expressivo aumento de elaboração de plano diretor se deve ao risco de responsabilização dos prefeitos e vereadores, que até bem pouco tempo não se preocupavam com a elaboração de seus planos diretores, inclusive sob as sanções da Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, como observado pelo Autor, muitos desses planos foram elaborados sem observar os requisitos traçados pela lei, servindo apenas para cumprir o mandamento legal.

Convém ressaltar que o Governo Federal também estimulou esse processo de elaboração de planos diretores, financiando projetos e oferecendo capacitação aos interessados, como detalharemos mais adiante.

Na tabela 2 abaixo, agrupamos os dados sobre a elaboração do plano diretor, agora organizado conforme as regiões do Brasil, ocasião que nos permite comentar algumas diferenças regionais sobre o processo de elaboração dessa política urbana.

Municípios com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões - 2018					
Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios				
	Total	Com Plano Diretor		Sem Plano Diretor	
		Total 1	(%)	Total 2	(%)
Norte	450	259	57,6%	191	42,4%
Até 20.000 habitantes	263	94	35,7%	169	64,3%
De 20.001 a 50.000 habitantes	115	93	80,9%	22	19,1%
De 50.001 a 100.000 habitantes	43	43	100,0%	-	-
De 100.001 a 500.000 habitantes	25	25	100,0%	-	-
Mais de 500.000 habitantes	4	4	100,0%	-	-
Nordeste	1 794	704	39,2%	1 088	60,6%
Até 20.000 habitantes	1 162	194	16,7%	967	83,2%
De 20.001 a 50.000 habitantes	449	334	74,4%	114	25,4%
De 50.001 a 100.000 habitantes	120	113	94,2%	7	5,8%
De 100.001 a 500.000 habitantes	52	52	100,0%	-	-
Mais de 500.000 habitantes	11	11	100,0%	-	-
Sudeste	1 668	782	46,9%	885	53,1%
Até 20.000 habitantes	1 121	259	23,1%	862	76,9%
De 20.001 a 50.000 habitantes	288	265	92,0%	22	7,6%
De 50.001 a 100.000 habitantes	109	108	99,1%	1	0,9%
De 100.001 a 500.000 habitantes	129	129	100,0%	-	-
Mais de 500.000 habitantes	21	21	100,0%	-	-
Sul	1 191	907	76,2%	284	23,8%
Até 20.000 habitantes	922	640	69,4%	282	30,6%
De 20.001 a 50.000 habitantes	159	157	98,7%	2	1,3%
De 50.001 a 100.000 habitantes	58	58	100,0%	-	-
De 100.001 a 500.000 habitantes	47	47	100,0%	-	-
Mais de 500.000 habitantes	5	5	100,0%	-	-
Centro-Oeste	467	214	45,8%	253	54,2%
Até 20.000 habitantes	340	94	27,6%	246	72,4%
De 20.001 a 50.000 habitantes	85	78	91,8%	7	8,2%
De 50.001 a 100.000 habitantes	19	19	100,0%	-	-
De 100.001 a 500.000 habitantes	18	18	100,0%	-	-
Mais de 500.000 habitantes	5	5	100,0%	-	-

Tabela 2: Elaboração própria. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

Pelos dados compilados na tabela 2, verificamos que a Região Sul apresentou extensa cobertura dos seus municípios dotados de plano diretor, atingindo o percentual de 76,2% de seus municípios com plano diretor pronto. Índice que melhora significativamente se considerarmos apenas os casos obrigatórios, de acordo com o porte do município.

Nessa região cabe destacar os municípios paranaenses, que segundo dados do IBGE, alcançaram a quase totalidade de suas cidades dotadas de planejamento urbano, onde somente 06 municípios declararam não tem plano diretor no Paraná, dentre o universo de 399 cidades paranaenses. Sendo que todos esses 06 municípios ainda informaram na pesquisa MUNIC 2018 que os seus planos diretores estavam em processo de criação.

Como veremos melhor no item 3.2 deste capítulo, essa alta adesão dos municípios paranaenses pode ser justificada por conta de uma legislação específica, em vigor desde 2006, que vincula o recebimento de repasses e investimentos de recursos estaduais à obrigatoriedade de desenvolvimento de planos diretores.

Já a Região Nordeste teve o pior índice de aproveitamento do planejamento urbano, tanto nos casos obrigatórios quanto no geral. Cabendo a Região Sudeste ocupar posição intermediária em relação às demais regiões, com 46,9% do total de seus municípios apresentando planos diretores, perdendo inclusive para a Região Norte, que apresentou melhores índices de adesão de elaboração do plano diretor.

Quando analisamos esses dados quantitativos que demonstram que 90,1% dos municípios brasileiros, dentre aqueles obrigados pelo critério populacional, possuem plano diretor, até podemos acreditar que tal política tenha sido implementada de forma satisfatória depois de quase 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade.

Entretanto, ainda temos outros elementos para avaliar, urgindo o monitoramento das revisões desses planos, visto que não basta apenas elaborar e não revisar dentro do prazo de 10 anos estabelecido no § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

A Revisão do Plano Diretor é necessária para que a população repense a nova realidade após 10 anos de mudanças nos elementos físicos, ambiental, econômico e social da cidade, revisão esta que também deve ter uma ampla participação social.

Nesse sentido, Oliveira (2018) argumenta que essa revisão é indispensável, primeiramente porque os planos diretores quando instituídos não se encontram prontos e acabados, devendo ser adaptável a novas exigências e aos constantes progresso do local. O plano para ter força cogente deve acompanhar o crescimento do município, sendo ajustado às realidades locais, auxiliando, de modo efetivo, o desenvolvimento daquela localidade.

Do mesmo modo, Carvalho Filho (2009, p. 279) defende a imprescindível revisão dos planos diretores periodicamente:

A revisão do plano deverá ser tão mais profunda quanto maior for o nível de crescimento da cidade, seja qual for o aspecto em que venha a ocorrer. Assim, a estagnação das regras, diretrizes e ações representa verdadeira violação às novas demandas relacionadas à política urbana do Município. Poder-se-á mesmo afirmar que não proceder à revisão do plano diretor constitui forma de inconstitucionalidade por omissão por parte do governo municipal, visto que, sendo anacrônico e descompassado com as novas realidades, não mais poderá configurar-se como instrumento de política e desenvolvimento urbano, como exige a Constituição.

Destacada a importância de revisar o plano diretor, procedemos a uma criteriosa análise de dados das planilhas disponibilizadas pelo IBGE⁷, na qual compila os dados coletados da Munic 2018. Após filtrar as informações necessárias, constatamos que dentre os 2.866 Municípios brasileiros que informaram terem elaborados os seus respectivos planos diretores, apenas 836 deles revisaram os seus planos no prazo de 10 anos após a sua implementação.

Dos 2.030 municípios que não revisaram, muitos deles ainda estavam no dentro do prazo decenal para realizarem a revisão, entretanto, 1.001 desses municípios deixaram escorrer o prazo de 10 anos e ainda não tinham propostos a revisão de seus planos.

Com isso, temos o impressionante índice de 34,92% de cidades convivendo com plano diretor desatualizado, na qual o planejamento, as políticas, diretrizes e planos de ação já não servem para orientar o desenvolvimento da cidade. Essa não revisão alcança municípios de diversos portes e está presente em todas as regiões do Brasil⁸.

Dado o exposto, os planos diretores no Brasil até são elaborados com alta frequência, porém, muito desses planos não sofrem a necessária revisão decenal. A mera existência formal do plano sem a sua devida revisão retira ainda mais a efetividade que o planejamento urbano poderia ter.

⁷ Tabelas disponíveis no site <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=sobre>, acesso em 09 nov. 2020.

⁸ Para efeito ilustrativo, verificamos na Região Sul, identificada como a região de maior aderência a elaboração do plano diretor, alguns Municípios de médio porte (população de mais de 50 mil habitantes) sem revisão do seu plano diretor após o prazo de 10 anos, tais como os catarinenses Içara (1991), Palhoça (1993), São José (1985), os gaúchos Gravataí (2000), Parobé (2001) e São Borja (1997) e os paranaenses Araucária (2006) e Ponta Grossa (2006). Observação: o ano dentro do parêntese indica o ano de elaboração do respectivo plano.

De outra banda, o IBGE também pesquisa através da MUNIC o extenso conjunto de normas urbanísticas que os municípios podem utilizar para construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana. Dentre a diversidade de regulamentos de ordenamento da cidade disponíveis no sistema legal brasileiro, o IBGE (2019) verificou que 96,3% dos municípios brasileiros utilizavam pelos menos um desses instrumentos.

O destaque foi a expressiva utilização da Lei de perímetro urbano (90,1%), do Código de obras (68,2%) e da Legislação sobre parcelamento do solo (65,7%). O IBGE (2019) identificou ainda que 2.505 municípios não tinham plano diretor, mas dispunham desses outros instrumentos urbanísticos. Essa peculiar situação foi objeto de pertinente observação do IBGE (2019, p. 23), da seguinte forma:

O fato de 2.505 municípios terem afirmado que possuem os instrumentos de planejamento e não terem Plano Diretor indica que tais instrumentos provavelmente não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de garantir a função social da cidade. Na verdade, alguns desses instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da “função social da cidade”.

Pela observação desses dados quantitativos analisados sobre o plano diretor, conclui-se que no Brasil houve um relativo bom êxito na política nacional de elaboração dos planos, isto quando vislumbramos que mais da metade (51,5%) dos municípios brasileiros já possuem plano diretor aprovado, com 90,1% de adesão nos casos obrigatórios.

Porém, quando monitoramos a obrigatória revisão desses planos pelo período de 10 anos, identificamos que 34,92% desses planos estão desatualizados. Constata-se ainda uma enorme quantidade de cidades que regulamentaram outras normas urbanísticas sem qualquer articulação com as demais, em consequência de não elaborarem os seus planos diretores.

Embora desde a vigência do Estatuto da Cidade tenhamos verificado um expressivo crescimento na confecção de planos diretores, de forma geral, eles carecem de implementação, não servindo para efetivar a política urbana nos municípios, daí surge a importância de agora verificar os dados qualitativos desses planos, aferindo como está sendo a operacionalidade deles.

3.2 Um Panorama sobre a Efetividade do Plano Diretor

Uma avaliação detalhada sobre os planos diretores foi realizada em 2011 pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional com o objetivo de construir um quadro do planejamento urbano no Brasil.

O trabalho foi organizado por Orlando Alves dos Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon, que compilou a análise de 526 planos diretores objetos da pesquisa, o que corresponde a quase um terço dos municípios brasileiros com obrigatoriedade de elaboração.

As análises dos planos diretores foram agrupadas em eixos temáticos para melhor identificação das políticas setoriais, a saber: questões habitacionais, ambientais e metropolitanas, acesso à terra urbanizada, mobilidade e transporte, e planejamento participativo.

A pesquisa foi baseada exclusivamente na análise de documentos, daí não expressam, necessariamente, uma avaliação sobre a adequação ou não do plano ao seu objeto. O objetivo era verificar a autoaplicabilidade dos instrumentos e avaliar qualitativamente os instrumentos que cada plano diretor elencava.

De forma geral, essa pesquisa qualitativa sobre os planos diretores demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios, embora não sejam na forma adequada. A esse propósito, Santos Junior e Montandon, (2011, p. 33) asseveram que:

Tal incorporação dos instrumentos deu-se de diferentes formas. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e a capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico.

Em seguida, Santos Junior e Montandon, (2011, p. 36) apontam o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal:

Um dos principais problemas identificados na pesquisa é que diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território. O Plano Diretor deve definir como cada porção do território cumpre sua função social e, para tanto, deve apresentar, com clareza, a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos público.

Quanto à política habitacional, a pesquisa não conseguiu identificar qualquer articulação com o orçamento municipal (PPA, LDO e LOA). Embora houvesse nos planos que o orçamento municipal, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual deveriam respeitar as orientações e prioridades do plano diretor, elas eram imprecisas e não implicavam em qualquer vinculação.

A maioria dos planos indicava metas referentes à universalização do acesso aos serviços de saneamento ou à ampliação das redes de infraestrutura para todo o município, mas postulava isso como um objetivo bastante superficial, sem qualquer conexão com instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A pesquisa demonstrou ainda que a maioria dos planos diretores não instituiu mecanismos e instrumentos de democratização do orçamento municipal, bem como constatou a insuficiente participação popular, que por vezes é delegada a uma única audiência pública, com ausência de mecanismos para implantar medidas para o orçamento participativo.

Não foi constatado expressiva vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o plano diretor. Até mesmo quando havia essa vinculação, ela se restringia a aspectos abstratos ou pontuais de determinadas políticas, sem definir quais mecanismos isso se daria ou quais as prioridades seriam incorporadas ao orçamento.

Apenas um número muito pequeno de planos construíram um sistema de gestão e planejamento urbano, que definiam os órgãos responsáveis e de suas atribuições.

Quanto aos mecanismos de controle social, estes não apresentam um detalhamento adequado, ausente uma regulamentação mínima para o seu regular funcionamento. De fato, vários planos deixavam para leis específicas a constituição dos conselhos, sem definir a composição e a forma de eleição dos membros do poder público e da sociedade civil e sem definir as suas atribuições.

Enfim, a pesquisa demonstrou a extrema fragilidade dos planos diretores elaborados no Brasil, na qual os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são encontrados basicamente listados, com pouco aprofundamento, repetindo aspectos da lei federal e deixando as regulamentações para leis específicas.

Outros estudos também demonstram a pouca operacionalidade dos planos diretores no Brasil. Um trabalho que merece destaque é a pesquisa de Sabino (2014), que avaliou a implementação dos instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial previstos no Plano Diretor Municipal de Dourados-MS.

Essa pesquisa não dispôs de instrumentos metodológicos que avaliassem os resultados práticos obtidos pela implementação de cada instrumento. Semelhante a pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, a análise de Sabino se limitou ao ponto de vista formal e normativo da consolidação desses instrumentos.

A investigação de Sabino (2014, p. 33) encontrou uma quantidade expressiva de instrumentos urbanísticos listados no plano diretor, mas com grande dificuldade de implementação. O Autor concluiu o estudo da seguinte forma:

O estudo avaliou a consolidação do Plano Diretor de Dourados, mediante análise do estágio de consolidação dos 65 (sessenta e cinco) instrumentos previstos por esta Lei Municipal. Desses instrumentos, foi possível constatar que 18% permanecem inexistentes (aguardando regulamentação), enquanto 9% já dispõe de regulamentação, porém não estão ainda implementados. O quantitativo dos instrumentos existentes e implementados equivale a 71% do total daqueles que são previstos no Plano Diretor.

Embora o Plano Diretor apresente um índice de implementação de 71% é possível compreender que ainda há dificuldades para implementar o que foi determinado na Política Urbana municipal, seja por fraquezas internas da administração ou por ameaças oriundas do ambiente externo ao planejamento, bem como pelas transformações contínuas do espaço produzido.

Isso só corrobora a pesquisa da Rede Nacional, na qual os instrumentos urbanísticos muitas vezes até são listados no plano diretor, porém há pouca efetividade deles por ausências de metas, prazos e vinculação ao orçamento.

Em estudos mais recente, Melo (2020) analisa o plano diretor de Blumenau/SC e constata que nenhum processo de planejamento urbano teve sua origem demonstrada a partir das diretrizes definidas no plano diretor.

Melo avaliou ainda se havia a incorporação das diretrizes com referência expressa ao plano diretor, bem como se tinha alguma congruência entre as prioridades, programas, metas e ações no regramento orçamentário com as diretrizes das políticas municipais do plano. A constatação do pesquisador (2020, p; 72) foi que:

O planejamento orçamentário não fez referência ao PD aprovado em 2006 e vigente à época da elaboração do PPA. Tampouco há alterações na lei do PPA buscando a inclusão de correspondências entre as diretrizes do novo PD e as prioridades, funções, programas e ações a serem desenvolvidas pela administração de Blumenau no quadriênio 2018-2021.

Em igual medida, não restou identificado na LDO para o exercício de 2019 ou, ainda, na Lei que estimou receitas e fixou despesas para o ano de 2019, considerando suas respectivas aprovações em 13 de junho e 17 de dezembro de 2018, a correspondência das diretrizes do PD a serem atendidas tanto no Anexo de metas fiscais para 2019.

Embora não tenha encontrado na sua pesquisa qualquer articulação do orçamento da cidade de Blumenau com o plano diretor, Melo (2020) destaca a potencialidade do seu cotejo com as leis orçamentárias e que a sua execução teria para o controle da administração municipal, até para a própria gestão na definição de prioridades. Com isso, haveria o remanejamento de recursos para o atendimento de objetivos de longo prazo baseados nas escolhas definidas no processo participativo.

Outra realidade encontrada por Melo (2020) era que o plano diretor de Blumenau não previa um sistema de gerenciamento dos projetos, bem como não havia a definição das ações, prazos e responsáveis. Isso, para o autor, tende a prejudicar a priorização da execução dos projetos, bem como a sua concretização, já que não haveria mecanismos de controle em face dos servidores responsáveis por cada ação.

O planejamento municipal de Blumenau, segundo Melo (2020), era guiado por meio de demandas específicas junto ao Poder Executivo, que não são solicitadas com fundamento no plano diretor e sempre são em momento anterior a iniciativa da peça orçamentária. A conexão do plano diretor com o orçamento seria indireta, o que leva Melo (2020, p. 111) a concluir que:

Não há articulação intencional e com o objetivo específico de cumprir o § 1º do art. 40 do EC. Ou seja, não há ações de planejamento e execução orçamentária formalmente baseados nos objetivos e diretrizes definidas no PD. Portanto, pode-se dizer que há uma atuação pulverizada da execução das diretrizes e objetivos do PD no orçamento, mas que não ocorre como demanda direta pelo ator de que o PD deve ser cumprido.

De igual modo, Nazareth (2018) também fez uma análise qualitativa sobre a operacionalidade dos planos diretores e após buscar apoio em diversos autores, conclui que os planos não conseguiram ordenar e planejar o crescimento urbano como se esperava.

Para o referido autor, o plano diretor apenas cumpre uma exigência legal, sem garantir a efetividade do modelo de planejamento urbano defendido pelo Estatuto da Cidade, obedecendo mais à lógica do mercado imobiliário e de sua valorização privada do que à realização de sua função social.

Em suma, todas essas pesquisas e estudos apontam para um avanço do planejamento urbano, todavia, sem o enfrentamento dos verdadeiros problemas presentes nas cidades.

Havia uma grande expectativa que os planos diretores, a partir do Estatuto da Cidade, resolvessem a maioria dos problemas dos centros urbanos. Não obstante, a realidade vem demonstrando que o que está sendo incorporado no plano diretor são instrumentos urbanísticos genéricos, sem autoaplicabilidade, que necessitam de leis específicas que detalhem e regulem as definições existentes.

Santos Junior e Montadon, (2011, p. 124) elenca os principais desafios para a efetividade dos planos diretores:

a dificuldade de acesso à informação; a falta de equipe técnica nas Prefeituras; diagnósticos superficiais; desconhecimento do tema (pelo poder público e sociedade civil); falta de motivação dos movimentos locais por causa do desgaste dos processos; precariedade do conhecimento das questões urbanas locais; pouco envolvimento de todos os setores/segmentos (pacto); pouco/nenhum envolvimento das Câmaras Municipais; falta de integração entre as políticas e legislações urbanas; não cumprimento da elaboração das leis específicas; e pouca efetividade dos Conselhos das Cidades e similares.

O plano diretor deve ter todos os seus instrumentos implementados para a efetiva promoção da política de desenvolvimento urbano. Quando eles existem e não são utilizados não possuem qualquer eficácia, parecendo uma simples boa intenção sobre o que deve ser feito para melhorar a cidade.

Devemos compreender que os planos não são promessas feitas à sociedade, mas um poderoso instrumento que deve lastrear as ações do gestor público, por isso, deve vincular as previsões orçamentárias e despesas públicas, que conforme demonstrado nas pesquisas analisadas, não é a realidade brasileira.

3.3 Colaboração entre os Entes Públicos para a Implementação do Plano Diretor

A nossa Constituição ao definir que todos os entes federativos possuem competências no que concerne ao planejamento urbano pretendia impor uma atuação articulada de todo o Estado na matéria. Com isso, a Carta Constitucional conferiu um espaço de condomínio de interesses da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para atuar no desenvolvimento urbano. Nessa lógica, os instrumentos da política pública da cidade deverão ser dotados de uma adequada conexão com as políticas nacionais, regionais e metropolitanas.

A execução dessas políticas vai exigir uma colaboração entre vários órgãos da administração estatal, cada qual com competências que incidirão sobre os territórios por eles abrangidos, com a necessária harmonização de interesses públicos. Nesse sentido, o eminente professor lusitano Fernando Alves Correia (2012) aponta na Constituição portuguesa a existência do princípio da colaboração entre vários sujeitos do direito público na formação e execução dos planos territoriais, na qual o procedimento de elaboração desses planos é um trabalho conjunto de uma multiplicidade de sujeitos e de órgãos administrativos.

De igual modo, a atividade urbanística no Brasil deve ser desempenhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios mediante a intervenção do Estado no ordenamento dos espaços habitáveis. Lembrando que nesse ordenamento é imprescindível a participação da sociedade civil, em cooperação com a iniciativa privada e demais setores da sociedade.

O protagonismo dos municípios nesta seara é inegável, uma vez que por expressa determinação constitucional cabe ao Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, obedecendo as diretrizes gerais fixadas por meio de lei federal, tendo como principal instrumento o plano diretor.

Contudo, a maioria dos municípios brasileiros apresentam baixa capacidade institucional e técnica para elaborar e executar políticas urbanas. Santos Júnior e Montadon (2011, p. 15) já dissertaram sobre isso:

É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano

Essa fraca capacidade institucional é confirmada ainda nos estudos de Nazareth (2018). Convém ainda destacar que dentre os diversos municípios brasileiros há enormes discrepâncias no que se refere à capacidade institucional e administrativa, principalmente para aqueles com população até 50 mil habitantes.

Acrescente-se que a base tributária dos municípios de pequeno porte, em sua maioria, é limitada ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que contribui que eles fiquem dependentes da mediação política no âmbito estadual e federal.

Apesar da necessária articulação dos entes públicos, inexistem ações específicas na área de planejamento e ordenamento urbano que incentivem os pequenos municípios a elaborarem seus planos diretores e revisarem as legislações urbanas, conforme apontado pela Confederação Nacional de Municípios – CNM (2015).

Com efeito, a complexidade e objetividade dos planos diretores variam de acordo com o porte, com a dinâmica econômica, demográfica e da capacidade institucional de planejar e implementar de cada município.

Diante da crescente interiorização populacional⁹, os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade precisam ser cada vez mais utilizados para evitar que as cidades pequenas e médias reproduzam os mesmos desafios que hoje dificultam a vida dos residentes das metrópoles.

Por conta disso, é preciso criar alternativas de apoio ao planejamento urbano em pequenos municípios por conta das demandas e da capacidade de gestão deles, a qual conta ainda com a pressão dos políticos, que em virtude da necessidade de mostrar resultados ao eleitorado ainda dentro do período de mandato reduzem os incentivos para que as políticas públicas de longo prazo se desenvolvam, como é o caso das políticas urbanas, situação que é piorada quando o prefeito antecessor é de partido de oposição ao sucessor e descontinua e abandona todo o planejado quando da alternância de poder.

Nesse cenário de dificuldades enfrentadas e visando incrementar as ações da União voltadas às políticas urbanas em apoio a estados e municípios, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades (MCidades), que passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e prestava apoio ao planejamento urbano dos municípios.

⁹ O Censo Populacional de 2010 demonstra o baixo crescimento das populações das metrópoles brasileiras e uma nova dinâmica do interior do país, que parece protagonizar o processo de desconcentração espacial da população. Para um maior aprofundamento ver: IBGE. Atlas nacional do Brasil. Diretoria de Geociências. 3. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

Um desses incentivos foi a campanha do Ministério das Cidades¹⁰ que buscou mobilizar gestores públicos e a sociedade frente a data-limite de até 10 de outubro de 2006 dado pelo Estatuto da Cidade para que os planos diretores fossem elaborados. Essa campanha, aliada a possibilidade dos agentes públicos serem responsabilizados por improbidade administrativa diante dessa data final, impulsionou o desenvolvimento dos planos diretores no Brasil. Santos Júnior e Montadon (2011, p. 31) destacam a atuação do órgão da União da seguinte maneira:

No período de 2005 a 2006 o Ministério das Cidades realizou uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a elaboração dos Planos Diretores. Os dados da MUNIC permitem a interpretação de que a campanha contribuiu sobremaneira para a evolução dos Planos Diretores e dos instrumentos de planejamento urbano nos municípios, dado o expressivo número de municípios que elaboraram o Plano Diretor a partir de 2005. Ou seja, do ponto de vista quantitativo, ao se considerar que os instrumentos são instituídos nos Planos Diretores, fica claro que o Estatuto da Cidade foi incorporado pelos municípios.

Outro exemplo de colaboração advinda do Governo Central é instituição do Conselho das Cidades – ConCidades, órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. As suas atribuições foram definidas pelo Decreto n.º 5.790, de 25/05/2006, dentre quais destacamos a de emitir orientações, resoluções e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Nesse sentido, buscando regulamentar alguns aspectos do Estatuto da Cidade, uniformizando o tratamento a ser dado especificamente ao plano diretor, a ConCidades aprovou diversas resoluções, com destaque para as seguintes:

- Resolução n.º 25 de 18/03/2005: dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho da Cidade ou similar nesse processo, a devida publicidade e a realização das audiências públicas;

- Resolução n.º 34 de 01/07/2005: emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores.

- Resolução Recomendada n.º 83 de 08/12/2009: dispõe sobre orientações com relação a revisão ou alteração de Planos Diretores.

¹⁰ Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

Essas resoluções são de vital importância para esclarecer todo o processo elaborativo do plano diretor e contribuem para disseminar conhecimento técnico sobre o tema. Entretanto, cabe registrar um recente retrocesso na condução do processo de gestão democrática do planejamento urbano pelo Governo Federal.

Com efeito, em 07 de junho de 2017, a União editou o Decreto n.º 9.076/2017, cancelando a realização da Conferência Nacional das Cidades prevista para se realizar entre os dias 05 e 09 de junho de 2017 e postergando para o ano de 2019 a sua realização, o que até hoje não aconteceu. A última Conferência Nacional foi realizada em 2013 e sua importância advém de servir como uma instância nacional que busca democratizar o debate sobre formulação e controle de políticas públicas urbanas.

Na Conferência também são eleitos os novos conselheiros que comporão o Conselho das Cidades – ConCidades, autor das importantes resoluções acima apontadas, ficando o referido conselho sem membros eleitos pela sociedade. Por conta desse fato, o Relatório da Controladoria-Geral da União – CGU/Brasil (2018) constatou que a paralisação das atividades do Conselho Nacional das Cidades nos exercícios 2017 e 2018 impactou a participação dos segmentos populares na construção da PNDU Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em conformidade à Lei 10.257/2001 e que a gestão do Ministério das Cidades não tem priorizado os processos de participação social construídos no âmbito das conferências nacionais. Além disso, com a promulgação do Decreto 9.759/2019 houve a extinção de diversos conselhos nacionais, incluindo o das cidades, que apesar do prazo de 60 dias previstos no Decreto para que cada órgão colegiado justificasse sua existência, até hoje o ConCidades não foi reativado.

Essas poucas experiências relatadas sobre o apoio de órgão central (União) já se mostram oportunas, mesmo que planejamento urbano seja de competência local, muitos dos municípios não estão plenamente preparados para exercer essa tarefa. O fortalecimento institucional do planejamento e da gestão urbana passam pela necessária colaboração do Governo Federal e também dos Estados.

Diante da indispensável colaboração entre os entes públicos, Santos Júnior e Montadon (2011, p. 53) propõem recomendações aos Governos Estaduais e Federal na busca de construir um novo paradigma de planejamento urbano, as quais destacamos:

- Estruturar uma estratégia nacional de capacitação dos municípios e da sociedade para a revisão e implementação de Planos Diretores. Talvez a principal ação do Governo Federal para o fortalecimento do planejamento urbano esteja da estruturação de um programa de assistência técnica de envergadura nacional, que envolva todos os agentes da política urbana e que seja implementado de forma regional, em parceria com governos estaduais e com todos os segmentos da sociedade.
- Criar alternativas de apoio ao planejamento urbano em pequenos municípios, dadas as especificidades das demandas e da capacidade de gestão desses municípios.

De igual modo, os Governos Estaduais também podem contribuir para a maior efetividade da política urbana, indo além das suas obrigações constitucionais de organizar as regiões metropolitanas. A melhor experiência nesse sentido é a atuação do Estado do Paraná, que através da Lei estadual nº 15.229, de 25/07/2006, prevê, em seu artigo 4º que o Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com os municípios que já possuem planos diretores, onde os valores a serem aprovados deverão estar em conformidade com as obras previstas nos planos e dentro das prioridades estabelecidas na Política de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná.

Com isso, a elaboração e revisão dos planos diretores se estende de fato para todos os municípios paranaenses que desejem receber recursos do Sistema de Financiamento de Ações do Estado do Paraná. A citada Lei estabelece ainda o dever de criar e instalar os Conselhos Municipais das Cidades ou similares.

Essa legislação paranaense fez com que o estado tivesse o maior índice de elaboração de plano diretor do país, alcançando a aderência de 98,49% de municípios do Estado com plano diretor elaborados.

Por todos esses aspectos já identificados para a elaboração e operacionalização dos planos diretores, é imperiosa a necessidade de efetiva colaboração entres os diversos entes nacionais, estaduais e municipais. A Constituição prevê a competência comum entre eles, no entanto, falta uma verdadeira articulação, uma harmonização de interesses públicos representados pela atuação conjuntas de vários sujeitos da administração pública.

É nesse sentido de auxiliar na efetiva implementação do plano diretor, que veremos no próximo item, um mecanismo de acompanhamento externo desses planos, onde dois órgãos de controle poderão, no seu mister, colaborar para que as nossas cidades sejam cada vez mais planejadas.

3.4 Acompanhamento Externo dos Planos Diretores

Verificaremos agora algumas experiências de controle externo sobre o plano diretor no Brasil, de como os órgãos externos ao poder executivo e legislativo tem acompanhado a implementação desses planos.

Antes, convém lembrar que a gestão democrática da política urbana foi dissertada no capítulo anterior e que esse controle externo vem para complementar e dialogar com o acompanhamento popular sobre o planejamento das cidades, dado que a sociedade foi eleita pela Constituição como a principal fiscalizadora dessa planificação.

Os Órgãos em destaque são o Tribunal de Contas e o Ministério Público Estadual. Ambos têm atuação constitucional de resguardar a eficácia do cumprimento da lei e a aplicabilidade dos recursos financeiros de forma justa, equilibrada e econômica, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados pelo Poder Público.

Os casos relatados aqui foram coletados através de pesquisa exploratória na bibliografia, nos sítios web de buscas e nos sítios web dos próprios órgãos, na qual delimitamos¹¹ a descrever três experiências de cada órgão no acompanhamento do plano diretor que atuam de forma constante, organizada e sistematizada na defesa urbanística. Com efeito, muitas vezes a atuação dessas instituições eram pontuais, como por exemplo questionando a contratação da consultoria que iria auxiliar o Município na elaboração do plano diretor, ou refutando o zoneamento urbano no plano diretor de um determinado município por falta de observância das limitações ambientais ali existente. Entendemos que as demonstrações dessas experiências sejam suficientes para exemplificar a atuação desses órgãos.

3.4.1 Fiscalização pelos Tribunais de Contas

No capítulo inicial deste trabalho vimos que os tribunais de contas podem avaliar políticas públicas urbanas. Agora, mostraremos alguns exemplos de tribunais que estão efetivamente fiscalizando a aplicação dos regramentos contidos no plano diretor pelos municípios.

A atuação das Cortes de Contas ainda não se encontra plenamente disseminada, tendo em vista os poucos exemplos encontrados, somado ao fato de que há pouca sistematização dessas atividades de controle. Já o trabalho do Ministério Público Estadual na matéria se encontra mais consolidado e por muitas vezes até normatizada, como veremos adiante.

¹¹ Encontramos pelos menos 03 experiências de atuações constantes de Tribunais de Contas no monitoramento do plano diretor e outros 04 casos de atuações pontuais. Enquanto esse número foi de 09 casos de atuações do Ministério Público Estadual de forma sistematizada e outros 05 casos de diligência específica. As experiências do Ministério Público relatadas no trabalho foram as que consideramos mais detalhadas e sistematizada.

Fiscalizar a política urbana seria um novo enfoque sobre a atividade dos Tribunais de Contas, com verdadeira ressignificação de seu papel, que na concretização de sua relevante missão constitucional exerceriam o papel de agentes reguladores da Administração Pública brasileira, conforme defendido por Victor (2018). Afinal, as Cortes de Contas possuem mecanismos que podem controlar toda a ação estatal, incluindo aí o planejamento urbano e sua vinculação com o orçamento público, na qual o Tribunal de Contas possui grande expertise.

Com efeito, os Tribunais de Contas têm a missão de zelar pela guarda e aplicação dos recursos públicos, avaliando, após exame técnico, a regularidade das contas dos agentes públicos, fornecendo elementos para o aprimoramento das gestões e para um julgamento. Isso demonstra o estilo educativo e pedagógico que a atuação dos Tribunais de Contas podem atingir.

O primeiro exemplo que trazemos é apresentado por Melo (2020). Ele descreve a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC que, desde o exercício de 2017, verifica no exame das contas do prefeito municipal a existência ou não de plano diretor, caso obrigatório para o município que prestou contas. A análise de cada processo de prestação de contas de Prefeito foi identificada como a oportunidade de realizar o monitoramento do plano diretor.

No caso de ausência de plano diretor vigente, o TCE/SC recomenda que o município tome providências no sentido de revisar ou elaborar o plano, por meio de processo participativo, proporcionando o acesso do cidadão e da sociedade civil em todas as fases da revisão ou elaboração do documento. Já quando existente o plano diretor vigente, as decisões do Plenário da Corte de Contas têm recomendado ao poder executivo municipal que observe o § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade, a fim de que o seu planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) incorpore as diretrizes e as prioridades contidas no plano em vigor no município, sem, no entanto, apontar como seria essa incorporação.

De outra banda, em notícia retirada do sítio web do TCE/SC (2020), verificamos que o plano diretor foi inserido como um dos temas que poderão ser objeto de apurações específicas. Desta forma, o Tribunal poderá instituir relatorias temáticas, que compreende a atuação de processos para análise, de maneira crítica, global e abrangente, de temas atuais e relevantes para a economia e para as contas públicas do Estado, incluindo aí o plano diretor.

No Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, a experiência identificada foi o programa que tem como título “Defesa do Estatuto da Cidade” e adotando como sigla o termo “Decide”. Esse programa foi estabelecido com o propósito de solucionar graves questões que afetam o desenvolvimento social e econômico dos núcleos urbanos paraibanos. O programa foi regulamentado através da Resolução Normativa RN-TC Nº 05/2019.

De acordo com sua normatização, o Tribunal de Contas da Paraíba realizará ações de fomento voltadas à implementação dos instrumentos de política urbana pelos jurisdicionados municipais, consistente no apoio e incentivo especializados aos jurisdicionados municipais às medidas administrativas necessárias.

As ações municipais decorrentes do Programa DECIDE serão apreciadas pelo Tribunal no processo de acompanhamento da gestão e caberá ao Tribunal fornecer aos jurisdicionados abrangidos pelo programa os seguintes instrumentos: levantamentos aerofotogramétricos; mapas aéreos, de arruamento e planialtimétrico das cidades; e apoio técnico à elaboração de minutas de Planos Diretores.

Esse levantamento de dados, a cargo do TCE/PB, forneceria um retrato físico da cidade, detectando as obstruções de calçadas e ruas, ou da localização indevida de equipamentos como abatedouros e lixões. O mapeamento aéreo conteria curvas de níveis necessárias à identificação de áreas de riscos sujeitas a inundações e desabamentos. Trata-se de um verdadeiro apoio aos pequenos municípios paraibanos, onde o Tribunal de Contas local se apresenta como parceiro e colaborador na confecção do plano diretor.

Outro caso detectado foi no Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, o qual em notícia retirada do sítio na web do TCE/PR (2010) informa que o Ministério Público de Contas realizou pesquisa com os municípios paranaenses a fim de identificar aqueles que ainda não elaboraram seu plano diretor. O intuito era verificar a regularidade dos repasses estaduais, visto que a legislação exige que os municípios elaborem plano diretor para que firmem convênios com o Estado.

Em outra notícia retirada do sítio na web do TCE/PR (2020), observamos que um Prefeito paranaense foi multado pelo TCE/PR por realizar obra de modificação de uma importante avenida da cidade sem que houvesse qualquer previsão no plano diretor. Esta alteração não teve a devida autorização legislativa para modificar o plano, considerando, por isso, o Plenário do TCE/PR a obra totalmente irregular pela alteração realizada.

Essas atuações dos Tribunais de Contas podem ser consideradas ainda como acanhadas, algumas priorizando o aspecto formal da elaboração do plano diretor e algumas situações pontuais, embora reconheçamos a inovação da atuação do TCE-PB. Entretanto, é premente um maior protagonismo desses órgãos, que são dotados de excelentes quadros técnicos e de um valioso saber em gestão pública.

3.4.2 Fiscalização pelos Ministérios Públicos

Os instrumentos à disposição do Ministério Público para defesa da ordem urbanística e do meio ambiente urbano são os mesmos rotineiramente usados para atuação em outros ramos, a saber: o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, a ação civil pública, a recomendação, a ação de improbidade administrativa e a ação penal.

Pela especificidade do tema e pela necessidade de um aperfeiçoamento institucional mais pontual, diversos Ministério Públicos Estaduais criaram um núcleo de apoio denominado geralmente de Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo, onde servidores especializados prestam auxílio técnico e especializado aos promotores que assim o requererem. Além disso, algumas promotorias estaduais especializaram parte de seus membros para atuarem na defesa urbanística, criando promotorias especializadas em habitação e urbanismo e algumas ainda acrescentaram a defesa do meio ambiente a essa especialização, como se verifica no Ministério Público do Estado do Paraná (2021).

Nesse lógica, Moreira (2008, pag. 21) já apontava que o Ministério Públicos atuava no acompanhamento dos planos diretores, trazendo o exemplo da fiscalização ocorrida quando da revisão do plano da cidade do Rio de Janeiro, conforme destacado abaixo:

O Ministério Público Estadual encaminhou recomendação à Câmara dos Vereadores, em 09.08.2007, no sentido de adequar o Projeto ao conteúdo, requisitos e princípios exigidos pelo Estatuto da Cidade, com destaque para a função social da cidade, em temas considerados críticos como de implementação de programas de moradia popular pela identificação de imóveis vazios ou subutilizados; formulações genéricas sobre moradores de favelas e loteamentos irregulares; caracterização de Áreas de Especial Interesse Social nas favelas, entre outros problemas emergenciais.

Neste particular, há vários exemplos de iniciativas do Ministério Público de outros estados (SP, RN, RS, CE), que têm obtido sucesso, buscando na Justiça decisões que anulem os Planos Diretores em desrespeito à legislação, sem a participação popular e às exigências do Estatuto da Cidade.

Nessa vertente, destacamos a atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na defesa da ordem urbanística, que conta com o apoio dos Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça (CAO), estimulando a integração e o intercâmbio entre as Promotorias de Justiça que atuem na mesma área e tenham atribuições comuns.

Em Minas Gerais houve ainda a preocupação de se criar um roteiro prático orientando a atuação do promotor. Assim, foi editado o item 6.3.5 do Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2010, p. 1077), a qual constam as seguintes diretrizes:

Expedir ofício ao Município (que se enquadre em uma das hipóteses legais) e que não tenha plano diretor aprovado ou revisto dentro do prazo legal) e ofício à câmara de vereadores para que informem a situação do respectivo plano diretor (em elaboração, em tramitação, aprovado etc.).

...

Se o plano diretor ainda não tiver sido aprovado ou revisto com descumprimento do prazo legal ou sem participação popular efetiva, propor ação pleiteando a condenação por ato de improbidade administrativa do Prefeito municipal, integrantes da Câmara de Vereadores e outros agentes públicos eventualmente responsáveis, com fulcro no art. 52, inc. VII, do referido Estatuto, e no art. 11, inc. II, da Lei Federal nº 8.429/92. No âmbito penal, encaminhar representação à Procuradoria Especializada em Crimes Praticados por Prefeitos Municipais, com documentos comprobatórios da desídia do agente público municipal, para oferecimento de denúncia em virtude do delito previsto no art. 68, da Lei Federal nº 9.605/98.

Sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa, remeter recomendação ao Prefeito Municipal e a todos os Vereadores para que concluem a aprovação ou revisão do plano, de modo célere.

Se o plano diretor estiver aprovado, verificar se os seus termos se compatibilizam com a Lei nº 10.257/2001 e com as Resoluções nº 25/2005 e nº 34/2005, do Ministério das Cidades/Conselho das Cidades.

...

Em caso de inconstitucionalidade do plano diretor, expedir representação à Procuradoria-Geral de Justiça, para que proponha a ADIN pertinente (em relação à Constituição do Estado de Minas Gerais).

Já na Promotoria do Rio Grande do Sul a atuação do Ministério Público no acompanhamento da política urbana se encontra disposta no art. 5º, inciso XVIII, do Provimento n.º 12/2000, a qual dispõe sobre as Promotorias de Justiça e as atribuições dos cargos de Promotores de Justiça.

No provimento referido supra está previsto que o promotor pode autuar peças de informação, instaurar inquérito civil e promover ação civil pública para proteção da ordem urbanística, fiscalizar as ações governamentais que visem garantir a periódica e democrática revisão da ordenação da cidade, receber as reclamações de associações de moradores ou entidades congêneres, bem como de qualquer pessoa interessada, relativa ao descumprimento da legislação urbanística, dando-lhe pronta e eficaz solução, dentre outras medidas.

Enquanto no Estado do Paraná, em todas as comarcas do Estado, há uma Promotoria de Justiça responsável pela área de habitação e urbanismo, conforme descrito por Paraná (2021). Esses promotores contam com suporte técnico e jurídico do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça (Caop) de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo.

Dentre os trabalhos desenvolvidos pelo Caop, destacamos a elaboração da Consideração Técnica n.º 12/2013 recomendando a todos os órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Paraná que acompanhem, por meio de procedimento administrativo próprio, os processos de elaboração ou revisão dos Planos Diretores e legislação correlata nos Municípios de suas Comarcas de atuação. A ideia com isso é assegurar um conteúdo mínimo para sua operacionalidade, funcionalidade, vinculatividade e efetividade, bem como a garantir o devido processo participativo popular na elaboração dos planos.

De igual modo, o Procurador Geral de Justiça do Paraná emitiu a Recomendação nº 01/2013 - PGJ aos membros do Ministério Público do Estado do Paraná com atribuições na área de Habitação e Urbanismo para que atuem na defesa urbanística trazendo pormenores de como seria essa atuação, a qual transcrevemos abaixo:

1. zelem pelo direito difuso a cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio do controle do planejamento e da execução da política urbana, destacadamente quanto ao ordenamento do uso e ocupação do solo;
2. acompanhem os processos de elaboração ou de revisão de Planos Diretores nos Municípios integrantes da Comarca de sua atuação, observadas as diretrizes da Consideração Técnica n. 12/2013 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo;

3. cuidem para que o diagnóstico e as propostas veiculadas no Plano Diretor estejam embasadas em estudos prévios e levantamentos técnicos sobre a realidade local, suas fragilidades, deficiências e potencialidades;
4. zelem para que o Plano Diretor veicule seu conteúdo mínimo – não suprimível - estipulado no Estatuto da Cidade (art. 42), na Constituição do Estado do Paraná (art. 152), e na Resolução n. 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades;
5. adotem, sempre que necessário, as medidas cabíveis para salvaguardar o devido processo legal de planejamento participativo, o direito ao acesso às informações de interesse público, por meio de audiências públicas, consultas, conferências, plataformas virtuais e demais ferramentas de interação com a comunidade;
6. atuem para garantir a ampla publicidade do resultado do planejamento participativo, inclusive mediante a inserção da Lei do Plano Diretor e de seus anexos em página oficial do Município na internet;
7. zelem para que o Plano Diretor vigente seja respeitado, e não seja alterado senão pelo devido processo legal e participativo, monitorando a adequada aplicação de suas normas, assim como a necessária regulamentação dos instrumentos urbanísticos nele previstos e a implementação das políticas públicas a ele vinculadas, inclusive atentando para o respeito aos mecanismos e espaços de gestão democrática das cidades.

Como se nota, o Ministério Público tem buscado atuar não apenas enfrentando questões pontuais, mas de sobremodo no atendimento a problemas de natureza difusa ou coletiva que envolvem toda a cidade.

Muitos se especializaram no tema, contando ainda com o apoio técnico especializado e ainda normatizaram seus procedimentos, de modo a sugerir aos promotores de justiça uma atuação padronizada.

O Ministério Público tem como grande força de coerção a ação de responsabilização por improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VI e VII, do Estatuto da Cidade. Destaca-se que não se trata de nova modalidade de improbidade administrativa, mas aquela já prevista no art. 11, *caput* e II, da Lei nº 8.429/92, decorrente da violação aos princípios da administração pública, em especial, da legalidade, da eficiência e da moralidade. Essa possibilidade de ação judicial acaba por impulsionar o gestor público a tomar as medidas necessárias para iniciar o planejamento urbano.

Em síntese, pelo tudo que foi mencionado, o primeiro passo para se garantir a implantação e efetividade do planejamento urbano é verificar se existe plano diretor, isto quando o município esteja obrigado a fazê-lo. Havendo a obrigatoriedade, deve-se avançar na cobrança, pleiteando agora que a legislação orçamentária tenha compatibilidade com o plano diretor.

Se não houver uma clara vinculação do plano diretor com a legislação orçamentária, os planos viram uma mera declaração de intenção. Se não está previsto no orçamento, então, o plano simplesmente não tem qualquer eficácia.

A melhor forma de concretizar as propostas do plano diretor é fazer com que as diretrizes que constam do plano orientem os investimentos inclusos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Sem essa integração não existirá previsão orçamentária para a implementação das ações sinalizadas no plano diretor, tornando-se, por conseguinte, um plano de gaveta.

Como demonstrado nas diversas pesquisas e estudos sobre o plano diretor, a sua mera existência não garante a sua efetividade. A colaboração das diversas esferas federativas se mostra imprescindível, que ainda podem contar com o monitoramento por órgãos externos independentes, tais como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, na qual a soma de esforços induziria o poder público a adotar medidas de gestão capazes de garantir o cumprimento do plano diretor.

4. SUBSÍDIOS PARA O CONTROLE EXTERNO DO PLANO DIRETOR

O plano diretor é o cerne da política urbana municipal, de onde provém os principais direitos e obrigações urbanísticas. Todavia, vimos no capítulo 3 que os êxitos dos objetivos estipulados pelo plano diretor não são atingidos pelo seu mero cumprimento formal. Os efeitos concretos de um planejamento urbano vão muito além de simplesmente promulgar a Lei do Plano Diretor.

A complexidade de elaboração e implantação deste instrumento transformam o processo em um grande desafio. O desenvolvimento do plano envolve ainda a necessidade de adaptação de toda a legislação municipal urbanística, impactando todo o sistema de planejamento orçamentário devido a obrigatoriedade de incorporação das diretrizes e das prioridades contidas no plano diretor.

Não elaborar o plano diretor ou elaborar, mas sem efetivar os seus instrumentos impede o Município de utilizar as diversas ferramentas urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade que poderiam contribuir para o melhor ordenamento da cidade.

Para contribuir na efetivação do plano diretor o Estatuto da Cidade previu no inciso III, do artigo 42, a criação de um sistema de monitoramento e controle, integrante do conteúdo mínimo exigido na elaboração de um plano diretor.

Considerando a diretriz da gestão democrática da cidade prevista na Lei n.º 10.257/01, o monitoramento da política urbana tem como polo central o controle social. Nesse sentido, a Resolução n.º 34 do Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES detalhou como deve ser estruturado esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor.

Indo além do controle social, pretendemos neste capítulo estimular o debate do direito urbanístico na esfera do controle externo e a discussão do papel do Tribunal de Contas na fiscalização dos planos diretores e da política urbana dos municípios.

Trata-se de uma ampliação do controle da política urbana, em busca da efetiva implantação do planejamento urbano. Conforme defendido no capítulo 1, os Tribunais de Contas têm legitimidade de controlar externamente o plano diretor, resguardando, assim, o patrimônio público e verificando se os atos dos administradores públicos estão em correspondência com os paradigmas legislativos.

Por isso, defendemos neste trabalho a incorporação dessa fiscalização na agenda prioritária dos Tribunais de Contas diante do retorno que a sociedade teria com a efetiva implementação do plano diretor municipal, ferramenta central do planejamento da cidade e da possibilidade das Cortes de Contas contribuir nesse processo.

Em vista da competência constitucional das Cortes de Contas no exercício do controle externo e da relevância da efetividade do plano diretor para uma cidade, pesquisaremos métodos e parâmetros que possam subsidiar a elaboração de um programa de auditoria de planos diretores municipais. Afinal, uma articulação do controle social com diferentes instâncias de controle só tem a contribuir no avanço da incorporação das diretrizes do plano diretor a realidade.

Entretanto, da mesma maneira que não existe uma fórmula mágica para a elaboração de um plano diretor infalível, posto que o seu conteúdo deve ser determinado pelas características geográficas, demográficas e socioeconômicas que são distintas em face da vocação de cada cidade, a fiscalização da política urbana também é uma tarefa complexa frente a diversidade de variáveis a serem identificadas quantos aos aspectos a serem auditados.

Essa complexidade no processo de elaboração e implementação do plano diretor traz uma enorme dificuldade na padronização da atuação do acompanhamento externo sobre os planos diretores. Todavia, ordenar em uma sequência racional e lógica os trabalhos a serem executados pelos auditores externos, indicando o que e como fazer para realizar seus exames e avaliações é factível, desde que adotada uma metodologia para tanto.

Dentre essa estruturação, focaremos na fase de planejamento de auditoria, centralizando nosso esforço na formulação de questões de auditorias, elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de controle, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretendem atingir. Identificando ainda as informações que devem ser obtidas pela equipe de auditoria para respondê-las.

Propostas as questões de auditoria, elas servirão de subsídios para que os Tribunais de Contas preparem um planejamento completo sobre como será a fiscalização que teria como objeto central o plano diretor. O aprendizado institucional sobre essa fiscalização permitirá ainda a construção de novas questões e um escopo cada vez maior de auditoria sobre o planejamento urbano.

4.1 O Planejamento Urbano na Agenda Prioritária dos Tribunais de Contas

De modo semelhante ao ciclo de formação de uma política pública, o plano de ação do controle externo também tem o seu ciclo, o que envolve quatro fases principais: planejamento, execução, relatório e monitoramento.

Como destacado anteriormente, o objetivo deste trabalho se limita a abordar a fase de planejamento da auditoria externa dos planos diretores. Por isso, é interessante dissertar agora sobre o processo de formação da agenda interna dos Tribunais de Contas, utilizando os mesmos conceitos utilizados pela doutrina quando disserta sobre o ciclo de formação de uma política pública.

Podemos considerar a fiscalização desenvolvida pelas Cortes de Contas como uma espécie de política pública, no sentido de como o Estado, por meio do Tribunal de Contas, através de um conjunto de atividades, a auditoria, pretende resolver determinado problema, buscando garantir com isso o bem-estar da população.

Seguindo essa lógica, já identificamos um problema: a pouca efetividade dos planos diretores no Brasil e como isso impacta o ordenamento das cidades. Agora, demonstraremos como esse problema pode entrar na agenda política de fiscalização dos Tribunais de Contas.

No sistema da política pública a montagem da agenda é o seu estágio inicial, ela parte de um problema que a comunidade política deseja que seja solucionado pelo governo. Com isso, um determinado problema se torna objeto de um ciclo de política pública. De modo semelhante, trazendo esse conceito para o nosso caso, a insuficiente implementação do plano diretor é um problema que pode ser considerado um objeto de auditoria.

Os problemas entram e saem das agendas conforme as limitações financeiras e de demais recursos, bem como de acordo com os movimentos dos atores interessados em resolvê-los. Faz parte de um processo de legítimas discussões políticas, o que leva Secchi (2013) a definir a agenda como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.

A inserção de um problema na agenda oficial do Estado é o primeiro passo para o desenvolvimento de uma política pública bem estruturada, por isso, defendemos a inclusão da fiscalização do plano diretor na agenda de auditoria dos Tribunais de Contas. Isso seria o início de uma transformação do planejamento urbano, que agora seria levado em consideração pelos órgãos de controle.

Conforme afirmado por Valle (2016), o planejamento somente será seguido quando estiverem destacados e disponíveis os recursos financeiros que se pretendem destinar ao custeio de determinado programa de ação e de todo o conjunto de elementos que compõe esse processo de programação da ação estatal. De igual modo, o plano diretor somente terá alguma operacionalidade quando houver destinação orçamentária que dê sustento aos seus objetivos e prioridades.

Considerando que o orçamento público é uma forma de concretizar tudo aquilo que foi planejado, cabe ao Tribunal de Contas atuar na fiscalização do que foi concebido e verificar a execução orçamentária que atender esse fim. De fato, por obrigação constitucional é dever do gestor público executar seu próprio plano de ação nos termos que ele mesmo definiu, ou então justificar razoavelmente os motivos de sua inexecução.

Feitas essas considerações, cabe apontar um efeito negativo de uma eventual auditoria externa de plano diretor. Essa fiscalização pode incentivar uma indústria de planos diretores forjados apenas para atender a auditoria e que se distanciarão do interesse público primário. Nesse sentido, Pozzebon (2013) já constatou a existência de fábricas de planos diretores que tende a produzir documentos genéricos, imprestáveis aos fins a que se destinam.

Ainda sob esse propósito, Pozzebon (2013) também distinguia os planos diretores e os classificava em duas categorias, uma que se caracteriza pela observância das normas de regência e, outra, como peça técnica do campo da engenharia e da arquitetura sem proveito algum do ponto de vista jurídico, o que ele chama respectivamente de plano diretor efetivo e de plano diretor formal.

O plano diretor efetivo, real, na lição de Pozzebon (2013), pode ser definido como o documento elaborado pelo Executivo e aprovado por lei municipal, dotado do conteúdo mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto da Cidade, englobando o território do município como um todo (urbano e rural). Esse plano refletiria a realidade físico-socioeconômica do município, com identificação de potenciais e limites do meio físico, e seria elaborado com a concreta participação da população e de associações representativas da comunidade.

A auditoria externa sobre plano diretor deve incentivar apenas a elaboração de planos efetivos como o definido acima, dado que o plano diretor formal, embora sem defeito de processo legislativo, apresenta impropriedade de conteúdo.

O plano diretor meramente formal geralmente é elaborado por empresas de consultorias que se adequa a qualquer município mediante algumas poucas adaptações e provavelmente sem a efetiva participação popular nas discussões.

De igual modo, Moreira (2008) condena a elaboração de tais planos, de forte concepção tecnocrática, realizados predominantemente por escritórios profissionais especializados e totalmente dissociados da realidade do município.

Desta forma, o Tribunal de Contas não pode estimular com suas auditorias o município a comprar um plano pronto só para cumprir a formalidade da Lei. Pelo contrário, uma fiscalização bem detalhada e que busca a implantação do planejado incentivaria a produção de um plano diretor efetivo.

A esse respeito, Silva (2012) também advertia que o processo de planejamento urbano deve resultar em elaborar planos estritamente adequados a realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população. Os planos não podem ser elaborados de forma acadêmica, conforme um modelo teórico rígido sem atender aos anseios da população. A principal virtude de qualquer plano está na sua exequibilidade e viabilidade. Um plano que não seja exequível é pior que a falta de plano, porque gera custos sem resultados.

Apesar da dificuldade da tarefa de avaliar um plano diretor, identificadas na sua complexidade, abrangência e multidisciplinariedade, desenvolvemos algumas questões de auditoria de planos diretores municipais, que embora ainda precisem ser melhor desenvolvidas, podem ser utilizadas como parâmetro básico de avaliação deste fundamental instrumento de planejamento das cidades, consoante o conceito que entendemos como plano diretor real e efetivo.

Essa atuação dos Tribunais de Contas deve ser pautada dentro de uma cultura pedagógica, caracterizada por uma estreita colaboração com os fiscalizados, visando o aprimoramento da gestão pública no campo das políticas públicas, como proposto por Willeman (2020). Este campo de controle não se volta somente à detecção de irregularidades e aplicação de sanções, ao contrário, prioriza o diagnóstico célere e tempestivo de equívocos e inconsistências, acompanhado da formulação das respectivas sugestões de aprimoramentos e possíveis soluções.

Não obstante, a atividade fiscalizadora e de controle prevê também a aplicação de penalidades aos responsáveis pelos seus atos incoerentes.

Por isso, cabe prosseguir no exame dos mecanismos econômicos que devem instruir a atividade do controle externo, na qual a cominação de penalidades pelos Tribunais de Contas exerce uma função de dissuasão, de induzir a um comportamento pretendido.

Assim, devemos dar especial atenção à fixação dos escalonamentos das penalidades administrativas atribuídas pelas Cortes quando diante de irregularidades. Essas penalidades variam consoante a gravidade da infração e não podem ser tão altas que inviabilizem os eventuais infratores e nem tão baixas que não exerçam o papel de desencorajamento de condutas irregulares.

Somada a essa penalidade administrativa, cabe reforçar a possibilidade de abertura de processo por eventual crime de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ao qual estão sujeitos os prefeitos que incorrerem nas irregularidades descritas no art. 52 do Estatuto da Cidade nas hipóteses enumeradas em seus incisos, em especial os de números VI e VII¹².

Por certo, o Estatuto prescreveu sanções especiais para determinadas infrações cometidas pelo Chefe do Executivo Municipal ou por quem deu causa relacionadas ao plano diretor. São condutas consideradas graves pelo legislador que passaram a caracterizar atos de improbidade administrativa. Mereceu este tratamento especial a conduta do gestor que impeça ou deixe de garantir os meios de divulgação e participação popular na elaboração do plano diretor (art. 40, § 4º), assim como quando se deixe de tomar as providências necessárias a aprovação e atualização do plano diretor fixados em lei (§ 3º, do art. 40).

Ressaltamos novamente que a tônica da atuação do Tribunal de Contas, bem como do Ministério Público, na fiscalização da política urbana não deve ser marcada pelo seu caráter sancionador e sim por uma postura colaborativa, conforme lição de Figueiredo (2014), para a qual a prevenção e o acompanhamento simultâneo da gestão pública são mais eficazes do que a posterior responsabilização do agente, com a rápida atuação dos agentes de fiscalização.

Para que tenhamos uma melhor aceitação da atividade de controle externo o ideal seria um diagnóstico compartilhado entre controlador e controlado sobre os problemas identificados, o que permitiria a absorção das diretrizes preconizadas com a avaliação. Em vista disso, a lógica coercitiva deve ceder espaço para uma lógica de orientação, considerando que o controlado está, na imensa maioria dos casos, de boa fé e empenhado em aprimorar sua gestão.

A concepção de um programa de auditoria de plano diretor pressupõe uma reflexão sobre as competências do Tribunal de Contas para definir de forma clara qual o seu papel na imensa e multifacetada tarefa que é o acompanhamento das políticas públicas, em especial a urbana.

¹² VI – Impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incs. I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – Deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei.

Além disso, cabe fazer algumas recomendações para além da mera fiscalização, tal como a utilização de ferramentas informatizadas para automatizar a busca de informações por meio do acesso às bases de dados.

Merece destaque ainda a participação em fóruns para discutir estratégias coordenadas de controle e para divulgar eventuais resultados de trabalhos realizados pelos Tribunais na área da política urbana. A participação ativa e passiva nesses eventos pode ajudar na disseminação dos saberes desenvolvidos pelos Tribunais de Contas na fiscalização da política pública urbana. A presença em ambientes de formação técnica envolvendo profissionais especializados em política urbana e auditores de controle impulsionaria a formação uma rede de troca de experiências e vivências, favorecendo o intercâmbio de boas práticas.

Poderíamos ainda buscar junto aos órgãos representativos dos Tribunais de Contas a padronização da atuação com base num referencial comum de governança de políticas públicas urbanas. Igualmente, a oferta de capacitação pelo Tribunal de Contas para o público interessado, gestores e comunidade seria uma boa ideia.

Por fim, os Tribunais de Contas podem desencadear a produção de conteúdo endereçado ao público externo, elaborando uma cartilha indicando os pontos de controle mais relevantes e indicando os elementos mínimos que o plano diretor deve conter na visão do controle externo.

4.2 Limitações e Dificuldades de uma Fiscalização do Plano Diretor

As escolhas de temas de auditoria por parte dos Tribunais de Contas são feitas a partir de um processo de planejamento estratégico após a análise dos possíveis temas e de pesquisas que identificam os maiores riscos e problemas que afetam a coletividade, como recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2017). Entre as diversas possibilidades de escolha de objetos de auditoria para compor o planejamento da atividade de controle externo, alguns possuem maior potencial para contribuir na melhoria da gestão pública e beneficiar a sociedade do que outros.

Em razão disso, diversos Tribunais de Contas estruturaram um método de seleção que identificam essas ações de controle com maior capacidade de trazer retorno para a sociedade. Afinal, os recursos dos Tribunais de Contas são limitados dentre tantas possibilidades de atuação do controle externo, na qual a extensão do universo de objetos a controlar impõe o uso de critérios para a escolha racional do que deve ser controlado.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU editou a Resolução nº 269, de 25 de março de 2015, que estabelece as linhas de ações que comporão o seu Plano de Controle Externo, de acordo com os objetivos definidos no planejamento estratégico do Tribunal. No art. 19 dessa resolução é estabelecido que as propostas de fiscalização serão elaboradas com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

Nessa análise, a relevância demonstra a importância do programa ou ação para o Governo e a sociedade; o risco, as oportunidades de melhoria de gestão e desempenho; a materialidade representa o volume de recursos orçamentários alocados em leis orçamentárias; e a oportunidade indica a pertinência de se realizar a auditoria pretendida em determinado momento.

Aplicando esses mecanismos a política urbana municipal expressa no plano diretor, não temos dúvidas que essa fiscalização deve ser incorporada ao planejamento estratégico de cada Tribunal de Contas, inclusive numa agenda prioritária. Ademais, convém ressaltar que após amplo estudo sobre o tema, o plenário do Tribunal de Contas da União, em 27/03/2019, recomendou aos seus órgãos internos a incorporação das atividades governamentais relacionadas ao planejamento urbano e à integração das políticas voltadas para a cidade no planejamento das ações de controle externo a serem desenvolvidas, conforme disposto no acórdão TCU n.º 691/2019, inserto no processo nº TC 032.588/2017-8.

Com efeito, a relevância do tema já foi amplamente demonstrada no capítulo 2. Lá destacamos que a inserção da política urbana na Constituição em um tópico que trata exclusivamente desse tema concebeu uma nova ordem jurídica, tendo o plano diretor sido alçado a ser o principal instrumento de sua efetivação. Atingido esse patamar constitucional, a questão urbana e o plano diretor que a planifica passam a ser reconhecidos como prioridades na agenda das políticas públicas do país, razão pelo qual os Tribunais de Contas devem atuar na área.

Quanto ao risco, foi demonstrado no capítulo 3 que houve um significativo avanço do planejamento urbano através da elaboração do plano diretor por diversos Municípios. Todavia, na maioria dos casos pesquisados, não houve o enfrentamento dos verdadeiros problemas presentes nas cidades. Os planos não conseguiram efetivamente ordenar e planejar o crescimento urbano como se esperava.

Essas impropriedades identificadas evidenciam uma imensa oportunidade de melhoria que teríamos com a atuação do Tribunal de Contas, minimizando os impactos de falhas na execução dos planos diretores, com a auditoria externa identificando as vulnerabilidades e as deficiências da gestão pública e indicando medidas saneadoras. Dado o elevado risco de não implementação do plano diretor, maior é a possibilidade de que os alcances dos objetivos sejam prejudicados, frustrando as expectativas da sociedade, exigindo uma atuação enérgica do Tribunal de Contas nesse sentido.

Enquanto a oportunidade é demonstrada quando determinada ação de controle está sendo proposta no momento adequado, os quase vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade denotam que com o passar dos tempos houve o atendimento apenas formal de suas determinações, faltando efetivar os seus objetivos. E como visto no capítulo 3, os Tribunais de Contas ainda tem uma atuação tímida sobre isso, já urgindo o tempo para atuarem com firmeza na defesa urbanística.

Outra metodologia utilizada pelo TCU na escolha de objetos de auditoria é o elemento materialidade, onde a simples classificação dos programas a serem auditados em ordem decrescente de materialidade já identificaria aqueles que apresentam maior participação no gasto público e que, por isso, deveriam ser fiscalizados. No nosso caso, a utilização desse método fica prejudicado devido à pouca coerência do plano diretor com as leis orçamentárias, não havendo dados suficientes para indicar a materialidade advinda dos planos. Inclusive, o objetivo deste trabalho é contribuir com maior efetividade do plano diretor, o que seria refletido justamente na maior vinculação orçamentária com as suas diretrizes e metas.

Utilizando todos os critérios propostos pelo TCU, fica demonstrado que os Tribunais de Contas devem fiscalizar os planos diretores municipais, sem esquecer que o acompanhamento popular é o verdadeiro protagonista do sistema de monitoramento e controle previsto no Estatuto da Cidade, o que não exclui a possibilidade de articulação com diferentes instâncias de controle, principalmente com as instituições que tem competências constitucionais de zelar pelo bem público, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

O estímulo de relações entre cidadãos e instituições de controle, com oferecimento de capacitação e intercâmbio de dados, por exemplo, seria uma garantia maior para que as decisões de planejamento e orçamento sejam efetivamente implementadas. Haveria um incremento da confiança do cidadão nas instituições e um maior aprendizado sobre planejamento urbano. Sobre a importância de articulação entre as instâncias de controle do plano diretor, Melo (2020, p. 116) já dissertava sobre o tema:

Entendo ainda que as peculiaridades da fiscalização do PD, considerando se tratar de peças únicas em cada município, torna imprescindível a articulação de instâncias de controle social, político, institucional (interno e externo), considerando fatores como proximidade, conhecimento da realidade local e vivência urbana diária, a fim de coproduzir a fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das diretrizes do PD e sua observância no orçamento.

Destas reflexões e considerações vislumbra-se a possibilidade de melhoria da incorporação das diretrizes do PD no orçamento municipal, de maneira a prestigiar o interesse público, o planejamento urbano delineado.

Assim, diante da necessidade de articulação entre os órgãos de controle, somada a relevância do planejamento urbano para o pleno desenvolvimento de uma cidade, entendemos que o plano diretor deve ser objeto de auditoria pelos Tribunais de Contas e de acompanhamento pelo Ministério Público.

Para isso, seria conveniente estabelecer uma padronização do sistema do acompanhamento e controle do plano diretor. Nesse sentido, os artigos 6º e 7º da Resolução nº. 34 do Conselho Nacional das Cidades já detalharam como deve ser estruturado o sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor.

Cabe agora propor um programa de auditoria que contemple muito além do que é feito atualmente pelos Tribunais de Contas, que não tem uma atuação padronizada quando fiscalizam a política urbana. Diferentemente, alguns Ministérios Públicos Estaduais já fixaram alguns parâmetros desse acompanhamento, experiências essas que foram absorvidas no desenvolvimento deste trabalho.

Fiscalizar uma política com atributos estritamente locais constitui uma tarefa complexa. Da mesma maneira que não podemos estabelecer um desenho de plano diretor comum a todas as cidades, posto que cada localidade tem suas características únicas, fixar um padrão sobre a fiscalização de plano diretor também sofreria da mesma restrição.

Como já mencionado, a diversidade das cidades com seus aspectos geográficos, sociais e econômicos específicos, cada uma com peculiaridades próprias dificultam tanto a fixação de um plano diretor padrão, quanto um modelo de fiscalização desses planos.

Outra dificuldade é o tamanho do universo de municípios obrigados a elaborar e revisar plano diretor, o que significaria um enorme esforço por parte das Cortes de Contas no sentido de alcançar todos eles e elaborar um programa de auditoria que avaliasse a efetividade de diferentes planos diretores. Nessa linha de raciocínio, Murta (2007, p. 43) que chegou a propor a ideia de fiscalização de plano diretor, alertou sobre essa dificuldade:

Naturalmente, avaliar um plano diretor não é tarefa simples. A complexidade e a abrangência dos assuntos envolvidos, a multidisciplinariedade, a condição específica e local que a cidade possui, torna cada plano único. Assim, sua auditoria dificilmente poderá seguir um modelo rígido, padronizado. Ao contrário, o método empregado deverá ser flexível o suficiente para incorporar as peculiaridades de cada plano, avaliando sua pertinência. Tal especificidade demanda do auditor, além de conhecimentos técnicos específicos, uma boa dose de maturidade.

No mesmo sentido, Cassilha (2005) já advertia que construir uma metodologia para a auditoria dos planos diretores não seria um trabalho fácil. De acordo com a autora, essa auditoria seria do tipo *a posteriori*, e não *a priori*, envolvendo uma diversidade de variáveis a serem identificadas quantos aos aspectos a serem auditados.

Ciente dessa dificuldade, a elaboração de procedimentos de auditoria de planos diretores pode significar um redirecionamento das ações nos Tribunais de Contas, que com sua larga experiência em orçamento poderia contemplar nas suas fiscalizações as questões relativas aos investimentos que deveriam ser articulados com o plano diretor.

Esses procedimentos de auditoria, embora direcionados para o Tribunal de Contas, podem, de alguma maneira, colaborar com o Ministério Público na defesa urbanística, na qual um diálogo institucional entres esses órgãos poderiam impulsionar a implementação do plano diretor no Brasil.

A elaboração de procedimentos de auditoria padronizada não é novidade para as Cortes de Contas. Um exemplo disso vem da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), entidade representativa dos membros dos Tribunais de Contas.

Com efeito, a entidade aprovou a Resolução n.º 003/2015 sugerindo preceitos gerais para o controle externo nas despesas com educação, na qual os Tribunais de Contas deveriam definir a fiscalização da educação como prioritária.

Essa Resolução prevê diretrizes voltadas para um controle eficiente da política pública na área da educação e acompanhamento das metas dos planos de educação. Soma-se a isso a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica pela Atricon, Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituto Rui Barbosa (IRB) com o objetivo de padronizar metodologias de fiscalização e estimular a transparência.

A fiscalização proposta visa verificar o atendimento do Plano Nacional de Educação (PNE), definido na Lei n.º 13.005/2014, que estabelece as diretrizes e os objetivos, metas e estratégias destinadas a universalizar a educação básica, ampliar a escolaridade média, reduzir as desigualdades, respeitar a diversidade, valorizar os profissionais da educação e incrementar o acesso ao ensino superior.

De modo semelhante a orientação do Estatuto da Cidade, no PNE os gestores públicos também devem dedicar todos os esforços para alcançar as metas a partir das estratégias previstas e elaborar um orçamento compatível com os planos de educação. Tudo isso demonstra que, em tese, seria possível construir um procedimento de auditoria de plano diretor que tivesse um padrão nacional, apesar das diferenças entre as políticas.

Não temos maiores notícias sobre o sucesso desse programa de fiscalização, até por ser ainda bem recente, mas é interessante a tentativa de padronizar e incentivar os Tribunais de Contas a auditar essa política pública. Nesse sentido, Melo (2020, p. 115) escreve sobre o desafio de sistematizar uma auditoria do plano diretor:

284 (duzentos e oitenta e quatro) municípios catarinenses se enquadram nos requisitos dos incisos do art. 41 do EC para ter PD vigente, sendo que cada qual tem as suas nuances e particularidades, diretrizes, metas e objetivos diversos, tornando dificultosa a sistematização de metodologia de fiscalização em escala, como ocorre no caso do Plano Nacional da Educação, em que as metas são praticamente universais a todos os municípios. Neste ponto, a entrevista do OS reforça a dificuldade de uso do PD como objeto de observação em cotejo com o orçamento, pois o planejamento relacionado à saúde e educação tem facilidade na verificação das metas e atingimento de indicadores, o que não ocorre no planejamento urbano.

Portanto, cabe ao Tribunal de Contas, ator do controle externo avançar além da avaliação da existência ou não de Planos Diretores nos municípios em que o EC exige a sua instituição. Dentre as possibilidades, pode-se listar avaliação das obras públicas em cotejo com os planos Setoriais, incluindo o PD, bem como o desenvolvimento de matrizes de auditoria operacional para avaliar cumprimento de estratégias do PD.

4.3 Critérios para Selecionar Questões de Auditoria

Os Tribunais de Contas têm capacidade de agregar valor à prestação de serviços ofertados pelo Estado quando as suas auditorias apresentam elementos que permitam avaliar sua economia, eficiência e efetividade, por isso, a uniformização do trabalho dos auditores é uma garantia que seus resultados serão proveitosos e permitiriam ainda a comparação entre os dados coletados.

Dotados de corpo técnico capacitados e multidisciplinar, os Tribunais de Contas são umas das poucas instituições que reúnem os requisitos indispensáveis para proceder, sob a ótica de controle governamental, à avaliação criteriosa de planos diretores, principalmente a correlação desses planos com as leis orçamentárias, verificando o que está no orçamento e que deveria estar, mas não foi incluído.

Prosseguindo com o objetivo de incentivar essa fiscalização externa, convém definir o que é auditoria do setor público. Consoante definição do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCM/RJ (2017), ela pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidência para determinar se a informação ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios estabelecidos. Essa auditoria abastece os órgãos legislativos, os gestores públicos, além da própria sociedade com informações e avaliações independentes sobre a gestão e o desempenho de políticas, programas e operações governamentais.

Para formular essa proposta de auditoria, utilizaremos como referencial o Manual de Auditoria Governamental disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCM/RJ (2017), documento que define as políticas e as orientações para o exercício da auditoria governamental no âmbito daquele Tribunal.

Na preparação do referido manual foram utilizados como fundamentos normas que regulamentam o setor¹³ e que são amplamente usadas pelos outros Tribunais, tais como as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 da ATRICON; Normas de Auditoria Governamental (NAG) da ATRICON Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro; Normas Internacionais das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAIs, sigla em inglês) aprovadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, sigla em inglês).

¹³ Normas e diretrizes profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público, sendo elaboradas por Organizações Nacionais e Internacionais, que recomendam boas práticas para auditores do setor público visando promover auditorias independentes e eficazes.

De acordo como o Manual de Auditoria do TCM/RJ (2017), o trabalho de auditoria governamental deve seguir uma sequência racional e lógica a serem executadas durante os trabalhos, indicando ao auditor o que e como fazer para realizar seus exames e avaliações. Sendo realizado em quatro etapas principais: planejamento, execução, relatório e monitoramento.

O escopo deste trabalho é focado na fase de planejamento e ainda a uma parte dela, mais especificamente em fornecer elementos que possam desencadear um programa de auditoria robusto, que deve ser elaborado de acordo com o definido por cada Tribunal de Contas, levando em consideração a disponibilidade de recursos, prioridades e universo de cidades a serem acompanhadas, consoante o diagnóstico de cada região a ser fiscalizada.

Como apontado pelo TCM/RJ (2017), o planejamento é a primeira etapa da auditoria e envolve aspectos estratégicos e operacionais, sendo o momento em que são estabelecidas a natureza, a oportunidade e a extensão dos exames, bem como determinados os prazos e outros recursos necessários para o bom desenvolvimento dos trabalhos. Todas as auditorias devem ser devidamente planejadas com o objetivo de garantir que a sua execução seja de alta qualidade e que os trabalhos sejam realizados tempestivamente.

Dentro dessa etapa, o nosso foco de trabalho é a formulação de questões de auditorias, dado ser o elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de fiscalização, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretende atingir. As questões são apresentadas em forma de pergunta, envolvendo os diferentes aspectos que compõem o propósito da auditoria, de acordo com o objetivo pretendido.

Somente após a identificação do objetivo e da definição das questões de auditoria a equipe estará apta a elaborar a matriz de planejamento, conforme preconizado pelo TCM/RJ (2017). Essa matriz é um quadro resumo das informações relevantes, que organiza e sistematiza toda a etapa de planejamento com o propósito de orientar a equipe na fase de execução. É uma ferramenta de auditoria que torna o planejamento mais sistemático e dirigido.

As questões de auditoria devem ser respondidas para esclarecer o objetivo de auditoria e dar suporte às suas conclusões. A intenção de formular as questões de auditoria é estabelecer com clareza o foco da investigação e os limites e dimensões que deverão ser observados durante a execução da auditoria.

Nesse sentido, a adequada formulação das referidas questões é fundamental para o sucesso da auditoria, posto que terá implicações nas decisões quanto aos tipos de informações que serão obtidas, aos procedimentos de auditoria a serem empregados, às análises que serão efetuadas e, por fim, às conclusões que serão alcançadas.

Sua elaboração pressupõe um prévio conhecimento do objeto auditado e deve englobar todos os itens que compõem o propósito da auditoria e conforme o TCM/RJ (2017, p. 88), no seu processo de formulação precisa considerar os seguintes pontos:

- (i) clareza e especificidade;
- (ii) uso de termos que possam ser definidos e mensurados;
- (iii) viabilidade investigativa (possibilidade de ser respondida);
- (iv) articulação e coerência (o conjunto das questões elaboradas deve ser capaz de esclarecer o problema de auditoria previamente identificado).

A partir das questões de auditoria será necessário identificar as informações que devem ser obtidas pela equipe de auditoria para respondê-las, que devem ser escritas na forma afirmativa. Deve-se descrever com clareza o dado que se pretende obter, na qual essas informações obtidas são os possíveis achados da auditoria, que não se confunde, por exemplo, com os documentos ou sistemas onde se encontra, que, no caso, seriam as fontes de informação.

Dentro de cada questão é preciso listar os pontos que se pretende avaliar, aquilo que será objeto de comparação com o critério de auditoria. A ideia é que os itens de verificação que não atendam o critério se transformem em achados de auditoria.

Delimitado o nosso trabalho a elaborar questões de auditoria e as informações requeridas para respondê-las, cabe agora elaborar algumas questões que possam direcionar o planejamento completo da auditoria, que deve ser feito sob medida para cada Tribunal de Contas consoante as peculiaridades dos municípios envolvidos e os objetivos pretendidos com a fiscalização.

4.4 Questões de Auditoria de um Plano Diretor

O conhecimento sobre planos diretores municipais, seus problemas e dificuldades de implementação permitirá aos Tribunais de Contas uma melhor execução de sua missão constitucional, dado a interligação com o orçamento, investimentos, ações e toda a gestão da cidade. Por isso, é indispensável que as Cortes de Contas elaborem um plano de ação de controle externo do plano diretor, definindo-se ações, prazos e responsáveis para efetivação das diretrizes desse controle.

Além dos requisitos mínimos explicitados no art. 42 do Estatuto da Cidade e dos elementos especificados na Resolução n.º 34 de 01/07/2005 do Conselho das Cidades, que se configuram como os padrões principais para um programa de auditoria, a fiscalização de planos diretores deve buscar também parâmetros de desempenho que possam ir além e ser considerados como elementos ideais.

Para isso, é necessária a reestruturação das prioridades das Cortes de Conta, com a primazia da fiscalização da política urbana para que possa aferir a compatibilidade da despesa pública com os meios e fins estabelecidos nos planos diretores. A redefinição do planejamento das ações de controle deve garantir que os auditores externos absorvam os valores e práticas que norteiam a prioridade estabelecida nessa fiscalização.

A esse propósito, é pertinente a observação de Iocken (2018), para quem as avaliações das políticas públicas devem ser contempladas na emissão do parecer prévio das contas de governo. Por isso, vislumbramos a criação de um capítulo específico nos processos de Prestação de Contas Anuais de Prefeito como o momento ideal para verificação do cumprimento das metas e estratégias previstas nos planos diretores e de outros dados relevantes acerca da matéria, como a verificação da compatibilidade das dotações orçamentárias com as diretrizes, metas e estratégias do plano diretor.

A inclusão do tema na prestação de contas dos Prefeitos está diretamente relacionada a uma das competências nucleares dos Tribunais de Contas e demonstraria para a sociedade e para os gestores públicos que a política urbana é uma prioridade que foi incorporada no universo de objetos alvos do controle externo.

Entretanto, a prevalência dessa temática deve ir além da mera avaliação da existência do plano diretor nos processos de prestação de contas dos prefeitos, dado que essa informação apenas adquire relevância para o controle externo quando associada a outros elementos.

É por esse motivo que caminhar em direção a um controle mais amplo, que faça a confrontação entre as metas e diretrizes previstas no plano diretor e a execução orçamentária e financeira seria o ideal, uma vez que forçaria os municípios a reavaliarem o seu processo de planejamento orçamentário, interligando-o com os planos e estabelecendo metas adequadas.

Visando incentivar a fiscalização dos planos diretores pelos Tribunais de Contas, Murta (2007) chega a propor uma matriz de avaliação dos planos, listando as várias atividades necessárias ou desejadas. No entanto, ele não chega a detalhar a proposta, que não ganha a forma de planejamento, necessitando a pesquisa do autor de maior aperfeiçoamento.

Neste trabalho, o nosso objetivo será formular questões de auditoria de modo a subsidiar o planejamento de um programa de auditoria pelos Tribunais de Contas. Pretendemos indicar questões de auditoria relevantes para o desenvolvimento posterior do programa de auditoria pelos Tribunais, o que será balizado pelo próprio Estatuto da Cidade, já que ele aponta algumas questões que devem constar como conteúdo mínimo e obrigatório. Cabe a cada Tribunal de Contas avaliar as questões de auditorias aqui propostas com outros critérios para inclui-las nos seus planos de auditorias, de acordo com o objetivo que eles pretenderem atingir.

Neste contexto, a primeira questão que surge é a própria existência do plano diretor, consoante obrigação de elaboração prevista no art. 41 do Estatuto da Cidade para alguns municípios, podendo ser redigida da seguinte forma:

1) Existe um plano diretor formalmente institucionalizado?

A resposta requerida é a existência de um plano diretor aprovado com status de Lei ou então em processo de elaboração, cabendo ao jurisdicionado, neste caso, demonstrar as medidas que estão tomando para acelerar esse processo de confecção do plano. Não há definição constitucional para que essa aprovação seja por meio de lei complementar ou de lei ordinária, de modo que o seu status normativo será definido pela respectiva Lei Orgânica, não sendo viável a sua instituição por Decreto.

O Tribunal de Contas pode avaliar ainda a pertinência de recomendar a elaboração do plano diretor até mesmo para aqueles Municípios que não estão obrigados a confeccioná-los, diante dos imensos benefícios que isso podem trazer para a cidade.

Uma nova questão surge quando consideramos os termos do artigo 40, §3º, da Lei 10.257/01, o qual estabelece que a lei instituidora do plano diretor deve sofrer revisão a cada dez anos. Assim, caso o Município tenha um plano diretor em vigor deve-se questionar:

2) O plano diretor foi revisado dentro do prazo de dez anos contado da data de início de sua vigência anterior?

A resposta para essa questão requer que seja apresentado um plano diretor revisado a cada dez anos, ou ainda que o plano esteja em processo de revisão, ou que o município está licitando uma Consultoria para assessorar na revisão, ou que o projeto de lei foi encaminhado à câmara de vereadores e está em tramitação. Quer dizer, o importante é o Município demonstrar que tomou alguma providência para impulsionar a revisão de seu plano. A alteração periódica do plano diretor é um dever jurídico, podendo até ocorrer em prazo menor. O que se exige é o respeito ao prazo máximo de dez anos e que essa alteração também siga o mesmo processo legislativo da sua elaboração inicial.

Considerando a diretriz da gestão democrática da cidade previstas nos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, o plano diretor requer a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e programas de desenvolvimento urbano. A questão que surge dessa diretriz é:

3) Houve a efetiva participação popular no processo de elaboração ou de revisão do plano diretor?

A participação popular é uma das garantias do Estado Democrático de Direito e para sua efetivação é necessário que o Poder Público ofereça condições para que a exerça plenamente a cidadania. A resposta para a questão requer a comprovação de que a sociedade participou ativamente do processo de elaboração ou revisão do plano diretor. Isto pode ser demonstrado através dos editais de convocação para participação nas audiências públicas, das atas dos debates, das listas de presença, dos registros fotográficos e audiovisuais etc.

Uma quarta questão surge que para melhor compreensão a subdividimos em outras subquestões, frente a obrigatoriedade prevista no art. 42, III, da Lei 10.257/07, na qual estabelece como conteúdo mínimo do plano diretor a previsão de um sistema de acompanhamento e controle dos planos diretores, eis a sua redação:

4) Como se encontra estruturado o sistema de acompanhamento e controle previsto no Plano Diretor?

4.1) Quais órgãos municipais são responsáveis pelo planejamento e acompanhamento das diretrizes e instrumentos previstos no Plano Diretor?

4.2) O Conselho da Cidade, ou um equivalente, foi instituído e encontra-se em funcionamento?

4.3) O Jurisdicionado dá ampla publicidade e livre acesso as informações do processo de planejamento urbano?

As respostas podem ser dadas consoante o disposto na Resolução n.º 34 do Conselho Nacional das Cidades, que detalham como deve ser estruturado esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor. O artigo 6º da Resolução n.º 34 preconiza que esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor deverá:

- I – Prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o plano diretor;
- II – Apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantido uma gestão integrada, envolvendo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade civil;
- III – Garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;
- IV – Monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo artigo 182, § 4º da Constituição Federal.

Já o artigo 7º da Resolução n.º 34, estabelece que o plano diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como:

- I – O conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município;
- II – Conferências municipais;
- III – Audiências públicas, das diversas regiões do município;
- IV – Consultas públicas;
- V – Iniciativa popular;
- VI – Plebiscito;
- VII – Referendo.

Assim, requer-se a definição de órgãos, suas atribuições, responsáveis, metas e prazos como instâncias de planejamento na Administração Pública municipal, composta de um quadro técnico qualificado e capacitado para pôr em prática as diretrizes e instrumentos previstos no plano diretor.

Deve ser verificado ainda a existência do Conselho da Cidade, com a devida regulamentação de suas atribuições, funcionamento e composição. Igualmente deve ser apurado se a ele é destinado uma infraestrutura mínima para o seu exercício e se são oferecidas capacitação continuada aos seus membros.

Já a publicidade requerida pode ser verificada, por exemplo, mediante a inserção da Lei do Plano Diretor e de seus anexos, debates e convocações, através de uma página oficial do Município na internet, agrupando todas as informações em um só local. O que deve ser demonstrado é que o Município franqueou aos seus cidadãos toda a documentação gerada (diagnóstico, prognóstico e proposta final, bem como os documentos do processo participativo) no decorrer do processo de discussão do planejamento urbano.

Considerando que diversas leis preveem a elaboração de planos setoriais, cada uma cuidando do desenvolvimento de uma determinada política pública e que eles devem ser compatíveis com o plano diretor, surge daí uma nova questão que será desdobrada em diferentes subquestões conforme o tipo de plano setorial a ser produzido, conforme segue:

5) Há compatibilidade entre o Plano Diretor e os demais Planos Setoriais relacionados diretamente com a política urbana?

5.1) O Plano Municipal da Habitação de Interesse Local demonstra compatibilidade com o plano diretor, considerando as especificidades do local e da demanda?

O Plano Nacional de Habitação é previsto na Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, e no seu § 2º, do art. 11 está inserto que a aplicação dos recursos públicos federais que financiam a habitação destinada a população de baixa renda em áreas urbanas deve se submeter à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor. Com isso, a política habitacional, quando financiada com verbas federais, deve ser orientada tanto pelo plano municipal de habitação quanto pelo plano diretor. No entanto, mesmo que não haja financiamento federal, a política de habitação deve estar alinhada ao disposto no plano diretor.

5.2) O Plano Municipal de Saneamento Básico é compatível com o plano diretor?

A Lei n.º 11.445/2007 estabelece que os municípios elaborem o Plano Municipal de Saneamento Básico, contemplando os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais. Consoante o § 3º, do art. 19, com a redação dada pela Lei nº 14.026/2020, os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos, dado que o plano diretor estabelece os instrumentos para a interação entre o planejamento urbano e as ações de saneamento ambiental.

5.3) O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é compatível com o plano diretor?

Os equipamentos urbanos para a gestão dos resíduos sólidos devem ser previstos em plano específico para esta finalidade. A atividade de gestão dos resíduos sólidos impacta a administração e organização da cidade, requerendo intervenções urbanísticas para a sua consecução. Por força do art. 19, da Lei n.º 12.305/2010, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deverá identificar as áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observando para isso o plano diretor.

5.4) O Plano de Mobilidade Urbana é compatível com o plano diretor?

O Plano de Mobilidade Urbana é um instrumento de planejamento que deve envolver os serviços de transporte público, áreas de estacionamento, circulação viária e acessibilidade para pessoas com deficiência, sendo a sua elaboração umas das condições necessárias para o município receber recursos orçamentários federais destinados a financiar a política de mobilidade urbana. Esse plano também deve ser integrado e compatível com o plano diretor municipal, conforme disposição do § 1º-A., do art. 24 da Lei n.º 12.587/2012.

5.5) O Plano Diretor é compatível com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado previsto no Estatuto da MetrÓpole?

O Estatuto da MetrÓpole estabelece diretrizes para o planejamento e gestão de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Nesse contexto, surge a figura do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado que será articulado com os Municípios envolvidos e com apoio do Estado para a gestão compartilhada da área metropolitana. A Lei 13.089/2015, no §3º, do art. 10, obriga os Municípios integrantes da região metropolitana a compatibilizarem os respectivos planos diretores com o plano de desenvolvimento urbano integrado, na qual haveria a combinação de diretrizes urbanas entre os municípios componentes da região metropolitana.

Todas essas subquestões procuram incentivar os Tribunais de Contas a verificarem a existência desses planos setoriais, e em caso positivo auferirem a compatibilização do plano diretor com as respectivas políticas. Isso acabará por induzir um planejamento transversal entre diversas políticas públicas. Cabe destacar que muitos desses planos não são obrigatórios para todos os municípios e ainda estão com prazo legal para a sua elaboração ainda em andamento.

Embora sejam planos diferentes, eles devem ser pensados e geridos de forma integrada, na qual o sistema planejado deve ser compatível com o uso do solo proposto, com o plano diretor trazendo elementos mínimos para subsidiar os demais planos. Por isso, é necessário o alinhamento entre os planos, com as devidas atualizações e remissões recíprocas, principalmente quando a elaboração de um plano é posterior a confecção de outro plano.

Há ainda uma outra observação a ser feita quanto aos planos setoriais, que inclusive pode até vir a subsidiar uma nova questão. Trata-se da avaliação para saber se as obras públicas estão em cotejo com os planos setoriais e com o plano diretor. Por exemplo, verificaríamos se a construção de um corredor viário está atendendo as diretrizes do plano diretor e do plano de mobilidade urbana. Nesse caso, um eventual projeto de obra pública que não segue as diretrizes dos dois principais planejamentos públicos envolvidos na matéria mereceria o devido destaque no parecer prévio de prestação de contas do prefeito para que seja cumprido o dever de planejamento legal.

Por fim, considerando que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, nos termos do artigo 40, §1º, da Lei 10.257/01, surge uma derradeira questão:

6) Há incorporação na legislação orçamentária das diretrizes e prioridades previstas no plano diretor?

A resposta requerida seria primeiramente exigir do jurisdicionado a indicação de quais diretrizes do plano diretor dependem de compatibilização orçamentária. Posteriormente se exigiria a comprovação da compatibilidade das Leis Orçamentárias com o plano diretor, identificando as dotações orçamentárias que correspondem às respectivas metas e estratégias.

A vinculação dos planos diretores com o orçamento municipal poderia ainda ser demonstrada com a indicação pelo jurisdicionado da associação entre a meta prevista no plano diretor e uma atividade específica, apontando a vinculação de um projeto em execução a correspondente meta do plano diretor.

Esse questionamento destaca a necessidade de que os orçamentos públicos sejam elaborados e executados conforme as disposições dos planos diretor, garantindo o nexo entre a política pública aprovada em Lei e a realização da despesa. Isso minimiza os riscos de má gestão ou até mesmo de decisões apoiadas em simples avaliações pessoais no momento de definir o destino dos recursos públicos.

Para melhor atender ao questionamento proposto, o plano diretor precisa estar na mesma linguagem da legislação orçamentária, de forma a facilitar o seu entendimento e sua integração. Isto até facilitaria a geração de uma subquestão de auditoria, onde se questionaria, por exemplo, se o Plano Plurianual em vigência foi devidamente alterado para incorporar as novas prioridades eleitas no plano diretor recém-elaborado.

A questão de auditoria, e suas subquestões, relativa à incorporação das prioridades do plano diretor no orçamento seria a que mais traria impacto para a fiscalização, posto que ela é a verdadeira concretização do planejamento urbano a realidade da cidade. Com isso, o plano diretor deixa de ser uma simples carta de boas intenções para ser o guia do ordenamento municipal.

Na falta de um estudo de caso que exemplificasse a aplicação do programa de auditoria aqui proposto, trazemos à baila a constatação de Melo (2020, p. 72) quando faz o cotejo das leis orçamentárias do Município de Blumenau-SC com o plano diretor em vigor dessa cidade:

O planejamento orçamentário não fez referência ao PD aprovado em 2006 e vigente à época da elaboração do PPA. Tampouco há alterações na lei do PPA buscando a inclusão de correspondências entre as diretrizes do novo PD e as prioridades, funções, programas e ações a serem desenvolvidas pela administração de Blumenau no quadriênio 2018-2021.

Em igual medida, não restou identificado na LDO para o exercício de 2019 ou, ainda, na Lei que estimou receitas e fixou despesas para o ano de 2019, considerando suas respectivas aprovações em 13 de junho e 17 de dezembro de 2018, a correspondência das diretrizes do PD a serem atendidas tanto no Anexo de metas fiscais para 2019.

Não podemos ainda esquecer nesse processo fiscalizatório do papel pedagógico dos Tribunais de Contas, que devem esclarecer aos gestores como podem aprimorar a sua legislação orçamentária. Daí é importante a orientação sobre a necessidade do Município formular corretamente os instrumentos de planejamento e orçamento público, destinando dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos planos diretores, viabilizando sua plena execução e cumprindo o preconizado no art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade.

Enfim, essas são as questões de auditoria que entendemos suficientes para um primeiro momento de aprendizado institucional sobre o controle externo de planos diretores. À medida que os Tribunais de Contas forem ganhando experiência com essa fiscalização mais questões podem ser acrescentadas.

A experiência e o conhecimento dos auditores envolvidos no processo propiciarão que novas questões relevantes possam ser consideradas. Nesse sentido, o TCU (2016) registra que o conhecimento do universo de controle é uma atividade contínua e necessária.

A limitação à formulação de questões de auditoria, não avançando para a formatação de uma matriz de planejamento de auditoria, se deve aos objetivos propostos para esta dissertação, de identificar apenas quais seriam os pontos de controle específicos e relativos ao planejamento urbano que os tribunais de contas podem fiscalizar.

O detalhamento desse planejamento demandaria um prazo maior, sendo uma tarefa complexa a ser desenvolvida a partir dos conceitos e procedimentos aqui sugeridos, por equipe multidisciplinar.

Com efeito, o processo de planejamento de um programa de auditoria envolve várias áreas do Tribunal de Contas, incorporando as prioridades reveladas no planejamento estratégico do Tribunal, isso em constante diálogo para a definição das ações e estabelecimento das demais fases da auditoria.

Cada Tribunal de Contas deve avaliar as suas reais condições para fazer frente a esse novo desafio, na qual a formulação de um plano de ação de auditoria sobre plano diretor seja amadurecida ao longo dos meses de planejamento e discursões.

Há algumas limitações a serem superadas, tal como a grande quantidade de municípios que deverão ser fiscalizados, o que traz dificuldades para a ampliação das ações de controle, notadamente a inclusão de mais um item de verificação no processo de prestação de contas dos prefeitos.

Outro desafio será a coleta de dados para atender a auditoria, na qual a busca deve ter o propósito de obter dados confiáveis, evitando retrabalhos e inconsistências. Não obstante, tudo isso não retira e exequibilidade de construirmos um programa de auditoria sobre planos diretores.

Como em qualquer jornada, há muito a ser feito e lapidado. Os passos iniciais foram dados e esperamos que o planejamento da auditoria externa do plano diretor seja uma realidade no sistema de controle externo brasileiro.

CONCLUSÃO

É fácil constatar que a pandemia do COVID-19 expôs diversos problemas que há tempos afligem os centros urbanos, tal como a falta de moradia, de transporte seguro e de acesso a espaços verdes. O surto do novo coronavírus acelerou mudanças que normalmente levariam anos para ser realidade e que estão sendo feitas praticamente da noite para o dia, a exemplo do teletrabalho. Talvez esses novos tempos levem os Entes Públicos a priorizar o planejamento urbano, identificando e desenvolvendo novas formas de ordenar a cidade frente a essa nova realidade. Para isso, conhecer o funcionamento das organizações, programas e atividades relacionadas ao planejamento urbano e à integração das políticas voltadas para a cidade é imprescindível.

Objeto de estudo deste trabalho, uma dessas instituições que pode colaborar nesse processo é o Tribunal de Contas, órgão autônomo, de extração constitucional, cuja missão é o exercício do controle externo dos recursos públicos. Vimos como é a atuação dos Tribunais de Contas no monitoramento da política urbana, em especial no processo de elaboração e implementação do plano diretor, instrumento que ajuda a ordenar e a planejar uma cidade.

Constatamos que o ordenamento jurídico brasileiro outorgou aos Tribunais de Contas a possibilidade de investigar se determinada política pública atingiu seus objetivos e se trouxe algum benefício para a sociedade. Nesse contexto, a Corte de Contas se situa como importante ator do ciclo de formação de uma política pública, realizando o controle da eficiência e eficácia de determinada política. Ela verifica se tal política trouxe melhorias a sociedade, ou caso em contrário, analisa os motivos pelos quais a política falhou e os custos/benefícios decorrentes do sucesso/fracasso dessa política pública.

Verificamos que a atuação do Tribunal de Contas se permeia por todo o ciclo da política pública, desde o momento de colocação na agenda, produção de soluções e a tomada de decisão, adotando uma postura colaborativa, advertindo o gestor público sobre eventuais erros no planejamento proposto e com deferência pelo processo de montagem da política, sem uma maior intervenção nos meios esboçados. No momento que envolve a implementação e a execução das políticas públicas, também temos uma atitude orientativa por parte das Cortes de Contas, dialogando com os demais atores e recomendando melhorias que conduzam ao aperfeiçoamento da atuação do Estado. Por fim, no momento de avaliação da política pública a atuação do Tribunal se divide em duas vertentes, sendo uma de caráter sancionador, que responsabiliza o gestor quanto identifica desvios das normas e outra de caráter corretivo e pedagógico, que em diálogo com o administrador público incentiva-o a promover as correções necessárias, revendo os rumos de sua administração.

Defendemos a adoção da postura dialógica pelos Tribunais de Contas no controle da política pública, dado que isso não invadiria a esfera discricionária do gestor público e ainda permitiria uma maior amadurecimento da política, melhorando as escolhas orçamentárias e as opções administrativas deferidas.

Considerando que as políticas públicas são instrumentos de concreção de direitos fundamentais e que se materializam através de despesas públicas e de atos administrativos, verificamos que nada melhor que um órgão de estatura constitucional, isento e dotado de alta capacidade técnica para monitorar essas políticas. Os princípios constitucionais da prestação de contas, da boa governança e da probidade nos permitem concluir que a fiscalização dos gastos públicos empregados na implementação de uma política pública devem ser operados pelo tribunais de contas, de modo a permitir um uso mais eficiente, probo, transparente e democrático dos recursos públicos.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho enfatizamos ainda a constitucionalização da planificação urbana através da elaboração do plano diretor, condição indispensável para a efetivação de um lugar digno para seus moradores. Com isso, percebemos a extrema necessidade de planejar os espaços de desenvolvimento e expansão de uma cidade. Planejar alcança a escolha das políticas públicas aptas a enfrentar os problemas vividos pela sociedade frente aos limitados recursos para solucioná-los.

Destacamos que os planos devem ser elaborados com a obrigatória participação popular, afinal, a própria sociedade é a mais apta a identificar os problemas públicos que requerem resolução urgente. A gestão democrática da cidade assume um protagonismo diante do planejamento tecnocrático, implicando na participação da sociedade nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.

O plano diretor não solucionará todos os problemas do município, todavia, o processo de elaboração desse plano pode estimular o desenvolvimento da cidade a partir das diretrizes e estratégias relacionadas a realidade local. E como observado, a efetivação dessas estratégias depende da especificação, nos outros instrumentos, do conteúdo do plano diretor, sob pena de se transformar em algo inútil. Dentre esses outros instrumentos, destaca-se o orçamento público, no qual as metas e diretrizes estabelecidas no plano diretor deverão ser levadas ao conjunto de leis orçamentárias, que buscarão prover os meios necessários para a efetivação das medidas ali propostas.

Vimos que o planejamento urbano consubstanciado no plano diretor deve ser integrado com o planejamento orçamentário, integração esta determinante para a efetividade dos planos diretores, onde a capacidade institucional dos Municípios em dar cumprimento as diretrizes e metas previstas no plano diretor dependerá dos recursos disponíveis e previstos no orçamento público, pois a maioria das ações preconizadas no plano diretor se concretizará em gastos públicos a serem priorizados.

Quando analisamos os dados quantitativos disponíveis sobre o processo de elaboração do plano diretor verificamos que, no ano de 2018, o Brasil tinha 51,5% dos seus municípios com plano diretor aprovado, índice que sobe para 90,1% quando verificados apenas os casos obrigatórios de sua confecção. Já quando o monitoramos a obrigatória revisão desses planos, obedecido o período de 10 anos, identificamos que 34,92% desses planos estão desatualizados. Até houve um avanço do planejamento urbano, quando comparado com o momento logo depois da vigência do Estatuto da Cidade, todavia, a sua mera existência não garante a sua efetividade, pois não houve o enfrentamento dos verdadeiros problemas presentes nas cidades.

Com efeito, as pesquisas indicaram que o que está sendo incorporado no plano diretor são instrumentos urbanísticos genéricos, basicamente listando e repetindo aspectos da lei federal, com pouco aprofundamento e sem autoaplicabilidade, necessitando os planos de leis específicas que regulem as definições existentes. Os planos existem, mas não são utilizados e não possuem eficácia, parecendo mais como uma carta de intenção sobre o que deve ser feito.

Detectamos a necessidade de efetiva colaboração entres os diversos entes nacionais, estaduais e municipais no processo de elaboração e operacionalização dos planos diretores. A Constituição até prevê a competência comum entre eles nesse sentido, mas sentimos falta de uma verdadeira articulação, ao revés, identificamos retrocesso na condução no nível federal ao impedir o regular funcionamento do Conselho Nacional das Cidades, órgão que tanto contribuiu e pode colaborar na efetividade do planejamento urbano.

Dentre as demais instituições que podem colaborar nesse processo, averiguamos a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público que poderiam induzir o poder público a adotar medidas de gestão capazes de garantir o cumprimento do plano diretor. A pesquisa que realizamos indicou que muitas vezes a atuação dessas instituições eram pontuais e sob demanda, quando havia alguma denúncia, por exemplo. A atuação das Cortes de Contas ainda não se encontra plenamente disseminada, com poucos exemplos encontrados e sem sistematização dessas atividades de controle. Enquanto o trabalho de controle pelo Ministério Público Estadual se encontra mais consolidado, com mais experiência na matéria e por muitas vezes com a normatização de procedimentos de atuação da defesa urbanística.

Averiguamos métodos e parâmetros utilizados pelos Tribunais de Contas na construção de programas de auditoria. Vimos que os Tribunais determinam seus objetos de auditoria após a análise dos temas e de pesquisas que identificam os maiores riscos e problemas que afetam a coletividade. As propostas de fiscalização são filtradas com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, na qual a relevância demonstra a importância do programa para sociedade, o risco mostra as oportunidades de melhoria da gestão pública, a materialidade representa o volume de gastos públicos despendidos e a oportunidade indica a pertinência de se realizar a auditoria pretendida em determinado momento.

Observados esses parâmetros, formulamos questões de auditoria, elemento que direciona todo o processo de fiscalização. Propostas as questões, percebemos que elas podem subsidiar a montagem de um programa de auditoria de planos diretores e que essa fiscalização poderia trazer imensos benefícios para a sociedade, razão pela qual essa auditoria deve ser incorporada na agenda do controle externo dos Tribunais de Contas.

Respondendo as questões de auditoria elaboradas na fase de planejamento, identifica-se a existência de uma gama de indicadores que dão uma visão sistêmica da situação dos municípios fiscalizados. Com isso, o presente trabalho pretende contribuir para que outras questões sejam incorporadas às auditorias, induzindo os municípios brasileiros à promoção de ações mais integradas dentro de um planejamento de médio e longo prazo.

Por todo o exposto, acreditamos que os Tribunais de Contas devem fiscalizar os planos diretores municipais, contribuindo para o aprimoramento do planejamento urbano e na construção de uma cidade ordenada. As bases para a programação de uma auditoria de plano diretor foram lançadas aqui, devendo cada Tribunal buscar dentro de uma discussão interna e baseada em diagnósticos da realidade local adequar ao seu plano de ação.

A finalidade maior deste trabalho é subsidiar o planejamento dos Tribunais de Contas, sensibilizando os profissionais envolvidos com o controle externo. Como exposto, o tema deve ser incorporado, em definitivo e prioritariamente, na agenda de fiscalização dos Tribunais. Devemos refletir sobre o papel que as Cortes de Contas podem desempenhar no desenvolvimento das cidades, atuando durante todo o ciclo da política pública e fomentar ainda mais a pesquisa desta temática, área ainda sensível e que, ao nosso sentir, merece destaque.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **Política**, Texto integral, trad. Pedro Constantin Tolens, São Paulo: Martin Claret, 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução às ciências das finanças**. 16ª ed. Rio de Janeiro, Forense: 2006.
- BARANDIER, Henrique. IN: Gonçalves, Marcos Flávio Reis (coord.). **Manual do prefeito**. 15. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2016.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público: abordagem Simple e Objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação**. Brasília: 2018. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/relatorio-de-avaliacao-2017-ministerio-das-cidades>. Acesso em 13 fev. 2021.
- BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, a. 1, n.º 9, dez. 2001. Disponível em: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.
- BUCCI, Maria de Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, versão mobi, 2013.
- _____. *Gestão Democrática da Cidade*. IN: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano Diretor*. IN: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- CAMARGO, Juliana Wernek de. **O IPTU como Instrumento de Atuação Urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, dezembro de 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 ago. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASSILHA, Gilda Amaral. **A auditoria dos planos diretores: a atual missão dos tribunais de contas**. In: X Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 2005. Recife. Disponível em http://www.ibraeng.org/public/uploads/publicacoes/1188400266100auditoria_planos_diretores.pdf. Acesso em 05 jan. 2021.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de Contas: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas**. Lauro de Freitas (BA): Jam-Jurídica, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. – Brasília: CNM, 2015.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. 4. ed. Coimbra: Almedina, v. 1, 2012.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 212 p., 2003.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **O Direito ao Erro do Administrador Público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Delimitação do Perímetro Urbano como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável**. Revista de Administração Municipal. Edição n.º 285, v. 1, p. 30-38, 2016a.

_____, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Democracia Participativa e Política Urbana**. Revista Direito & Diversidade, ano 3, n.º 6, p. 30-57, 2016b.

_____, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Restrições urbanísticas convencionais a partir de um estudo de caso: interesses públicos e privados na construção da cidade**. Revista de Direito (VIÇOSA), v. 12, p. 01-28, 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FIGUEIREDO, Marcelo. O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Eduardo Luz. **Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5595, 26 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69241>. Acesso em: 12 jan. 2020.

GUERRA, Evandro Martins. **Direito Financeiro e Controle da Atividade Financeira Estatal**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony; Tradução técnica Francisco G. Heidemann. **Políticas Públicas: Seus Ciclos e Subsistemas – Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Censo demográfico 1940-2010**. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 18 jun. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais do saneamento para o Brasil**. 2018. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>. Acesso em 18 set. 2020.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

_____. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018

JANINI, Tiago Cappi; CELEGATTO, Mário Augusto Quinteiro. **A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas**. Revista Juris Poiesis - Rio de Janeiro. Vol.21- n°27, 2018, pag. 71-86. Disponível em <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/6160/47965312> Acesso em 04 fev. 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito Administrativo brasileiro**. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELO, Rafael Tachini de. **O Plano Diretor como instrumento de accountability democrática e sua observância no orçamento municipal**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. Florianópolis, 128 p., 2020.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. **Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. 2.a edição rev. e ampl. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2010.

MOREIRA, Helion F. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. Rio de Janeiro: CPRM. Serviço Geológico do Brasil, 2008. Disponível em <http://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/bitstream/handle/doc/15713/helion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 jun. 2020.

MURTA, Claudio Martinelli. **Avaliação de Planos Diretores Municipais**. 2007. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Caderno de debate Agenda 21 e sustentabilidade – articulando planos nos municípios**. Caderno de Debate. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em <https://goo.gl/Wh2Zmf>. Acesso em 03 ago. 2020.

NAZARETH, Paula Alexandra. **Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro**. Revista do Serviço Público, volume 69, n. 1. 2018. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/download/184/217>. Acesso em 18 set. 2019.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **Plano Diretor das Cidades: visão histórica e função social – um estudo de caso do Plano Diretor de Cuiabá**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Habitação e Urbanismo, 2021**. Disponível em <https://urbanismo.mppr.mp.br/>. Acesso em 20 jan. 2021

PAULA, Alexandre Sturion de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

PLATÃO. **A República**, trad. Ana Paula Pessoa, São Paulo: Sapienza Editora, 2005.

POZZEBON, Gustavo R. Chaim. **Plano Diretor. Prazo, Conteúdo e Participação Popular. Responsabilização de prefeitos e vereadores pela não observância dos preceitos contidos no Estatuto da Cidade**, 2013. Artigo disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPSP_Tese.pdf. Acesso em 18 jan. 2021.

SABINO, Victor Dengo. **Avaliação sobre a implementação do Plano Diretor municipal.** TCC – Graduação em Gestão Ambiental – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS: 2014. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/blog/download/id/60/post/279/midia/8697>. Acesso em: 23 out. 2020.

SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos.** Brasília: Ipea, 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34343&Itemid=433. Acesso em 19 set. 2019.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (orgs.). **Os Planos diretores municipais pós estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SINGER, Paul Israel. **Economia política da urbanização,** 14. ed. revista (1ª ed. em 1973). São Paulo, Contexto, 1998.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n.º 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes.* IN: DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001.** 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCE/PR. **Ministério Público inicia estudo sobre Planos Diretores Municipais,** 2010. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/ministerio-publico-inicia-estudo-sobre-planos-diretores-municipais/1624/N>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCE/PR. **Prefeito de Santa Lúcia é multado por realizar obras sem observar Plano Diretor,** 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/prefeito-de-santa-lucia-e-multado-por-realizar-obras-sem-observar-plano-diretor/7749/N>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE/RJ. **Manual para Seleção de Objetos de Auditoria - 2018.** Rio de Janeiro: TCERJ, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – TCM/RJ. **Manual de Auditoria Governamental.** Rio de Janeiro: TCMRJ, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE/SC. **TCE/SC aprimora e moderniza regras de autuação e relatoria de processos**, 2020. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/tcesc-aprimora-e-moderniza-regras-de-autua%C3%A7%C3%A3o-e-relatoria-de-processos>>. Acesso em: 14 de jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE/SC. **TCE Educação: Relatório de Gestão – Execução do Acordo de Cooperação Técnica Atricon, MEC, FNDE e IRB no âmbito do TCE/SC, 2019**. Disponível em: <<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20TCE%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 14 de jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 35, n. 105. Brasília: TCU, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle**. Brasília: Segecex, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão n.º 691/2019, Processo nº TC 032.588/2017-8**. Relator Ministro Vital do Rêgo. Julgado em 27 mar. 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VICTER, Stephenson Oliveira. **Teoria da regulação e controle externo: os tribunais de contas como agentes reguladores da administração pública brasileira**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito - PPGD, Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, Belém, 2018.

VINCENZI, Leonardo Braga de. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor: O Caso da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/47908802/Leonardo%20Braga%20de%20Vicenzi%20-%20202.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil**, in RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 263, mai/ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>>. Acesso em 10 jan. 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática: o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.