

ILMO. SR PRESIDENTE DO CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE

O CENTRO DOM HELDER CAMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL - CENDHEC, a AMECICLO - ASSOCIAÇÃO METROPOLITANA DE CICLISTAS DO GRANDE RECIFE, o SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO COMÉRCIO INFORMAL DO RECIFE - SINTRACI, com endereço profissional na sede do CENDHEC, situada à Rua Galvão Raposo, 295 - Madalena - Recife/PE - CEP. 50610-330, endereço de correio eletrônico cendhec@cendhec.org.br, onde recebem intimações, entidades eleitas na 6ª Conferência da Cidade do Recife para integrar o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade-Recife), vem a sua presença, pelos fundamentos a seguir expostos, apresentar o presente

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

Em em razão da proposta de “**Estrutura Preliminar da Estratégia de Construção Coletiva do POT - Plano de Ordenamento Territorial**” apresentada pela Prefeitura da Cidade do Recife, no Conselho da Cidade do Recife em sua 10ª Reunião Extraordinária (04 de junho de 2018).



I. DA CONSTRUÇÃO DO PRESENTE PARECER

O presente Parecer técnico-jurídico é resultado da análise cuidadosa da proposta intitulada “Estrutura Preliminar da Estratégia de Construção Coletiva do POT - Plano de Ordenamento Territorial”, assim como os documentos “Construção Coletiva do Diagnóstico Propositivo” e “Proposta metodológica para as Consultas Territoriais por RPA e Interface Virtual”. Material que passaremos a nos referir genericamente como ***Plano de Trabalho***.

O presente parecer consequência do pedido conjunto de vistas apresentado na 10ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade do Recife (04/06/18) pelas entidades que ora apresentam esta análise.

Nesse sentido, entendendo a importância do processo e de diferentes contribuições para a análise deste, os pontos aqui analisados e as propostas ao final apresentadas foram construídos em oficina de trabalho com participação de entidades integrantes do ConCidade-Recife e outras não detentoras de mandato.

Com isso, o conjunto de sujeitos políticos que apresentam esse esforço de análise e proposição esperam contribuir alimentando o debate sobre caminhos alternativas de garantia do necessário processo participativo para a revisão do Plano de Ordenamento Territorial, em especial com o Plano Diretor.

II. DO RELATÓRIO

A cidade do Recife encontra-se em processo de revisão do Plano Diretor, conforme prazo legal estabelecido no §3º do art. 40, da Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, assim como da Lei de Uso e Ocupação do Solo e da Lei de Zoneamento.

No bojo desse processo de revisão, foi instituído em maio de 2018 o **Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GT-POT)**, no âmbito do Conselho da Cidade do Recife (ConCidade-Recife), com a “finalidade de acompanhar, monitorar e

avaliar o processo participativo do Plano de Ordenamento Territorial – POT” (Resolução Nº 001, de 04 de maio de 2018).

No referido GT, foi apresentada pelo poder público Municipal a proposta intitulada “Estrutura Preliminar da Estratégia de Construção Coletiva do POT - Plano de Ordenamento Territorial”, contendo os elementos principais que conteriam o processo de revisão, na opinião da PCR. Proposta composta por alguns documentos complementares, dentre eles: “Construção Coletiva do Diagnóstico Propositivo” e “Proposta metodológica para as Consultas Territoriais por RPA e Interface Virtual”.

A proposta apresentada, em apertada síntese possui quatro eixos identificados como módulos e o cronograma, a saber:

- A. **(In)Formação:** composto pelo “site que abrigará o conjunto de informações relativas ao processo de elaboração do POT, bem como os instrumentos para a participação e contribuição da população nas etapas de diagnóstico e proposição”, assim como “estratégia para gerar acessos ao site do processo de elaboração do POT” através da rede Social *Facebook*;
- B. **Mobilização e engajamento:** composto pela identificação preliminar de segmentos da sociedade para participação do processo (Movimentos Sociais e Populares, Sociedade técnica e acadêmica, Órgãos Públicos, Empresariado, Sociedade Civil Organizada - Sindicatos, ONGs, Associações etc.), a escolha do recorte territorial das *Regiões Político-Administrativas*, além da estratégia de mobilização dos segmentos e de lideranças comunitárias;
- C. **Construção:** eixo que compreende os “espaços de participação social de natureza presencial” em “suas distintas etapas: fases de diagnóstico e proposições”.
- D. **Co-gestão:** dispõe sobre o GT-POT entendido como o espaço constituído para “Com a finalidade de acompanhar, monitorar e avaliar o processo de participação social na elaboração do POT”, com agenda preliminar de reuniões desde 21/05;

E. **Cronograma:** Dispondo das atividades organizadas em um pouco mais de 3 meses (107 dias, diminuídos para 97 com o adiamento de 10 dias) e 26 Eventos:

- início: 04/06 (Lançamento);
- término: 19/09 (Conferência do Plano Diretor);

A referida proposta foi objeto de diversas críticas por setores populares do ConCidade-Recife representados no GT-POT que levantaram preocupações com a possibilidade do plano de trabalho comprometer a *efetiva participação da popular* na revisão do PLano Diretor.

Sob o argumento de que o prazo legal para a revisão do plano diretor encerra-se em dezembro de 2018 e que o decumprimento do mesmo trata de hipótese de improbidade administrativa (art. 52, VII, Lei federal nº 10.257/01), a proposta não sofreu alterações e foi levada à votação para aprovação no pleno do ConCidade-Recife.

Na 10ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade do Recife (04/06/18), a PCR propôs pauta que incluía a análise e validação do plano de trabalho analisado pelo GT-POT, acrescido de datas. Na plenária, o campo popular da Sociedade Civil propôs a extensão do prazo de debates sobre o cronograma e plano de trabalho. Entretanto, mesmo considerando a **Recomendação Conjunta nº 001/2018 das 20ª e 35ª Promotorias de Justiça do MPPE** e o fato de que aquelas datas não haviam sido analisadas pelo GT-POT (informação prestada pela representante da OAB no conselho, durante a reunião plenária), a presidência do Conselho submeteu à votação e aprovou a pauta mantendo a apresentação e validação da proposta.

A validação da proposta de estrutura preliminar para elaboração do POT, no entanto, não foi colocada em votação. O CENDHEC, juntamente com a Associação Metropolitana de Ciclistas do Grande Recife (Ameciclo) e o Sindicato dos/as Trabalhadores/as do Comércio Informal do Recife (Sintraci) solicitaram vistas do processo para que pudessem consolidar seu posicionamento e apresentar parecer sobre a proposta.

Este é o relatório, em seguida passamos a discorrer sobre o conteúdo do Plano de trabalho.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO

a. Do arcabouço normativo a ser considerado no processo participativo do Plano Diretor;

Inicialmente cabe esclarecer que o objetivo do presente parecer é se posicionar sobre a possibilidade da proposta de “**Estrutura Preliminar da Estratégia de Construção Coletiva do POT - Plano de Ordenamento Territorial**” comprometer a participação popular efetiva no processo de revisão do Plano Diretor do Recife. Para isso, passamos elencar o arcabouço normativo que orienta esta análise.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que, segundo Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Nelson Saule Júnior, o direito à participação popular encontra seus fundamentos constitucionais no PÚ do art. 1º e no art. 29, XII e XIII da CF/88¹. Citamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.

Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado **e os seguintes preceitos**:

¹ SAULE JÚNIOR, Nelson; AUTORES, V. (Org.) . Direito Urbanístico Vias Jurídicas das Políticas Urbanas. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p.274

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

(Grifos Nossos)

Dessa forma, afirma o autor, que a idéia de participação democrática criada pela constituição é a de heterogeneidade dos participantes e para garantia desse comando constitucional:

“é preciso garantir uma maior participação popular em todas as etapas do processo decisório, de forma a não caracterizar apenas o referendo, execução e sugestão por parte do agente.”²

(Grifos Nossos)

Assim, a participação popular na gestão pública municipal constitui-se como sub-princípio constitucional, ao lado da *motivação* e a *publicidade*, derivados do *Princípio Constitucional Geral da Transparência na Administração Pública*.

Dispositivos que interpretados de forma sistêmica com as normas constitucionais sobre a disposição da coisa pública (art. 198, III; art. 204, II), consagram a participação popular no processo decisório.

Em consonância com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), “estabelece normas de ordem pública e interesse social” (art. 1º, PÚ) regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelecendo também as diretrizes gerais de política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, buscando democratizar a gestão das cidades. In verbis:

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

² SAULE JÚNIOR, Nelson; AUTORES, V. (Org.) . Op. cit.. p.274

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

(Grifos nossos)

Ou seja, o Estatuto da Cidade estabelece que a gestão democrática da cidade é diretriz inerente à política urbana e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade. Devendo ser respeitada pelo poder público no desenvolver de suas funções.

Essa é a interpretação do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra **Comentários ao Estatuto da Cidade**, ao afirmar que as “Diretrizes gerais da política urbana são conjunto de situações urbanísticas de fato e direito a serem alvejadas pelo Poder Público”.³

No que diz respeito à Gestão Democrática (art. 2º, II, Estatuto da Cidade), o ilustre doutrinador a qualifica como uma diretriz social que considera o “benefício social oriundo das ações e estratégias da política urbana” através da “participação democrática das populações no que toca a seus interesses dentro do processo de urbanização”.⁴

Em apertada síntese a gestão democrática diz respeito à *instituição*, à *implementação* e ao *acompanhamento* dos projetos e ações urbanísticas. Ou seja, nas palavras do autor, a gestão democrática busca se afastar da tradicional gestão exclusiva do Poder Público, *aquela que, por não ser ouvida a sociedade civil, acabou por ensejar uma série de descabimentos na ordem urbanística*. Para a consecução dessa diretriz o legislador ofertou à sociedade um rol **não** taxativo de instrumentos disposto no art. 43 do Estatuto da Cidade:

Art. 43. **Para garantir a gestão democrática** da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os **seguintes instrumentos**:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª Edição. Editora atlas. São Paulo, 2013.. p.27

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.44-45.

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

(Grifos nossos)

Conclui-se que a gestão democrática da cidade tem como um dos seus principais elementos o processo de planejamento urbano e, no âmbito municipal, lembramos que José Afonso da Silva, em seu clássico, *Direito Urbanístico*, aponta que um dos elementos essenciais do planejamento é “sensibilidade: Os planos devem ser sensíveis às aspirações populares.”⁵

Complementa o ilustre doutrinador informando que

“(…) é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há de ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, com é comum nos tecnocratas e nos salvadores do ‘bem comum’ subjetivamente projetado.”⁶

(Grifos nossos)

Em se tratando do Plano Diretor, Nelson Saule Júnior lembra em seu comentário ao §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, que a participação popular trata de requisito constitucional (art. 1º, PÚ e art. 29, XII, da CF/88) **para a instituição** do Plano Diretor.⁷

Afirma ainda o autor que essa participação referente ao Plano Diretor se operacionaliza pelos instrumentos de consulta dispostos §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, sob força de lei:

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

(...)

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os **Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:**

I – a promoção de **audiências públicas e debates** com a participação

⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7ª Edição. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. p. 107

⁶ IDEM. p.108

⁷ SAULE JR, Nelson. Do Plano Diretor. (in) MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado* (LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001). Ed. Mandamentos. Belo Horizonte, 2002. p.269

da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a **publicidade** quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o **acesso de qualquer interessado aos documentos** e informações produzidos.

(Grifos nossos)

Ademais e acima de tudo, o processo democrático e participativo “**deve possibilitar a participação**” dos indivíduos, grupos de indivíduos, organizações, associações, fóruns e redes. Ou seja, a construção do processo deve ser pensada de forma a possibilitar a participação ampla.⁸

Por fim, para fins de análise do processo participativo da revisão do Plano Diretor, há de ser considerada a Produção Normativa do Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e que tem por finalidade - dentre outras:

Decreto Presidencial nº 5.790 de 25 de maio de 2006

Art. 3º Ao ConCidades compete:

(...)

IV - **emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade** e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano

(Grifos nossos)

Com esta atribuição, o ConCidades aprovou duas resoluções que dizem respeito ao processo participativo dos Planos Diretores: Resolução ConCidades nº 25 e Resolução ConCidades nº 83.

A interpretação conjunta dessas resoluções orienta o processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores e constrói os parâmetros e critérios desse processo: obrigatoriedade para elaboração, prazo, gestão compartilhada da processo (Poder Público e Sociedade Civil), publicidade dos atos, diversidade dos segmentos, mobilização, coleta das contribuições (obrigatoriedade de audiências Públicas) e conferência.

⁸ SAULE JR, Nelson. Do Plano Diretor. (in) MATTOS, Liana Portilho (Org.). Op. cit. p.270/271

De forma complementar aos diplomas legais apontados acima, o presente parecer tem como parâmetros de análise para o processo participativo os artigos 3º ao 9º da Resolução nº25/2005 e os artigos 3º ao 5º, 7º e 8º da Resolução Recomendada nº 83/2009.

b. Do módulo de (In)formação, a Publicidade e o processo participativo;

Conforme dispõe a proposta levada ao plenário do ConCidade-Recife, o **Módulo 1** (Interface de participação virtual) à luz do cronograma e da metodologia apresentada para a coleta de informações que compõe o documento, o poder público municipal opta pela seguinte estratégia de publicidade e coleta de contribuições para o Plano Diretor:

- Interface de participação virtual durante todo o processo;
- 6 Consultas iniciais por RPA para **diagnóstico propositivo**;
- Coleta de propostas para o Plano Diretor (PD):
 - 4 oficinas temáticas
 - 6 devolutivas;
 - 4 oficinas para segmentos;
 - seminário de capacitação
 - Conferência do PLano Diretor
- Análise pelo ConCidade-Recife da Minuta de PD

Análise de conformidade dessa estrutura à luz da normativa vigente aponta problemas da proposta. Com relação à publicidade, fica claro que há uma busca por utilização de ferramentas de participação digitais. Entretanto, em que pese constar no documento⁹, fica clara a completa ausência de um dos principais instrumentos de participação positivados pelo Estatuto da Cidade e orientados pelas Resoluções do Conselho das Cidades: Audiências Públicas.

Esclarecemos que não só o Estatuto da Cidade utiliza a expressão “os Poderes Legislativo e Executivo municipais **garantirão**” (§4º do art. 40, e seu inciso I) ao se referir às audiências públicas, como a Resolução nº 25/2005 dispõe que as mesmas “têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do

⁹ Fundamentos Do Processo Participativo Na Gestão Democrática De Cidades. p.4

Plano Diretor Participativo” (art. 8º, caput). A Resolução nº 83/2009 ainda afirma a que as mesmas podem ser convocadas por entidades da Sociedade Civil.

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

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

(...)

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais **garantirão:**

I – **a promoção de audiências públicas** e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Resolução ConCidades nº 25/2005

Art. 8º **As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4o, inciso I, do Estatuto da Cidade**, no processo elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser pensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9o A audiência pública **poderá ser convocada pela própria sociedade civil** quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Resolução Recomendada ConCidades nº 83/2009

Art. 4º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de **audiências ou consultas públicas**, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

sociedade.

(...)

§2º Quando não estiver definido em lei municipal, a audiência pública poderá ser convocada quando solicitada por entidades da sociedade civil ou por no mínimo cinquenta eleitores do município.

(Grifos nossos)

Chama atenção dos pareceristas que a proposta traz em sua metodologia uma escolha territorial vinculada à divisão municipal por **Regiões Político Administrativas**. Considerando as grandes dimensões de algumas dessas RPAs e suas diferentes realidades territoriais, essa escolha pode trazer problemas para garantia da participação ampla descrita nas três normas aqui referenciadas, visto que só estariam previstas 1 oficina por RPA em cada momento (diagnóstico e propostas).

c. Dos módulos de MOBILIZAÇÃO, CONSTRUÇÃO e o processo participativo;

Conforme proposta apresentada ao ConCidade-Recife o **módulo 2**, identificamos os seguintes pontos que requerem relevo:

- Apesar de constar no detalhamento do módulo, notou-se uma ausência de previsão do prazo da divulgação prévio ao processo participativo e **sensibilização não-virtual** no cronograma;
- Inexistência de processos de formação/capacitação para a população nas etapas de **Diagnóstico Propositivo**, oficinas temáticas, devolutivas e oficinas por segmentos. A capacitação está apenas prevista no momento anterior à Conferência, podendo gerar prejuízos ao processo de coleta de propostas;
- Possível incompatibilidade metodológica da proposta de **diagnóstico propositivo**, para o processo participativo de revisão de Plano Diretor, uma vez que o método é normalmente usado para realidades menores e inclui fases de i) pesquisa de campo, ii) apresentação de diagnóstico e somente depois iii) realização de oficina propositiva;
- Ausência do momento da divulgação prévia do **diagnóstico técnico** e o prazo de sua disponibilidade para consulta pública;
- Quanto às oficinas temáticas na fase de propostas:

- Previstas apenas para acontecerem nos horário da manhã e tarde, há um possível prejuízo aos segmentos populares, em especial aos movimentos sociais e trabalhadores;
- O recorte temático apenas aparece após o diagnóstico, não havendo previsão anterior;
- Não há clareza na proposta se haverá um texto que oriente os debates da conferência (texto-base);
- A Minuta do plano diretor, escrita com base nas propostas da conferência, consta na proposta para ser analisada apenas no Conselho da Cidade do Recife;
- A proposta metodológica e o cronograma não deixam claro como será realizada a sistematização e incorporação das propostas presenciais, virtuais, nas devolutivas e em qual o prazo disponível para isso;

Entende-se desse rol de elementos apontados que alguns tem grandes possibilidades de gerar prejuízo ao efetivo processo participativo (ausência de prazos de divulgação de cronograma e diagnóstico; realização de oficina temática exclusivamente no período diurno, Inexistência de processos de formação/capacitação para etapas antes da conferência) e outros que poderiam ser resolvidos com debates no GT-POT que levassem em conta diálogos processuais (falta de clareza no método de sistematização; questão do texto-base; recorte temático na fase de diagnóstico). Este processo dialogado, que não foi possível devido a implementação de um calendário que impossibilita os diálogos nas instâncias do ConCidade-Recife.

Entretanto, chama atenção um dos elementos que, na opinião dos pareceristas, **contraria o conjunto normativo que orienta o processo participativo**: Análise exclusiva da Minuta do plano diretor pelo Conselho da Cidade do Recife.

Essa previsão contraria o disposto na Resolução nº 25/2005 que é clara que o último momento do processo conduzido pelo executivo é a conferência do plano diretor e que esta analisa “a proposta de plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal”. In Verbis:

Resolução ConCidades nº 25/2005

Art.10. **A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência** ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – **divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor** para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

(Grifos Nossos)

Ou seja, o que deve ser submetido à conferência é a minuta de projeto de lei do Plano Diretor, que deve ser distribuída para os(as) participantes, para que em seguida o mesmo seja analisada pela Câmara Municipal.

Ademais há que se considerar que não só a conferência do plano diretor possui maior representatividade frente ao Conselho da Cidade do Recife, como este apenas possui atribuições para elaborar propostas para o projeto de revisão do plano diretor e de propor ajustes e alterações quando da vigência do Plano Diretor (art. 2º, I e II, LEI Nº 18.013 /2014).

Nesse sentido reafirmamos que é atribuição legal do ConCidades a orientação sobre aplicação do Estatuto da Cidade e que esta é a natureza jurídica da Resolução nº 25/2005.

Decreto Presidencial nº 5.790 de 25 de maio de 2006

Art. 3º Ao ConCidades compete:

(...)

IV - **emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade** e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano

(Grifos nossos)

d. Do CRONOGRAMA

Os pareceristas já analisaram em pontos anteriores alguns dos elementos que dizem respeito ao cronograma apresentado, entretanto passa a fazer considerações gerais sobre o mesmo.

Conforme documento apresentado à plenária do ConCidade-Recife, todo o processo de revisão conduzido pelo executivo municipal estaria contido no período entre as datas de 14/06/2018 e 19/09/2018. Prazo que compreende exatamente 107 (cento e

sete dias corridos), ou 3 meses e 17 dias, para realização de todas as etapas, inclusive levando em conta a existência de pelo menos dois feriados nesse período e a realização da Copa do Mundo da FIFA.

Este se trata de um prazo extremamente curto para realização de uma revisão de plano diretor e sem precedentes positivos encontrados no jurisprudência nacional após a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01).

O levantamento de experiências aponta que este é um prazo que se encontra em desequilíbrio com a complexidade da cidade e da garantia do processo participativo. Vejamos por exemplo a tabela abaixo constando levantamento recente feito pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	EMPRESA CONTRATADA	PRAZO DE EXECUÇÃO TÉCNICA	DATA DE APROVAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL
Ipojuca	91.300 hab	DIAGONAL URBANA	13 MESES – 2013/2014	Ainda não enviado
Cabo De Santo Agostinho	96.000 hab	DIAGONAL URBANA	13 MESES – 2013/2017	2017
Canaã Dos Carajás	36.000	DIAGONAL URBANA	10 MESES – 2010/2011	Não informado
Marabá	272.000	DIAGONAL URBANA	12 MESES – 2010/2011	(2006) Ainda não enviado
Osasco	695.000	JWURBANA	12 MESES – 2001/2002	(2006) Em processo de revisão. Prazo venceu em 2016
Recife	1.633.697	DIAGONAL URBANA	3 meses e 17 dias	Ainda não iniciado

Ao analisar a tabela fica evidente o contraste. A totalidade de municípios com um menor número de habitantes que Recife e nenhum deles na condição de capital de um Estado complexo como o de Pernambuco.

Destacamos que com a exceção do município de Osasco, todas as outras experiências listadas foram desenvolvidas pela mesma consultoria (Diagonal consultoria) atualmente

contratada para a assessorar a revisão do Plano Diretor do Recife e nenhuma foi desenvolvida em menos de 10 meses.

Tamanho desequilíbrio só pode prejudicar o debate público, a formação da população para participação do processo, a realização de audiências públicas e o debate público sobre a metodologia a ser adotada. Elementos do que as entidades pareceristas consideram como ***Efetivo Processo Participativo***.

Nesse sentido, a proposta advogada pelo executivo municipal aponta que o prazo posto proposto para o processo de revisão obedece previsão legal e que deve ter seu termo final em dezembro de 2018. Entretanto, destacamos que, comprovado que o direito ao processo participativo foi violado em razão da metodologia e cronograma adotados, a jurisprudência nacional tem apontado que se enquadra em hipótese de anulação do processo e do plano. Citamos o caso da Cidade de São Paulo:

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Processo 053.08.111161-0

Requerente: União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior e outros

Requerido: Municipalidade de São Paulo

Posto isso, **julgo em parte procedente a pretensão inicial para: i) invalidar o Projeto de Lei Municipal n. 01-0671/2007; ii) determinar a realização do efetivo processo de tramitação do anteprojeto de Lei de Revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo, assegurando-se os princípios da Gestão Democrática da Cidade de São Paulo e da participação popular, especialmente em relação aos atos de tramitação provenientes do Poder Executivo.**

Em conseqüência, extingo o feito, com resolução do mérito, nos moldes do artigo 269, I, do Código de Processo Civil.

Ante a sucumbência mínima da parte autora, condeno o réu ao pagamento de honorários advocatícios que ora fixo, nos termos do art. 20, §3º e §4º, do CPC, em R\$1.000,00, atualizado, por equidade.

Tendo em vista que o mencionado **Projeto de Lei n. 01- 0671/2007 encontra-se tramitando na E. Câmara Municipal de São Paulo**, diante dos argumentos lançados nesta sentença que concluiu pela sua **invalidação** e também com a finalidade de se evitar prejuízo futuro, **concedo a tutela antecipada determinando a imediata suspensão do mencionado Projeto**, cabendo no mais, àquela Casa Legislativa tomar as medidas cabíveis.

Custas na forma da lei.

Sentença sujeita a reexame necessário.

P.R.I. Comunique-se de imediato à E. Câmara Municipal de São Paulo.

(Grifos nossos)

Além da via judicial, o instrumento do Termo de Ajuste de Conduta tem sido utilizado em casos que foram identificados pelo Ministério Público como “violação do processo participativo”. É o caso, por exemplo dos Municípios de Araquari/SC e Salvador/BA, este último durante a tramitação de Ação Civil Pública ajuizada pelo MP-BA.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, respondendo ao questionamento formulado no início do parecer, entendemos, que existem elementos constituintes da proposta apresentada pelo Município do Recife (metodologia e cronograma) que violam o **Efetivo Processo Participativo** de revisão do Plano Diretor do Recife, estando em contrariedade com os seguintes dispositivos: caput e incisos do §4º do art. 40, Lei Federal nº 10.257/01; arts 7º, 8º, caput e incisos e art. 10, caput, todos da Resolução ConCidades nº 25/2005)

Porém, no sentido de contribuir com o debate, as entidades que apresentam o presente parecer anexam ao mesmo proposta alternativa de cronograma que visa abrir o debate sobre o desequilíbrio entre tempo por um lado e complexidade do município e processo participativo do outro.

É o parecer.

Recife, 14 de junho de 2018

Alexandre Pachêco
OAB/PE 31.518
CENDHEC

AMECICLO

SINTRACI