

# ESTATUTO DA CIDADE

(Comentários à Lei Federal 10.257/2001)

3ª edição,

atualizada de acordo com as  
Leis 11.673/2008 e 11.977/2009

adilson abreu dallari e sérgio ferraz (coords.)

carlos ari sundfeld

cassio scarpinella bueno

clóvis beznos

daniela campos liborio di sarno

diógenes gasparini

egle monteiro da silveira

floriano de azevedo marques neto

jacintho arruda câmara

lucéia martins soares

lucia valle figueiredo

marcelo figueiredo

márcio cammarosano

maria helena diniz

maria paula dallari bucci

maria sylvia zanella di pietro

mariana moreira

paulo José villela lomar

regina helena costa

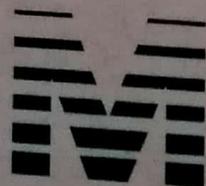
vera monteiro

yara darcy police monteiro

1)(014.52)



sociedade  
brasileira  
de direito  
público



## ***Gestão Democrática da Cidade***

MARIA PAULA DALLARI BUCCI

**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;**
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;**
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;**
- V – (vetado).**

**Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Art. 45.** Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

### **1. Art. 43**

#### **1.1 Gestão democrática**

A noção de *gestão democrática*, no Capítulo IV do Estatuto da Cidade, é a chave de abóbada dos novos instrumentos de direito urbanístico ou,

mais precisamente, de política urbana, objeto dos Capítulos II ("Dos Instrumentos da Política Urbana") e III ("Do Plano Diretor") do Estatuto.

O Capítulo I da lei ("Diretrizes Gerais") afirma, entre os seus princípios gerais, o princípio democrático, reafirmando a disposição inaugural da Constituição Federal ("A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito" e "Todo o poder emana do povo" - art. 1º *caput* e parágrafo único, da CF).

O sentido do Capítulo IV, por sua vez, é garantir, não apenas como princípio, mas como diretriz de "operação" da nova ordem jurídico-urbana, "a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade). A própria situação topológica do capítulo, que é o penúltimo do Estatuto, antecedendo apenas as "Disposições Gerais", além do seu conteúdo indicam seu caráter de norma de processo político-administrativo, que informa o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores, para o que se exige sempre a necessária participação popular. O Capítulo IV cuida, no âmbito da cidade e da política urbana, de processo político, processo legislativo, processo administrativo, processo orçamentário e processo de controle social das atividades compreendidas na gestão urbana.

Deve-se frisar o sentido da palavra "gestão", que difere do mero "gerenciamento",<sup>1</sup> na medida em que a primeira compreende grande amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento, enquanto a segunda, mais usual na tradição das cidades brasileiras, diz respeito à simples execução cotidiana de tarefas e serviços de administração. Assim, a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.

A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e

1. No direito positivo brasileiro distinguem-se os conceitos de "gerenciamento" e "gestão" na Norma Operacional Básica da Saúde (NOB 1996), hoje complementada pela Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS 01/2001). Na NOB 1996 define-se o Sistema de Saúde Municipal (item 4, assunto cuja relação com o Estatuto da Cidade dispensa comentários), nos seguintes termos: "gerência é conceituada como sendo a administração de uma unidade ou órgão de saúde (...), que se caracteriza como prestador de serviços ao Sistema. Por sua vez, gestão é a atividade e a responsabilidade de dirigir um sistema de saúde (...) mediante o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria".

que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182-183).<sup>2</sup>

A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (tais como o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas etc.) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões.

Alguns urbanistas denunciavam o descompasso entre o refinamento técnico dos conceitos jurídicos empregados pelo nosso direito urbanístico nas áreas nobres das cidades em contraste com o abandono das áreas em que vivem as populações mais carentes, desamparadas pela mediação estatal. Segundo Ermínia Maricato, a "exclusão social nas cidades brasileiras, em que se encontram segregadas a "cidade legal" e as periferias clandestinas, tem amparo num discurso jurídico em que "o aparato regulatório exagerado convive com radical flexibilidade": "Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normaliza a produção do espaço urbano no Brasil - rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações, são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil (...)"<sup>3</sup>

A gestão democrática remete à ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja

2. Ermínia Maricato refere a Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana, apresentada na Assembleia Constituinte de 1986/1988, apresentada por seis entidades nacionais e subscrita por mais de cento e trinta mil eleitores ("As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias", in Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato, *A Cidade do Pensamento Único*, Desmanchando Consensos, Petrópolis, Vozes, 2000, p. 174).

3. Ermínia Maricato, "As ideias fora do lugar ...", in Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato, *A Cidade do Pensamento Único*, ..., p. 147. V., nesse mesmo sentido, a análise moldura da legislação urbanística e outro, três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal" (*A Cidade e a Lei. Legislação Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo*, São Paulo, co-edição FAPESP/Studio Nobel, 1997).

espaço de convivência de todos os seus habitantes, onde cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades.

A gestão democrática, como fórmula portadora da idéia não apenas do "governo do povo" e "pelo povo", mas também do governo da cidade "para o povo", remete a uma concepção ampliada de cada direito relacionado à vida urbana.<sup>4</sup> De acordo com ela é que se vislumbram o "direito à cidade"<sup>5</sup> e "função social da cidade", tal como dispõe a parte final do art. 182 do texto constitucional, ao estabelecer como objetivo da política de desenvolvimento urbano "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Não se deve perder de vista que a realidade do mundo é cada vez mais urbana; o Brasil segue essa tendência, tendo deixado de ser um país de população predominantemente rural na década de 70.

O direito à cidade é a tônica dos avanços mais recentes nessa matéria, reconhecido como direito fundamental na esfera do direito internacional dos direitos humanos pela Conferência Habitat-II (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, cujos temas globais foram a "Adequada Habitação para Todos" e o "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um Mundo em Urbanização"), realizada em Istambul em 1996, que culminou com a elaboração da *Agenda Habitat*.<sup>6</sup> Sob influência da Conferência foi promulgada no Brasil a Emenda Constitucional 26/2000, que acrescentou o direito à moradia aos direitos sociais previstos no art. 6º.

A *Agenda Habitat* compreende um amplo programa de ação, no qual é enfatizada a relação entre a habitação adequada e a proteção ao meio ambiente,<sup>7</sup> bem como a garantia de acesso à moradia — acesso entendido

4. Le Corbusier, ao tratar do urbanismo, falava nas funções da vida: "habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver" (*Planejamento Urbano*, São Paulo, Perspectiva, 1984).

5. Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1972.

6. Na verdade, o reconhecimento da moradia como direito fundamental tem antecedentes muito mais antigos, datados pelo menos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, senão da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em que a proteção da propriedade fundamentava-se na garantia das condições de existência individual. O direito à "habitação adequada e serviços" foi reafirmado na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976. Um relato bastante abrangente sobre o tema pode ser consultado em Néilson Saule Junior, *Direito à Cidade. Trilhas Legais para o Direito às Cidades Sustentáveis*, São Paulo, co-edição Polis — Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais/Max Limonad, 1999.

7. A relação entre a adequada ordenação da cidade, a gestão democrática e a proteção do meio ambiente para um desenvolvimento sustentável vem sendo desarticada desde os documentos preparatórios da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (ECO/92). Não há como pensar-se em proteção ambiental no entorno urbano sem

como garantia de um "custo acessível para todos": "De acordo com o § 43 da *Agenda Habitat*, 'adequada habitação' significa: 1) mais do que um telhado sobre a cabeça, adequada habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança, incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação; 2) adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos; 3) que esses componentes tenham um custo acessível para todos".<sup>8</sup>

A *Agenda Habitat* — segundo Néilson Saule Junior — dá grande ênfase aos princípios da responsabilidade, transparência e participação popular. De acordo com o § 179, "os governos devem garantir o direito de todos os membros da sociedade de participar ativamente dos assuntos da comunidade em que vivem e garantir a participação na adoção de políticas em todos os níveis".<sup>9</sup> O § 180 acentua a importância da educação para a cidadania, com o fim de "destacar o papel dos indivíduos como atores políticos de suas comunidades" e "institucionalizar a participação popular".<sup>10</sup>

Finalmente, retome-se a abordagem inicial desse comentário, em que se destacava a gestão democrática como fundamento e justificacão dos novos instrumentos de política urbana consagrados no Estatuto da Cidade, o que é muito bem demonstrado na síntese de Renato Cymbalista:

"O Estatuto da Cidade dá aos Municípios o poder de interferir sobre os processos de urbanização e sobre o mercado imobiliário. Isso significa que a Prefeitura pode mexer com práticas e privilégios muito arraigados, principalmente no que se refere aos maiores proprietários urbanos. Também as práticas clientelistas envolvendo a regularização fundiária podem ser combatidas. Alguns setores provavelmente insistirão na permanência desses privilégios.

"É fundamental que a Prefeitura envolva ativamente os diferentes setores da sociedade nos debates dos instrumentos e do plano diretor. Apenas dessa maneira poderá ficar claro para todos que em alguns casos é preciso que uma minoria abra mão dos seus privilégios para que sejam garantidos

que se resolve o caos nas cidades, especialmente nos países em desenvolvimento (*Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991).

8. Néilson Saule Junior, *Direito à Cidade*, ..., pp. 342-343.

9. "Políticas públicas locais. Município e direitos humanos", in Maria Paula Dallari Bucci e outros, *Direitos Humanos e Políticas Públicas — Cadernos Polis 2*, São Paulo, Polis, 2001, pp. 19-20.

10. Néilson Saule Junior, *idem*, *ibidem*

os recursos territoriais e materiais que permitirão um crescimento mais equilibrado da cidade.

“Os potenciais resultados da aplicação democrática dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade são muitos: a democratização do mercado de terras; o adensamento das áreas mais centrais e melhor infra-estrutura, reduzindo também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha política com vereadores e o Poder Executivo. O Legislativo também ganha, pois a superação das práticas clientelísticas pode elevar o patamar da política praticada na Câmara, em direção aos seus reais objetivos: a elaboração e aprovação das leis e o acompanhamento crítico da atuação do Executivo.”<sup>11</sup>

Espero ter demonstrado, portanto, que a gestão democrática, como fundamento – razão de ser e justificção – dos novos instrumentos de política urbana, é, de todos os elementos trazidos pelo Estatuto da Cidade, aquele que pode determinar, de fato, uma alteração significativa do estado de coisas que hoje se vive nas nossas cidades.

## 1.2 Inciso I: conselhos de desenvolvimento urbano

A previsão de órgãos colegiados de política urbana é uma decorrência da “face processual” da regra da gestão democrática, ao mesmo tempo em que é consequência do processo que levou à aprovação do Estatuto da Cidade, com participação significativa de organizações não-governamentais – ONGs e setores populares.

Em várias áreas ligadas aos direitos sociais, os conselhos de políticas integram uma “nova institucionalidade democrática” do Brasil pós-democratização e pós-Constituição de 1988, que combina elementos da Democracia representativa e participativa, dando margem ao “surgimento de um público não-estatal e de um privado não-mercantil”.<sup>12</sup> Apresenta-se um “ar-

11. “Estatuto da Cidade”, *Dicas-Desenvolvimento Urbano* 181, São Paulo, publicação do Instituto Pólis – Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais divulgada na página eletrônica [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br). Essa página tem rico material sobre experiências urbanas, poder local e políticas públicas.

12. Rudolf de Noronha, “Avaliação comparativa dos Conselhos Municipais”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*, São Paulo, Pólis, 2000, p. 85. O “privado não-mercantil” é uma referência às organizações não-governamentais e o público não-estatal são os conselhos cumbridos de formular ou subsidiar políticas governamentais.

ranjo institucional com feições novas, porque *los conselhos* não são meramente comunitários – são distintos dos fóruns congregadores de entidades e associações da sociedade civil – e não são meramente estatais. E sua novidade é ainda mais significativa pelo caráter compartilhado na formação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas. Esta participação com igualdade de poderes é inteiramente nova para o Estado, em especial para a Administração Pública, habituada à centralização das decisões e pelo uso descabido do argumento do poder discricionário mesmo em matéria de direitos humanos, especialmente de direitos sociais.”<sup>13</sup>

No Direito Brasileiro recente registra-se o funcionamento de conselhos nas áreas sociais, especialmente Saúde (Conselho Nacional de Saúde, Lei 8.142/1990), Assistência Social (Conselho Nacional de Assistência Social, Lei federal 8.742/1993), Criança e Adolescente (Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA, Lei federal 8.242/1991), Portadores de Deficiências, Idosos etc., e também na área ambiental (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA). Nessas áreas funcionam conselhos também nas esferas estaduais e municipais.

O local por excelência da formulação da política urbana com a participação direta dos cidadãos e habitantes são os conselhos de desenvolvimento urbano.<sup>14</sup> Tais conselhos, previstos em algumas leis orgânicas de Municípios, terão que ser criados ou adaptados a fim de servir como espaços de interlocução política e administrativa entre o governo do Município e a sociedade civil, cumprindo o preceito do art. 29, XII, da Constituição Federal (“cooperação das associações representativas no planejamento municipal”), bem como atendendo ao princípio da gestão democrática, enunciado no *caput* do art. 43 do Estatuto da Cidade.

A situação jurídica dos conselhos é de difícil definição, uma vez que se trata de organismos híbridos, nem inteiramente comunitários, nem pro-

13. Patricia Massa-Arzabe, “Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas”, in Maria Paula Dallari Bucci e outros, *Direitos Humanos e Políticas Públicas – Cadernos Pólis 2*, São Paulo, Pólis, 2001, pp. 33-34.

14. José Afonso da Silva chama a atenção para a confusão comum em alguns textos de leis orgânicas municipais entre “desenvolvimento urbano” e “desenvolvimento municipal” – expressões que não são sinônimas. *O desenvolvimento urbano* – para ele – “consiste na ordenada criação, expansão, renovação e melhoria dos núcleos urbanos”. Por outro lado, existem aspectos da vida do Município, administrativos, econômicos e sociais, voltados a toda a vida do Município, e não apenas ao seu setor urbano (*Direito Urbanístico Brasileiro*, 6ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2010, pp. 67-68 e 138). Para os fins do inciso que se comenta, o conselho pode ter ou não o qualificativo de “desenvolvimento urbano”. Há conselhos em funcionamento com outras designações, tais como conselho de planejamento, conselho comunitário etc. (Renato Cymbalista, “Conselhos de desenvolvimento urbano”, *Dicas-Desenvolvimento Urbano* 137, São Paulo, Instituto Pólis – Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais, [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)).

estatais.<sup>15</sup> “São órgãos públicos de natureza *sui generis*”, criados por lei e regidos por um regulamento aprovado pelo Plenário, mas referidos pelo Executivo.<sup>16</sup> Em alguns casos, como em matéria de saúde, ferendo o conselho é obrigatória e condição para repasse de recursos, a existência do conselho de desenvolvimento urbano deve ser feita por lei municipal, que preveja sua composição, duração dos mandatos, forma de indicação ou eleição dos participantes, além das suas atribuições e a definição de seu papel como consultivo ou deliberativo. O texto do *caput* do art. 43, ao utilizar o verbo “deverão”, indica a obrigatoriedade da instituição do conselho ou organismo afim, “órgão colegiado de política urbana”.

O conselho pode ser paritário, isso é, dividido em dois blocos, equivalentes em tamanho e poder, de representantes do Poder Público e da sociedade civil, ou tripartite, quando se entenda conveniente segmentar a apresentação da sociedade civil em dois grupos, um de usuários do espaço urbano (associações de bairros, associações de moradia, ONGs, entidades ambientalistas, entidades profissionais de engenheiros, arquitetos, sindicatos etc.) e outro de integrantes dos setores empresariais ligados à produção do espaço urbano (incorporadores imobiliários, construtores, empresários etc.).<sup>17</sup>

A questão da composição é da maior importância para a efetividade do funcionamento do conselho. É preciso que o Poder Público seja adequadamente representado; nem demais – o que transformaria o conselho em mero espaço de legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo –, nem de menos – o que faria dos representantes da Prefeitura no conselho meros “mensageiros” aos escalões superiores, sem poder de negociar soluções e criar alternativas construtivas dentro do conselho. Deve-se buscar equilíbrio também na representação da sociedade civil, de modo a que não haja super-representação de algum – o que sufocaria o poder dos demais –, nem sub-representação – o que enfraqueceria a representatividade do conselho.<sup>18</sup>

15. Celso Daniel, “Conselhos, esfera pública e co-gestão”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*, São Paulo, Pólis, 2000.

16. Elenaldo Celso Teixeira, “Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*, São Paulo, Pólis, 2000.

17. Renato Cymbalista, “Conselhos de desenvolvimento urbano”, *Dicas-Desenvolvimento Urbano 137* ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)).

18. Idem, ibidem: “A Prefeitura deve ter claro que a existência do conselho – assim como qualquer mecanismo de participação popular na Administração Pública – implica uma partilha de poder. A população, adquirindo voz ativa na gestão da cidade, pode expressar posições contrárias às do Executivo, que deve estar preparado para negociar e ceder em alguns pontos. As tensões e disputas serão tanto maiores quanto maior for o poder atribuído ao conselho”.

O processo que leva à criação do conselho de desenvolvimento urbano é determinante para a efetividade do seu funcionamento, mais até que os termos da lei de criação. “Geralmente os conselhos que são criados apenas para atender a uma legislação superior ou para ter acesso a recursos financeiros permanecem num grau de institucionalização baixo e não alcançam resultados concretos, enquanto os conselhos que nascem de um verdadeiro anseio da sociedade são os que tendem a ter maior sucesso e participação nas políticas públicas no nível municipal”.<sup>19</sup> Há quem recomende que a criação do conselho seja precedida da constituição de um fórum “onde a composição e o relacionamento entre os diferentes atores possa ser exercitada até que haja maturidade para a formalização de uma estrutura operativa”.<sup>20</sup>

É importante, ainda, que o conselho tenha meios efetivos para funcionar, tanto no que diz respeito à dotação orçamentária própria quanto no que tange ao suporte técnico para o exercício das funções próprias. Nos aproximadamente quinze anos de experiência do funcionamento dos conselhos de direitos no Brasil tem-se verificado como problemas recorrentes a falta de estrutura física e de pessoal técnico para assessorar os conselheiros.<sup>21</sup> Isso sem falar em problemas de índole mais política, entre eles o chamado “elitismo popular”, em que se verifica uma certa especialização dos representantes na função, restando pouco espaço para o cidadão não engajado em qualquer ONG,<sup>22</sup> ou, ainda, a superposição de representações, como indicou uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que apontava os secretários de saúde e as primeiras-damas dos Municípios como integrantes de quase todos os conselhos das pequenas cidades, independentemente da área temática.<sup>23</sup>

A questão da fragmentação das políticas e da pulverização das demandas nos conselhos é um problema novo, que exige grande poder de articulação entre os vários conselhos, para que a soma das participações

19. Rudolf de Noronha, “Avaliação comparativa ...”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*, p. 86. No mesmo sentido: Elenaldo Celso Teixeira, “Efetividade e eficácia dos conselhos”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*, São Paulo, Pólis, 2000, p. 92.

20. Renato Cymbalista, “Conselhos de desenvolvimento urbano”, *Dicas-Desenvolvimento Urbano 137* ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)).

21. Patrícia Massa-Arzbach, “Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas”, in Maria Paula Dallari Bucci e outros, *Direitos Humanos e Políticas Públicas – Cadernos Pólis 2*.

22. Elenaldo Celso Teixeira, “Conselhos de políticas públicas: ...”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*.

23. Rudolf de Noronha, “Avaliação comparativa ...”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis 37*.

populares produza como resultante uma intervenção de significado mais amplo. Nesse sentido, os conselhos mais gerais, como os conselhos de desenvolvimento urbano, são apontados por Elenaldo Teixeira como foros interessantes, exatamente por propiciarem integração entre várias políticas públicas.<sup>24</sup>

Deve ser considerada a questão do poder consultivo ou deliberativo dos conselhos. Pois, se a atuação do conselho é decisiva para que a sociedade civil possa contribuir na formulação da agenda e na indicação de pautas de ação para o governo, é preciso evitar-se a dualidade de poder entre conselho e governo, ou entre conselho e Poder Legislativo, o que poderia resultar num quadro de ingovernabilidade.<sup>25</sup> Adverte Elenaldo Teixeira: “Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos, devemos considerar dois aspectos. A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático, em que a regra da maioria é princípio basilar que se traduz na eleição por voto universal. (...) Por outro lado, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre Estado e sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denominamos de *substantiva*, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade ‘procedimental’, provinda de eleições ou decisão de maiorias”.<sup>26</sup>

A advertência deve ser levada em conta para que a lei de criação do conselho de desenvolvimento urbano defina um modelo de atuação proveitoso para a solução das questões urbanas, que tanto ofereça um espaço relevante para a participação popular quanto contribua para a governabilidade, ao compartilhar com o conselho a gestão das questões urbanas.

A atribuição de funções deliberativas ao Conselho esbarrará nas matérias em relação às quais o Estatuto da Cidade ou outras normas exijam edição de lei específica, reservando, portanto, competência ao Poder Legislativo. Contudo, em relação a outras matérias, não cobertas por essa vedação, poderá ser atribuído ao conselho poder de deliberar sobre aspectos de fundo, os quais se tornarão elementos vinculantes ou de forte poder persuasório para a expedição de atos administrativos ou legislativos subsequentes.

Finalmente, embora se tenha abordado esse tópico sempre da ótica preferencial do Município, o art. 43, I, do Estatuto da Cidade determina

24. Elenaldo Teixeira, “Conselhos de políticas públicas: ...”, in Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Pólis* 37.

25. Idem, *ibidem*.

26. Idem, *ibidem*, p. 105.

que sejam criados “órgãos colegiados de política urbana” nos três níveis – o que significa que deverão ser criados ou readequados um conselho nacional e conselhos estaduais de desenvolvimento urbano, de modo a traçar diretrizes comuns para a solução de problemas urbanísticos em cada esfera. Espera-se, nesse sentido, que a criação ou readequação dos conselhos nacionais<sup>27</sup> e estaduais proporcionem intercâmbio de experiências e soma de esforços para a solução de problemas urbanos comuns. Deve-se cuidar, todavia, para que sejam preservadas as competências de cada esfera, especialmente a autonomia do Município, que é o nível, por excelência, de trato das questões urbanas.

### 1.3 Inciso II: debates, audiências e consultas públicas

Os debates, audiências e consultas públicas são instrumentos cuja importância vem ganhando vulto no Direito Brasileiro, à medida que o antigo conceito de *procedimento administrativo* – seqüência ordenada de atos, visando a um fim<sup>28</sup> – cede lugar a uma visão de processo, isso é, informada pelo princípio do contraditório. O processo é o “procedimento em contraditório”.<sup>29</sup>

A valorização do processo administrativo, conferindo relevo e forma jurídica à participação dos cidadãos na Administração Pública, é tendência que se verifica no mundo inteiro (v., por exemplo, nos EUA, o *Administrative Procedure Act*, 1946; em Portugal, o Código do Procedimento Administrativo, Decreto-lei 442/1991; e, na Espanha, a Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, Lei 30/1992). No direito administrativo europeu, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) considera a audiência pública como “princípio procedimental inerente ao Estado de Direito”.<sup>30</sup>

Os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que se realizem princípios constitucionais relacionados à atuação do Poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto

27. O Conselho Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, posteriormente transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, tem existência antiga entre nós. Foi no seu interior que se elaborou o Projeto de Lei 775/1983, projeto de lei que está na origem do próprio Estatuto da Cidade e até de alguns dispositivos da Constituição Federal. A Medida Provisória 2.200, de 4.9.2001, recriou o CNDU.

28. Segundo Cândido Rangel Dinamarco o procedimento compreende um “sistema de atos interligados numa relação de dependência sucessiva e unificados pela finalidade comum de preparar o ato final de consumação do exercício do poder”.

29. Antônio Carlos Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, *Teoria Geral do Processo*, 25ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2009, p. 285.

30. In Javier Barnes Vasquez (coord.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Madri, Civitas, 1993, p. 86.

no art. 5º, XXXIII, como no princípio da publicidade, do art. 37 da Constituição Federal. Também se relacionam com esses institutos participativos o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV) e o da ampla defesa (art. 5º, LV), sem falar nos demais princípios do art. 37, no controle por via de ação popular (art. 5º, LXXIII), e tantos outros.

Esse novo papel do processo administrativo, com a ampliação das formas de participação popular, confere maior destaque aos atributos “subtanciais” dos atos administrativos relacionados à atividade urbanística, nomeadamente motivação e finalidade. Devem ser mais explícitas as condições de validade dos atos em relação aos seus pressupostos materiais, não bastando o preenchimento das condições formais, relativas à competência do agente, à forma exterior do ato e à licitude do objeto. O processo administrativo dispõe sobre o rito a ser observado para que se faça essa demonstração, abrindo-se oportunidade para o exercício do contraditório.

“Assim, em respeito às noções de Estado de Direito e legalidade, pretende-se ter regulada, normatizada, a fase precedente à edição dos atos, não somente administrativos, mas de todos aqueles correspondentes às funções estatais típicas. (...) Em outras palavras, pronunciamentos estatais que interfiram, sob qualquer forma, na esfera dos indivíduos e da coletividade em geral não se coadunam com o Estado de Direito Democrático caso emitidos na ausência de prévia realização de um processo. (...)”

“Ao lado da coleta de opinião, debates e consultas públicas, colegiado público e diversas formas de co-gestão, a audiência pública está inserida no rol dos mecanismos ou instrumentos de participação dos cidadãos na esfera administrativa. (...)”

“Logo, sempre que direitos coletivos estiverem em jogo, haverá espaço para a realização de audiências públicas. Por via de consequência, o território da atuação colaboradora dos cidadãos é vastíssimo, sendo as disposições constitucionais elencadas simplesmente exemplificativas.

“Deve ser salientado o caráter pedagógico dessas audiências, pois estabelece-se uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas.

“Entretanto, para ser considerado um mecanismo cooperativo útil, tudo aquilo que foi discutido em sede de audiência pública deve ser considerado pelo órgão administrativo ‘decididor’.”<sup>31</sup>

A Lei de Processo Administrativo<sup>32</sup> (Lei federal 9.784/1999) disciplina a consulta pública em seu art. 31 (“Quando a matéria do processo administrativa a consulta pública em seu art. 31 (“Quando a matéria do processo admin-

31. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, “As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro”, *RDA* 209/153-167, Rio de Janeiro, julho-setembro/1997.

32. Para uma apreciação da recente legislação de processo administrativo, Lei Federal Ari Sunfeld e Guillermo Andrés Muñoz, *As Leis de Processo Administrativo*.

volver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada”). As audiências públicas são previstas no art. 32 (“Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”).

Os arts. 33 a 35 complementam a disciplina desses institutos, ao facultar o trabalho integrado dos vários órgãos administrativos, o que é particularmente interessante no campo do urbanismo, dado o entrelaçamento de matérias (tais como habitação, saneamento, transportes, políticas de emprego e inclusão social) nos problemas urbanísticos mais complexos.

Resta examinar, por fim, quais os efeitos (a) da não-realização das audiências e consultas públicas previstas no Estatuto da Cidade; (b) da realização dessas mesmas audiências e consultas públicas.

A primeira questão refere-se à validade do processo de utilização de qualquer dos instrumentos de política urbana sem que se realizem os debates, audiências e consultas previstos no art. 43, II. Dado o caráter permissivo do dispositivo, entendendo que caberá a cada Município, no âmbito de sua competência, regulamentar as questões de desenvolvimento urbano, fixando as hipóteses de obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas.

Evidentemente, tais hipóteses devem ser abrangentes, compreendendo todo ato urbanístico que possa gerar consequências sobre direitos individuais, coletivos ou difusos dos habitantes da cidade, sob pena de se negar eficácia ao art. 43, II, do Estatuto da Cidade. Considerando a diretriz contida no art. 2º, XIII (“audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído ou a segurança da população”), nas situações em que haja efeitos danosos ao meio ambiente ou à segurança da população a audiência pública deve ser considerada requisito necessário, cuja falta acarretará a nulidade do processo.<sup>33</sup>

Nessa linha, o veto ao § 5º do art. 40<sup>34</sup> esvaziava a hipótese mais importante de participação popular prevista no Estatuto da Cidade, que é exata-

n. 9.784/99 e *Lei Paulista n. 10.177/98*, São Paulo, co-edição Sociedade Brasileira de Direito Público/Malheiros Editores, 1ª ed., 2ª tir., 2006; e Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, *Processo Administrativo*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2007.

33. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, “As audiências públicas ...”, *RDA* 209/153-167.

34. Dispunha o § 5º, vetado: “É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º”. São as seguintes as razões do veto: “Reza o § 5º do art. 40 que é

mente o processo de elaboração do plano diretor, para o qual se previu, nos termos do art. 40, § 4º, a "promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade", além de consulta pública a documentos e informações, compreendendo esses mecanismos participativos também a fiscalização da implementação do plano. Evidentemente, nada impede – ao contrário, tudo recomenda – que o Município, no âmbito da sua competência, acolha o disposto no art. 40, § 4º, e institua espontaneamente a audiência e a consulta públicas no processo de elaboração do plano diretor.

Entretanto, na medida em que retirou a obrigatoriedade do contraditório nesse procedimento, o veto tolheu a plenitude do princípio da gestão democrática no instrumento fundamental da lei, o plano diretor, documento que vincula a aplicação de todos os demais instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Entendo faltar base jurídica ao veto, na medida em que a exigência da realização de audiência pública para o plano diretor consiste em nada mais que norma geral de aplicação do princípio democrático consagrado no art. 1º da Constituição Federal, em conjugação com outros princípios constitucionais destacados neste tópico. Essa diretriz não fere a autonomia municipal, uma vez que o processo de discussão e aprovação do plano diretor permanece sujeito a disciplina própria, estabelecida pelo Poder Legislativo em cada Município.

Outra hipótese de consulta pública obrigatória é a prevista no art. 37, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, relativa aos documentos integrantes de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Finalmente, há a questão mais complexa dos efeitos a serem atribuídos às audiências públicas e às posições nelas produzidas, se vinculantes ou não. Sobre essa questão, embora não haja ainda conclusão definitiva da doutrina processual administrativista, deve-se considerar que sem a vinculatividade perderia grande parte de seu sentido a realização das audiências públicas, que teriam papel apenas figurativo.

#### 1.4 Inciso III: conferências sobre assuntos de interesse urbano

No direito positivo vigente no Brasil a figura das conferências é prevista no âmbito da saúde pública, na Lei 8.142/1990, cujo art. 1º prevê

"nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º". Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo, que assegura a autonomia legislativa municipal. Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo Municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o *caput* do art. 29 da Carta Magna. O disposto no § 5º do art. 40 do Projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado".

como instâncias colegiadas do Sistema Único de Saúde a Conferência de Saúde e os conselhos de saúde. O § 1º do artigo assim dispõe: "A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta e pelo Conselho de Saúde". Isso considerando que no campo da seguridade social é assegurada pela Constituição Federal a participação dos diversos pólos de interesses.<sup>35</sup>

Em outros campos ligados aos direitos sociais também têm sido realizadas conferências, como é o caso da Criança e Adolescente, Assistência Social etc., em paralelo com a atuação dos conselhos respectivos, tal como destacado em relação ao inciso I do art. 43, acima comentado.

Essa participação multifacetada, embora não seja expressa em termos constitucionais para o âmbito urbanístico, deve ser reproduzida nas conferências de política urbana, por força do inciso III, com a participação dos vários setores envolvidos nos processos de desenvolvimento urbano, a partir das indicações do art. 2º, II, do Estatuto da Cidade – isso é, os habitantes da cidade, a população carente, empresários da indústria imobiliária, governo, representantes dos setores de transporte, meio ambiente etc.

As conferências devem ser vistas mais como foros para a formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas, do que propriamente como um expediente legal vinculante. Governos menos envolvidos com o processo democrático poderão fazer das conferências, assim como dos conselhos, espaços burocratizados pouco influentes para a determinação concreta dos rumos da política urbana. Inversamente, governos comprometidos com posições democráticas tenderão a se utilizar das conferências como espaços de avaliação de rumos políticos e consulta aos setores importantes da sociedade nessa matéria.

#### 1.5 Inciso IV: iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

A iniciativa popular de projeto de lei rege-se pelo disposto no art. 61, § 2º, da Constituição Federal.<sup>36</sup>

35. Constituição Federal, art. 194, VII: "caráter democrático e descentralizado da Administração, mediante gestão quadripartite, com participação do trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados".

36. "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."

Destaque-se no Estatuto da Cidade a quantidade de matérias que depende de aprovação em lei, especialmente o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º), o IPTU progressivo (art. 7º), o direito de preempção (art. 25, § 1º), a outorga onerosa do direito de construir (art. 30), as operações urbanas consorciadas (art. 32), a transferência do direito de construir (art. 35) e a obrigatoriedade de Estudo de Impacto de Vizinhança, nas hipóteses do art. 36. A maioria desses dispositivos depende também de previsão no plano diretor.

Rigorosamente, essa previsão não altera a situação já facultada pela Constituição. O que importa considerar é que, não se tratando de matéria de lei reservada à iniciativa do Poder Executivo, a iniciativa popular terá possibilidade de propor os textos de lei em diversas modalidades de intervenções urbanísticas.

A menção à iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano é — essa, sim — inovadora, ao dotar o movimento popular de um poder significativo de interferir nas intervenções urbanas em curso ou propor atuações de seu interesse direto. Veja-se, por exemplo, o caso de operação urbana consorciada, em que poderá caber à iniciativa popular proposta alternativa de “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” (art. 33, III) — o que confere a essa população uma condição de negociação muito mais favorável no processo.

Também a hipótese do art. 35, III, comporta a iniciativa popular de “programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social” no bojo da negociação de lei de transferência do direito de construir.

A iniciativa popular pode ser importante ainda como impulso para uma posição ativa dos movimentos, na medida em que “programas e projetos habitacionais de interesse social”, previstos no art. 48, possam ser propostos de acordo com as suas próprias diretrizes.

No entanto, a eficácia do dispositivo da iniciativa popular de planos, programas e projetos dependerá dos termos em que for regulamentada a iniciativa popular nessas matérias, a cargo do Poder Legislativo Municipal.

Além disso, vale a advertência feita acima, no sentido de que a sim- ples aprovação formal tanto da lei como dos planos e programas pode não ser suficiente para garantir sua efetividade. Sem recursos e suporte técnico adequado dificilmente os projetos urbanísticos mais arrojados sairão do papel. Ainda assim, deve-se reconhecer que os instrumentos legais de participação são elementos que favorecem a organização popular e, com isso, inspiram uma melhoria na condição de cidadania de boa parte dos habitantes hoje inteiramente excluídos do direito à cidade.

### 1.6 Inciso V (vetado): referendo popular e plebiscito

*Razões do veto:* “Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei n. 9.709, de 18.11.1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou lei orgânica municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da lei orgânica municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.

“Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei n. 9.709/1998 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios.”

De acordo com sua própria fundamentação, o veto prender-se-ia a razões de técnica legislativa, não obstante, portanto, à utilização dos instrumentos do referendo popular e do plebiscito em questões de interesse da cidade. Nesse sentido, o veto é inócuo, não devendo o Poder Público Municipal abrir mão da utilização desses importantes mecanismos da Democracia direta — ainda muito pouco utilizados entre nós, a despeito da expressa previsão nos incisos I e II do art. 14 da Constituição Federal e da regulamentação pela Lei federal 9.709/1998 — para ampliar as oportunidades de consulta aos habitantes da cidade sobre assuntos de seu interesse.

O argumento técnico é inconsistente, diga-se, na medida em que a menção aos instrumentos da gestão democrática neste capítulo do Estatuto da Cidade tem finalidade de sistematizar o assunto em relação ao objeto da lei — a gestão da cidade — que delimita um interesse específico e cria um campo de aplicação peculiar. A se admitir o fundamento do veto em seu suposto rigor, deveriam ser vetados, pelo menos em parte, também o inciso II, posto que as audiências e consultas públicas são disciplinadas pela Lei de Processo Administrativo (Lei federal 9.784/1999), e o inciso IV, uma vez que o art. 61, § 2º, da Constituição Federal já disciplinou a iniciativa popular de projeto de lei.

### 2. Art. 44

Tendo em vista as ressalvas feitas acima quanto à insuficiência de meios legais desacompanhados da necessária dotação de recursos, é auspiciosa a referência ao tema da gestão orçamentária no Estatuto da Cidade, ainda mais sob o tratamento da gestão democrática.

Pondo-se de lado certos aspectos polémicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como a busca do equilíbrio orçamentário dentro do exer-



um dos Poderes, exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas (arts. 70 e 71 da CF), e ao controle interno, exercido pelos Poderes Públicos sobre suas próprias atividades (arts. 70 e 74).

O controle direto previsto no art. 45 do Estatuto da Cidade é mais dilatado que a permissão conferida pelo art. 74, § 2º, da Constituição Federal,<sup>42</sup> não apenas no tocante à legitimação, que abrange comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, mas também no que respeita ao objeto do controle. Este, embora contemple aspectos econômicos e financeiros, transcende-os, podendo englobar qualquer elemento de avaliação das políticas urbanas, tais como prioridade dos problemas, adequação das medidas adotadas, proporcionalidade entre meios e fins etc., acionando-se os meios legais apropriados para cada um desses aspectos. Além disso, o controle direto não será exercido necessariamente perante o Tribunal de Contas, mas pode acionar o poder fiscalizatório do Ministério Público ou a atividade parlamentar de investigação – sem falar, evidentemente, na gama de ações e medidas judiciais disponíveis (ação civil pública, mandado de segurança, mandado de segurança coletivo etc.).

Finalmente, a idéia de pleno exercício da cidadania remete, entre outras, à noção de controle judicial dos atos emanados dos organismos gestores. Uma das manifestações da cidadania nesse sentido é a proposição de ação popular, hoje prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, sem falar nas reclamações sobre serviços públicos, no acesso à informação, no direito de representação (art. 37, § 3º, da CF) e no controle da improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF), bem como em todas as formas legais de controle dos atos administrativos e de governo, de iniciativa de cidadãos ou entidades representativas da sociedade civil.

42. “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”