

CRISTINA FERNANDES MANSUETI

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E CONSELHOS
MUNICIPAIS:
UM EXEMPLO LOCAL**

Artigo apresentado à Escola Superior do Ministério Público, como exigência para aprovação no Curso de Pós-Graduação em Direito Urbanístico e Ambiental, sob a orientação da Professora Doutora Betânia de Moraes Alfonsin.

Porto Alegre

2012

RESUMO

MANSUETI, Cristina Fernandes. *GESTÃO DEMOCRÁTICA E CONSELHOS MUNICIPAIS: Um Exemplo Local*. 2012. 21 folhas. Artigo apresentado à Escola Superior do Ministério Público, como exigência para aprovação no Curso de Pós-Graduação em Direito Urbanístico e Ambiental.

O trabalho aborda a questão da efetividade da participação popular no planejamento urbano, tendo por base o contexto social frente a atual Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, apresentando os conselhos municipais como alternativas viáveis de efetivo controle social das políticas públicas, através de um exemplo concreto no Município de Taquara, no Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Democracia; Estado Democrático de Direito; Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Gestão Democrática; Controle Social; Conselho Municipal; Taquara.

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	4
<i>1.DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRATICO DE DIREITO</i>	5
<i>2. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DA CIDADE</i>	7
<i>3.CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA</i>	8
<i>4.CONACPLAN – UM EXEMPLO DO MUNICÍPIO DE TAQUARA</i>	9
4.1 Poderes	10
4.2 Membros	11
4.3 Acesso	13
4.3.1 Processo Eleitoral	13
4.3.2 Prestação de Contas	15
4.4 Regulamentação	15
<i>CONCLUSÃO</i>	16
<i>REFERÊNCIAS</i>	18
<i>ANEXO I - LEI MUNICIPAL N° 3.869/2007</i>	19
<i>ANEXO II - DECRETO N° 422/2006</i>	21

INTRODUÇÃO:

Transcorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal, a desigualdade social ainda persiste no nosso país, desafiando os fundamentos do Estado Democrático de Direitos.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), através das diretrizes que envolvem a participação popular, viabiliza o controle social da política urbana, representando uma forma de conferir efetividade ao princípio democrático insculpido na nossa Carta Magna.

O presente trabalho parte dessas premissas para apontar os Conselhos Municipais como instrumentos da diretriz da gestão democrática, trazendo o exemplo do Município de Taquara, apresentando o funcionamento do CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, principal ferramenta que a sociedade dispõe para fazer valer seu direito de participação nas políticas de desenvolvimento urbano.

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Democracia, segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, é um conceito histórico, mas não abstrato e estático. Sustenta ele que a democracia se constitui num processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. Considera, ainda, que *o conceito de democracia fundamenta-se na existência de um vínculo entre povo e poder*¹.

Com efeito, a história revela que a democracia se apresenta de diversas formas, de acordo com a sociedade e seu tempo. Referido autor aponta que a própria concepção de *povo* varia conforme o tempo, destacando frase de Ariel Burdeau: *“se sempre é o povo que governa, não é sempre o mesmo povo”*².

Atualmente, o que rege nossa sociedade, como fundamento do regime político brasileiro, é o princípio democrático, insculpido no parágrafo único do artigo 1º, da Constituição Federal.

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

Extrai-se do texto destacado a referência a duas formas de exercício do poder: por representação e diretamente, valendo transcrever trecho da obra de CANOTILHO e MOREIRA³:

Primeiramente, a democracia surge como um *processo de democratização*, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado acolhe os mais importantes elementos da *teoria democrática-representativa* (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da *teoria participativa* (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.).

¹ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª Ed., Malheiros, São Paulo, 1992, p. 114

² Obra citada, p. 115.

³ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra : Coimbra, 1991, “apud” MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 10ª Ed., São Paulo : Atlas, 2001, p. 49

A partir daí MORAES⁴ esclarece que *o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos [por representação] e de cada uma [diretamente] das pessoas na vida política do país.*

Essa breve conceituação doutrinária serve para introduzir uma reflexão crítica sobre como vem sendo exercida a democracia na nossa sociedade, através dos espaços legalmente constituídos, considerando-se que a evolução histórica do processo democrático aponta para a perpetuação da satisfação do interesse de uma minoria dominante no poder. Prova disso é que, considerando apenas o passado recente, transcorridas mais de duas décadas da promulgação de nossa Constituição Federal, o Brasil ainda desponta no cenário mundial como um dos países com maior desigualdade social, o que não se coaduna com o Estado Democrático de Direitos, conforme aponta a doutrina⁵:

A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.

Esse panorama instiga ao aprofundamento do sentido da democracia e da participação popular na gestão pública, a fim de encontrar uma forma de romper o círculo vicioso que assegura o “status quo” de uma minoria em detrimento de medidas de interesse geral no exercício do poder democrático.

Nesse sentido, destaca-se, novamente, a obra de José Afonso da Silva⁶:

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

Se o princípio democrático é fundamento do nosso regime político e a participação popular é instrumento da democracia, uma resposta à falta de efetividade do sistema pode ser a normatização e valorização de espaços deliberativos, com interação entre poder público e sociedade civil organizada (representantes e representados), como forma desta legitimar os atos daquele.

⁴ Obra citada, p. 49.

⁵ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª Ed., Malheiros, São Paulo, 1992, p. 111

⁶ Obra citada, p. 102

Nesse sentido, expõe Orlando Alves dos Santos⁷:

Na democracia, o exercício da autoridade e do poder é resultado das interações entre a legitimidade (vontade) conferida por eleições institucionalizadas constitucionalmente e as esferas públicas mobilizadas culturalmente por meio das associações e organizações da sociedade civil. Portanto, a política deliberativa baseia-se tanto em processos institucionalizados por uma Constituição e pela normatização do exercício do poder quanto na relação com arenas formadas pelas esferas públicas. Quando essas arenas constituem canais intermediários entre os representados e os órgãos representativos, institucionalizados ou não, na forma de **mecanismos e procedimentos que vinculam a esfera das decisões do governo e a sociedade civil**, podemos ter uma resposta ao menos parcial à crise contemporânea de representação desses órgãos, na medida em que aumenta o número de interesses e de segmentos que se fazem representar nas esferas decisórias, **gerando processos de formação democrática da opinião e da vontade que garantem maior representatividade e legitimidade ao governo e a suas decisões.**

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DA CIDADE:

A vigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) é um marco que viabiliza reverter a lógica da predominância do interesse de uma minoria quando dá forças ao controle social através das diretrizes que envolvem a participação popular, como seu artigo 2º, inciso II, a saber:

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

...

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

A lei não só estabeleceu a gestão democrática e participativa como diretriz mas também assegurou expressamente o seu exercício em mais de uma oportunidade, destacando-se, no caso do Plano Diretor, os debates, as audiências e consultas públicas como fatores legitimantes do próprio processo legislativo, havendo cominação de sanção para o Prefeito que descumprir, consoante artigos 40 e 52, VI:

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:

⁷ SANTOS, Orlando Alves dos, *Democracia e Governança Local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil*, p. 126. "In" SANTOS, Orlando Alves dos e WAHL, Joachim (Org.), *Cidade, Democracia e Justiça Social*, Rio de Janeiro: Fase: Rosa Luxemburg Foundation, 2004

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

...

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

...

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

MARCHEZAN ressalta a importância desses instrumentos e da participação da sociedade na gestão do patrimônio cultural, a saber:

Tais instrumentos **são aliados importantes no controle da especulação imobiliária** e de uma perspectiva urbana marcada pela hipertrofia da função da circulação – mercadorias e veículos – em detrimento à qualidade de vida.

Pérez Luño pontua que as leis do mercado não perdoam de seus especulativos os bens integrantes do patrimônio cultural, os quais são submetidos, como mercadorias, às regras do tráfico econômico.

Como forma de resistência à eliminação de tudo o que possa refrear essa urbanização predatória, que convola as cidades em depósitos de pessoas e de carros, uma das receitas a serem prescritas é a afirmação das políticas de preservação do patrimônio cultural. Não de qualquer patrimônio. Ou seja, há que se afirmar a necessidade de que a sociedade assumira uma visão humanista desse bem jurídico, rompendo com a perspectiva essencialista do patrimônio – na qual era visto como um fim em si mesmo, como objeto de contemplação e até de estudos, símbolo da Nação. A perspectiva humanista confere importância ao patrimônio enquanto fator relevante para o desenvolvimento da personalidade humana, do crescimento espiritual do indivíduo.

Essas estratégias preservacionistas centradas no urbano têm de ostentar um compromisso com reais melhorias na qualidade de vida, sobretudo daquelas camadas da população menos privilegiadas.

Monnet adverte que algumas políticas supostamente de revitalização, preservação ou de restauração patrimonial, aparentando neutralidade política, acabam por imprimir uma especial legitimação de um *status quo* por vezes perverso. Assim, no afã de controlar esse possível ímpeto **é importante levar em conta dois princípios inarredáveis na gestão patrimonial: a participação comunitária na tomada de decisões e a tomada em consideração da população residente**, como recomenda a especialista peruana Cárdenas.⁸

3. CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:

O Estatuto da Cidade prevê, em seu artigo 43, os órgãos colegiados dentre os instrumentos elencados para garantir a gestão democrática da cidade, a saber:

⁸ MARCHEZAN, Ana Maria Moreira, *O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a proteção do patrimônio cultural urbano*, "in" Revista de Direito Ambiental, ano 12, nr. 48, out-dez/2007, Ed. RT, pp. 47-48.

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;

...

Dessa forma, é possível concluir que os Conselhos Municipais se constituem na principal ferramenta que a sociedade dispõe para fazer valer seu direito de participação nas políticas de desenvolvimento urbano, já que o Plano Diretor é o instrumento básico dessa política e a gestão democrática sua diretriz.

Entretanto, para que os conselhos municipais cumpram seu mister, é preciso que não sejam apenas órgãos consultivos, mas tenham poderes deliberativos, e sua composição obedeça a um regime de escolha democrática, através de um processo no qual se assegure ampla participação da sociedade organizada, sob pena de terem uma atuação limitada e meramente burocrática, muitas vezes destinada a assegurar aquele *status quo* referido anteriormente.

O que importa destacar, neste ponto, é que o Estatuto da Cidade se constitui numa inovação legislativa que atribui à própria sociedade o poder de participar das decisões sobre o planejamento urbano. Entretanto, não basta a previsão legal, pois o direito precisa ser exercido de fato e, para tanto, a população precisa ter acesso ao conhecimento, vontade e possibilidade de participar. Por isso, entende-se que o Plano Diretor é um começo, e os Conselhos Municipais podem dar continuidade no processo democrático, mas a efetividade e legitimidade desse processo, como fruto de uma genuína participação popular, é algo a ser construído com o tempo e de acordo com cada sociedade.

4. CONACPLAN – UM EXEMPLO DO MUNICÍPIO DE TAQUARA:

No caso do Município de Taquara, o Plano Diretor já estabeleceu a competência e forma de atuação do Conselho Municipal criado para

acompanhar e fiscalizar a aplicação dessa legislação, bem como a composição paritária e forma de acesso dos membros, a saber:

Art. 43 – Fica instituído o CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, **com atuação de natureza deliberativa e consultiva**, que tem por finalidade exercer o permanente acompanhamento e controle do Plano Diretor de Taquara, sugerindo políticas, planos e programas de desenvolvimento municipal, ao qual compete:⁹

I - Assessorar o Poder Executivo quanto a aplicação, implementação, regulamentação e atualização do Plano Diretor e das demais legislações de cunho urbanístico e ambiental;

II – promover debates sobre planos e projetos urbanísticos;

III – receber e encaminhar para discussão, matérias oriundas de setores da comunidade que sejam de interesse coletivo;

IV – propor ao Poder Executivo a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;

V – aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, bem como indicar alterações que entender necessárias.

Parágrafo Único - Os representantes da sociedade civil organizada serão indicados por esta, na forma em que a Lei que criar o Conselho o dispuser.

Vale destacar que a redação original do artigo 43 não previa o caráter deliberativo, que só veio a surgir no ano seguinte, pela insistência da comunidade atuante, através de reunião no próprio Conselho Municipal, onde se sugeriu a alteração da redação para adequar o que já vinha sendo solicitado nas audiências públicas, resultando, então, na Lei nº. 3.869/2007¹⁰, que também veio a alterar alguns prazos estabelecidos no Plano Diretor para regulamentação de diversos instrumentos, justamente porque o Conselho já vinha alertando para a omissão nas definições das diretrizes do Município.

4.1 Poderes

O Conselho é órgão consultivo e deliberativo em matérias pertinentes à gestão da política urbanística do município, consoante artigo 1º de seu regimento interno, com destaque:

1º O CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, instituído pela Lei Municipal nº 3.715/06, e estruturado pelo Decreto Municipal nº 422/2006, **é órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua**

⁹ Redação dada pela Lei nr. 3869/2007, http://www.camarataquara.com.br/lei/arquivo/1303_3869.pdf

¹⁰ Vide lei anexa

competência, fiscalizador e normativo, sendo a principal instância de consulta do Poder Público para a gestão da política urbanística do Município.

A atuação se dá por meio de análise e deliberação das matérias encaminhadas pela Secretaria Municipal do Planejamento, sendo que, conforme a relevância e pertinência, o tema pode ter tramitação nas Câmaras Técnicas, consoante norma regimental:

Art. 23. As Câmaras Técnicas serão:

I - permanentes: as que subsistem sem prazo determinado para sua extinção, as quais estão enumeradas no art. 27 deste Regimento e cuja criação ou extinção se fará através de resolução do CONACPLAN, atendendo aos requisitos deste Regimento;

II - temporárias: as que são constituídas com finalidades especiais e que se extinguem quando preenchido o fim a que se destinam ou quando expirado o seu prazo de duração.

Art. 24. As Câmaras Técnicas serão **constituídas de forma paritária e tripartite** por, no mínimo, três e por, no máximo, seis entidades, definidas em reunião plenária.

§ 1º Poderá qualquer entidade do CONACPLAN, através de um representante indicado, participar de mais de uma Câmara Técnica.

§ 2º A Câmara poderá ser constituída por pessoa diversa dos conselheiros titulares e suplentes da Plenária, desde que indicada através de ofício pelas instituições que compõem o Conselho;

§ 3º Após aprovação da proposta, a Coordenação expedirá o competente Ato de criação, que será publicado mediante Resolução própria.

4.2 Composição

A composição do conselho é paritária, característica já assegurada no próprio Plano Diretor, assim como a eleição em audiência pública dos representantes não-governamentais, consoante artigo 44:

Art. 44 – O CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN compõe-se de 12 (doze) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito Municipal, com mandato bienal, tendo a seguinte composição:

I - 04 (quatro) representantes governamentais;

II- 04 (quatro) representantes de entidades não-governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano;

III– 04 (quatro) representantes da comunidade, indicados pelas Associações Comunitárias legalmente constituídas.

§ 1º - O funcionamento do CONACPLAN será regulamentado por Lei Municipal.

§ 2º- **Os representantes das entidades não-governamentais e da comunidade serão indicados através de audiência pública.**

§ 3º - O CONACPLAN será constituído no prazo de 60(sessenta dias) a contar da data da promulgação desta Lei.

A paridade é essencial para assegurar a representação de diversos segmentos sociais afins à matéria urbanística, bem como da própria

comunidade organizada e interessada, como forma, ainda, de tentar evitar a sobreposição de interesses de um determinado segmento, contribuindo para o surgimento de novas/diferentes idéias, ampliando o leque de discussão e legitimidade para deliberação.

Observa-se que, dentre os segmentos não-governamentais, somente entidades são admitidas, evitando o exercício da atividade por apenas uma pessoa, incentivando a atuação em forma organizada e representativa.

Outrossim, a indicação por audiência pública confere maior transparência ao processo, elemento essencial à democracia.

O mandato dos membros é bienal, havendo previsão de substituição em caso de saída voluntária ou decorrente de excesso de faltas, conforme artigos 4º e 5º do Regimento Interno:

Art. 4º O CONACPLAN será composto conforme o disposto no art. 44 da Lei Municipal nº 3.715, de 9 de outubro de 2006.

§ 1º Não será admitido o ingresso de entidade, posterior a primeira composição do CONACPLAN, salvo para substituir entidade que tenha requerido a sua saída do Conselho ou tenha sido excluída nos termos deste Regimento, observado sempre o caráter tripartite e paritário do Conselho.

§ 2º Nenhum membro do CONACPLAN, titular ou suplente, poderá representar mais de uma instituição durante o respectivo mandato.

Art. 5º A entidade que for notificada das ausências não justificadas de seu representante, conforme o disposto no art. 17, inciso I, deste Regimento, deverá, no prazo de 15 (quinze) dias, indicar novos representantes, sob pena de perder o seu assento no CONACPLAN, sendo substituída pela primeira instituição que constar na lista de espera, a qual deve ser estabelecida quando da eleição dos componentes do conselho.

Parágrafo único. Em não existindo lista de espera para composição do CONACPLAN, deverá ser realizada nova eleição para composição da vaga.

A participação é tão importante para o funcionamento do conselho que se o membro faltante não for substituído, a própria entidade é excluída da composição, consoante artigos 60 a 62:

Art. 60. Serão excluídas do CONACPLAN, mediante deliberação do plenário, a entidade que, após notificada do não comparecimento de seus representantes, titular e suplente, a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas, sem justificativa, não realizar a respectiva substituição.

Parágrafo único. A substituição a que se refere o caput deste artigo deverá ser formalizada pela entidade no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da notificação.

Art. 61. A entidade não governamental excluída do CONACPLAN será substituída pela suplente constante na lista de suplência originada na Assembléia Pública em que foram eleitas as entidades para constituição do Conselho.

Art. 62. Em se tratando de entidade governamental, será requerida ao Sr. Prefeito Municipal, através de ofício, a indicação de novas entidades para comporem o Conselho.

A coordenação do conselho é exercida em rodízio, permanecendo o membro nessa função por um período calculado de forma a que todos os segmentos tenham oportunidade de ocupar o cargo durante o biênio do mandato geral, consoante artigo 19 do regulamento:

Art. 19. A Coordenação do CONACPLAN será exercida por três instituições representativas por cada um dos setores que fazem parte do Conselho, as quais se revezarão a cada oito meses na presidência das reuniões.

Parágrafo único. Na eventual ausência do representante da instituição coordenadora presidente, a reunião será presidida pela instituição coordenadora mais antiga no CONACPLAN.

4.3 Acesso

Aqui está o grande diferencial desse conselho, uma vez que normatizou a forma de ingresso dos membros com o intuito de viabilizar o amplo acesso, através de medidas que assegurem a publicidade e transparência do processo eleitoral, assim como da própria atuação do conselho no curso do mandato.

Dessa forma, o acesso aos trabalhos do CONACPLAN pode ser apreciado pelo prisma do processo eleitoral, que rege o ingresso dos membros, como também pode ser apreciado pelo prisma da prestação de contas à comunidade.

4.3.1 processo eleitoral

Como visto, o Plano Diretor (artigo 44, § 2º) já assegurou a indicação dos membros por audiência pública, sendo o processo regulamentado no Regimento Interno, onde prevista a formação de uma comissão eleitoral antes de expirar o mandato, bem como a publicação de um edital informando a abertura do processo eleitoral:

Art. 58. A eleição das entidades não governamentais para composição do CONACPLAN ocorrerá em assembléia pública própria, com esta finalidade, e será conduzida por comissão eleitoral indicada pelo Plenário do Conselho, respeitada a composição paritária.

Parágrafo único. Caberá à plenária do conselho aprovar **edital, que deverá ser publicado na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, indicando as normas que regerão o processo eleitoral.**

§ 1º A Coordenação deverá convocar reunião para formar a Comissão Eleitoral noventa (90) dias antes de expirar os mandatos dos integrantes do CONACPLAN.

Art. 59. Durante a realização da assembléia pública, serão eleitas primeiras as instituições não governamentais, para, somente após, proceder-se à indicação das instituições governamentais, respeitadas as normas contidas neste Regimento.

Através de Resolução, em 2008, o conselho regulamentou a composição da comissão eleitoral e a forma de ingresso, admitindo uma recondução de entidade não-governamental por mandato, em forma de rodízio, desde que preencha os requisitos gerais de habilitação e não tenha extrapolado o número de faltas no biênio, consoante artigo 3º da Resolução 001/2008.

Artigo 3º - A substituição das entidades não governamentais dar-se-á na forma de rodízio, assegurando a recondução de uma entidade de cada segmento, a fim de não prejudicar a continuidade dos trabalhos. Excepcionalmente, para o biênio seguinte ao primeiro mandato, será permitida a recondução de duas entidades, tendo em vista a necessidade de consolidar procedimentos já iniciados.

§ 1º As entidades só terão asseguradas sua permanência em um mandato e desde que cumpram os requisitos de habilitação, devendo submeter-se a novo processo eleitoral no biênio subsequente ao que tiver sido reconduzida.

§ 2º Somente terá direito a ser reconduzida a entidade que, além de cumprir os requisitos de habilitação, não tiver extrapolado o número de faltas, na forma do Regimento Interno, submetendo-se ao processo de habilitação, cumprindo seus requisitos;

§ 3º A freqüência nas reuniões plenárias é critério de desempate para recondução, de forma que terão asseguradas a recondução as entidades com maior índice freqüência.

Ao estabelecer a freqüência como requisito de recondução e também critério de escolha da entidade, mais uma vez, fica evidente a importância que o Órgão dá à participação dos membros.

O Órgão também se preocupa com a representatividade da entidade membro, estabelecendo, na Resolução de 2008, os seguintes requisitos para habilitação:

Art. 6º - Para requerer os credenciamentos previstos nos artigos antecedentes, as instituições representativas das entidades não-governamentais deverão encaminhar sua inscrição junto a Secretaria de Planejamento e Habitação do Município, mediante protocolo oficial, nos prazos previstos no Edital, acompanhada dos seguintes documentos:

I – Cópia do Estatuto Social comprovando que a instituição possui sede ou representação oficial neste Município e está regularmente constituída há, pelo menos, um ano antes da publicação do Edital de abertura do presente processo eleitoral;

II - Comprovante do Registro junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ;

III – Cópia da Ata que demonstre a eleição da atual Diretoria;

IV – Ofício da entidade, por seu representante legal, dirigido ao CONACPLAN, solicitando seu credenciamento de acordo com as normas estabelecidas para o processo eleitoral, optando preliminarmente pelo segmento a se candidatar e indicando

seus representantes, identificando os membros titular e suplente, acompanhada de ata de reunião na qual tais membros foram escolhidos, salvo justificativa expressa.

Parágrafo único – A opção pelo segmento poderá ser reconsiderada pela comissão Paritária Eleitoral em caso de falta de candidatos no prazo do credenciamento, sem prejuízo dos requisitos previstos nos artigos 4º e 5º, em deliberação prévia à habilitação.

4.3.2 prestação de contas

Outro viés do acesso aos trabalhos do Conselho Municipal está na elaboração e divulgação de relatórios anuais, conforme artigo 18 do Regimento Interno:

Art. 18. O CONACPLAN elaborará Relatório Anual de suas atividades.

§ 1º Os relatórios de que trata o *caput* deste artigo deverão ser aprovados em Plenário, durante a última sessão de cada ano.

§ 2º Após aprovação em plenário, caberá à Coordenação dar publicidade aos relatórios na imprensa oficial e outros meios de comunicação, bem como encaminhá-los ao prefeito, ao Ministério Público e à Câmara Municipal de Vereadores.

A título de exemplo, o relatório do ano 2008, além de conter as informações básicas sobre competência e composição do conselho, consignava um extrato de cada ata de reunião e a frequência de cada membro, discriminando todos os ofícios expedidos durante o ano e as pendências para o ano seguinte, sendo essas arroladas na primeira pauta do ano e assim sucessivamente.

4.4 Regulamentação

O CONACPLAN foi criado pela Lei Municipal nº 3.715, de 10 de outubro de 2006 (Plano Diretor), e exerce sua competência nos termos dos Decretos nºs 422/2006¹¹, 455/2006 e Regimento Interno, aprovado em 14 de março de 2007, que dispõe sobre as normas de sua organização e funcionamento.

¹¹ Vide anexo

CONCLUSÃO

Figurando o Brasil na lista dos países com maior índice de desigualdades sociais, constata-se que o país ainda não amadureceu suficientemente seu sistema democrático. Transcorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal, que traz o princípio democrático já no seu primeiro artigo, a evolução histórica aponta para a perpetuação da satisfação do interesse de uma minoria dominante no poder.

Se o princípio democrático é fundamento do nosso regime político e a participação popular é instrumento da democracia, a normatização e valorização de espaços deliberativos, com interação entre poder público e sociedade civil organizada representa uma resposta à falta de efetividade do atual sistema democrático.

O Estatuto da Cidade reforça o princípio democrático ao erigir o Plano Diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana e assegurar a participação da sociedade no processo legislativo, estabelecendo a gestão democrática como diretriz tão forte que pode até comprometer a legitimidade da própria lei se não for observada.

Nesse sentido, os conselhos municipais podem ser um instrumento bastante eficaz para a implementação prática e local da diretriz federal da gestão democrática, representando o controle social das políticas de desenvolvimento e expansão urbana, desde que se constituam em órgãos colegiados deliberativos, com atuação paritária, independente e autônoma, o que só se consegue através de um processo democrático de escolha dos membros que deverão representar com isenção e efetividade os interesses da sociedade civil organizada.

O Município de Taquara, através da sociedade civil organizada, por ocasião da elaboração do seu Plano Diretor, incorporou a diretriz da gestão democrática ao prever, em referida legislação, que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN, seria um órgão paritário e teria poderes consultivos e deliberativos.

O CONACPLAN, então, deu início às suas atividades e normatizou seu funcionamento, através de Regimento Interno, que inova em muitos aspectos, destacando-se a composição paritária, por segmento social e restrita a entidades regularmente constituídas. O processo de escolha dos membros é diferenciado, assegurando-se a publicação de edital e audiência pública. Ainda, há a obrigatoriedade de publicidade de seus atos, através da emissão, divulgação e publicação de relatórios anuais.

REFERÊNCIAS

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra : Coimbra, 1991, “apud” MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 10ª Ed., São Paulo : Atlas, 2001

MARCHEZAN, Ana Maria Moreira, *O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a proteção do patrimônio cultural urbano*, “in” Revista de Direito Ambiental, ano 12, nr. 48, out-dez/2007, Ed. RT.

MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 10ª Ed., São Paulo : Atlas, 2001, p. 49

SANTOS, Orlando Alves dos, *Democracia e Governança Local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil*, p. 126. “In” SANTOS, Orlando Alves dos e WAHL, Joachim (Org.), *Cidade, Democracia e Justiça Social*, Rio de Janeiro: Fase: Rosa Luxemburg Foundation, 2004

SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª Ed., Malheiros, São Paulo, 1992.

ANEXO I

LEI MUNICIPAL N° 3.869/2007

“Altera a Lei Municipal n° 3.715/06 – Plano Diretor do Município, e dá outras providências.”

GUIDO MÁRIO PRASS FILHO, Prefeito Municipal de Taquara em Exercício, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica, FAZ SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei.

Art. 1° - Fica alterado o Art. 30, da Lei Municipal n° 3.715, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor do Município, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 30 – Deverá ser elaborado, no prazo máximo de 08 (oito) meses, o Plano de Gestão Ambiental, delimitando áreas de proteção e preservação permanente, e contemplando obrigatoriamente um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, voltado à reciclagem e disposição final adequada.”

Art. 2° - Ficam alterados os parágrafos 3° e 4° do Art. 42, da Lei Municipal n° 3.715, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor do Município, que passam a ter a seguinte redação:

“(…)

Parágrafo 3° - Fica estabelecido o prazo de 240 dias, a contar da data da promulgação desta Lei, para o Município apresentar a Lei do Parcelamento do Solo.

Parágrafo 4° - Fica estabelecido o prazo de 240 dias, a contar da data da promulgação desta Lei, para o Município apresentar a Lei do Código de Obras.

(…).”

Art. 3° - Fica alterado o caput do Art. 43, da Lei Municipal n° 3.715, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor do Município, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 43 – Fica instituído o CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, com atuação de natureza deliberativa e consultiva, que tem por finalidade exercer o permanente acompanhamento e controle do Plano Diretor de Taquara, sugerindo políticas, planos e programas de desenvolvimento municipal, ao qual compete:

(…).”

Art. 4° - Fica revogada a Lei Municipal n° 3.823, de 05 de janeiro de 2007.

Art. 5° - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO MUN. CEL. DINIZ MARTINS RANGEL, Taquara, RS, 14 de maio de 2007.

GUIDO MÁRIO PRASS FILHO
Prefeito Municipal em Exercício

ANEXO II

DECRETO N° 422/2006

“Dispõe sobre os procedimentos de escolha dos representantes das entidades não-governamentais e da comunidade, para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN, e dá outras providências.”

CLÁUDIO KAISER, Prefeito Municipal de Taquara, RS, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica Municipal,

Considerando o que dispõe o Art. 44, e seus parágrafos 2° e 3°, da Lei Municipal n° 3.715/06 – Plano Diretor do Município, estabelecendo que a escolha dos representantes das entidades não-governamentais e da comunidade, para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN será efetuada através de Audiência Pública;

Considerando a aplicação da Lei Municipal n° 3.659/06, que dispõe sobre a realização de audiências públicas pelo Poder Executivo;

DECRETA:

Art. 1° - A Audiência Pública para escolha dos representantes das entidades não-governamentais e da comunidade, para compor o CONACPLAN, será realizada atendendo os preceitos previstos neste Decreto.

Parágrafo Único – O Prefeito Municipal designará uma Comissão para realizar a Audiência Pública prevista no caput, a qual terá as seguintes atribuições:

I – Receber os requerimentos para credenciamento das instituições interessadas em participar do processo de formação do CONACPLAN.

II – Conferir os requisitos para o credenciamento das instituições, conforme as exigências previstas neste Decreto.

III – Deferir ou indeferir, neste caso com fundamentação, todas os requerimentos para credenciamento das instituições.

IV – Conduzir, com clareza e transparência, todo o procedimento da Audiência Pública para escolha das instituições não-governamentais, junto ao CONACPLAN.

V – Providenciar o registro de todos os atos desta Audiência Pública.

Art. 2° - Poderão requerer credenciamento para concorrer a uma vaga junto ao CONACPLAN, representando as entidades não-governamentais, nos termos do Inciso II do Art. 44, da Lei Municipal n° 3.715/06, as instituições que apresentarem como objetivos em seus estatutos sociais, a atuação nas seguintes áreas:

I – Engenharia Civil.

II – Arquitetura.

III – Urbanismo.

IV – Ambiental.

V – Imobiliária.

VI – Direito.

Art. 3° - Poderão requerer credenciamento para concorrer a uma vaga junto ao CONACPLAN, representando a comunidade, nos termos do Inciso III do Art. 44, da Lei Municipal n° 3.715/06, as instituições não-governamentais constituídas na forma de Associações de Bairro e outras de natureza comunitárias, legalmente constituídas.

Art. 4º - Para requerer os credenciamentos previstos nos artigos antecedentes, as instituições representativas das entidades não-governamentais deverão encaminhar sua inscrição junto a Secretaria de Planejamento e Habitação do Município, acompanhada dos seguintes documentos:

I – Cópia do Estatuto Social comprovando que a instituição está regularmente constituída a mais de um ano, e que possui sede neste Município;

II - Comprovante do Registro junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ.

III – Cópia da Ata que demonstre a eleição da atual Diretoria.

Parágrafo Único – O prazo máximo para requerer credenciamento será até duas horas de antes do início da Audiência Pública prevista no Art. 1º deste Decreto.

Art. 5º – A escolha dos integrantes do CONACPLAN, representando as entidades previstas nos arts. 2º e 3º, deste Decreto, será efetuada por livre escolha e indicação dentre os credenciados, ou, se não houver consenso, na forma de sorteio.

Art. 6º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO MUN. CEL. DINIZ MARTINS RANGEL – Taquara, 21 de novembro de 2006.

CLÁUDIO KAISER

Prefeito Municipal

Registre-se e Publique-se.

Jozsef Cseke

Secretário de Administração