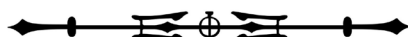


Os Tribunais de Contas na efetivação do Planejamento Urbano: uma atuação possível?

Felipe Fernandes de Souza¹
Simiaia do Socorro Sales das Mercês²



RESUMO:

Neste artigo argumenta-se sobre um papel possível dos Tribunais de Contas no processo de implementação e de monitoramento de Planos Diretores Municipais, no sentido de contribuir para torná-los efetivos instrumentos de planejamento e de gestão, utilizados para orientar as políticas urbanas. Essa possibilidade alinha-se ao pensamento que tem vislumbrado uma ampliação da atuação dos Tribunais no ciclo das políticas públicas, apesar dos constrangimentos observados na indicação dos seus membros, e não desconsidera as dimensões política, ideológica e institucional que envolvem a formulação e a implementação dos planos diretores. Sem discutir a qualidade dos planos municipais elaborados na vigência do Estatuto da Cidade, mas tomando-os como expressão da correlação de forças sociais e da capacidade institucional existente num momento em determinado local e a par da fragilidade na implementação desses instrumentos, propõe-se pensar para as Cortes de Contas uma atuação que exceda a mera verificação dos aspectos legais relativos à dimensão orçamentário-financeira das políticas urbanas executadas.

Palavras-chave: Plano Diretor Municipal. Tribunal de Contas. Política Urbana. Planejamento Urbano.

1 Mestre em Gestão Pública. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA). E-mail: felipesouza@controleexterno.com.br.

2 Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará. E-mail: simrcs@yahoo.com.br.

ABSTRACT: In this paper it is argued about a possible role of Tribunais de Contas in the process of implementing and monitoring de Planos Diretores Municipais, in order to contribute to make them effective instruments of planning and management, used to guide urban policies. This possibility is aligned with the thought that has glimpsed an expansion of the role of the Tribunais de Contas in the cycle of public policy, despite the constraints observed in the designation of their members, and does not ignore the political, ideological and institutional dimensions involving the formulation and implementation of master plans. Without discussing the quality of municipal plans drawn up in the presence of the Estatuto da Cidade, but taking them as an expression of the balance of social forces and the existing institutional capacity at a time in a certain place and aware of the weakness in the implementation of these instruments, it is proposed to think to the Tribunais de Contas a performance that exceeds the mere verification of the legal aspects of the budgetary and financial dimension of urban policies implemented.

Keywords: Master Plan. Tribunal de Contas. Urban policy. Urban planning.

INTRODUÇÃO

A ação do Estado não deve prescindir da atividade de planejamento. No Brasil, contudo, o planejamento urbano *stricto sensu* não tem cumprido o papel de orientador das ações públicas estatais sobre o processo de urbanização e sobre o espaço urbano. Historicamente e de modo geral, o planejamento urbano, expresso nos planos diretores urbanos, não são implementados, suscitando, inclusive, a tese de que o planejamento urbano *stricto sensu* no país somente pode ser entendido na esfera da ideologia e que as mudanças observadas na sua história serviram à manutenção da hegemonia e do poder das classes dominantes (VILLAÇA, 1999).

Não obstante as críticas a esse instrumento, a exigência de instituição de planos diretores como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano foi estabelecida na Constituição Federal promulgada em 1988 e regulamentada pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Desta feita e no bojo das reformas urbanas propostas, com o fim de atribuir um novo sentido aos planos, uma importante transformação deveria ser empreendida. Na perspectiva de implementação de uma gestão urbana democrática, a formulação, a execução e o acompanhamento dos planos diretores urbanos contaria obrigatoriamente com participação social, configurando o que ficou conhecido como "planejamento politizado". Esperava-se com isso, entre outros, que as demandas populares passariam a ter maiores chances de serem contempladas na política instituída.

Nesse aspecto, admitindo-se que conjunturas favoráveis podem propiciar encaminhamentos distintos, cabe ressaltar limites à participação social, em especial, o "permanente risco de cooptação estrutural por parte das instituições heterônomas", entendendo-se por cooptação estrutural "uma cooptação não deliberada, mas sim difusa; uma cooptação derivada do poder de sedução das instituições existentes, heterônomas, e do imaginário instituído, heterônimo" (SOUZA, 2006, p. 455). Apesar dessa "tendência inexorável", as organizações sociais autônomas podem e devem participar dos processos das políticas públicas ou "jogar o jogo no campo do Estado" (SOUZA, 2006, p. 454-465). Isso significa atuar também no âmbito da política formal-institucional, buscando, inclusive, transformar os aparelhos estatais e paraestatais.

Uma parte considerável dos Planos Diretores Municipais - PDMs formulados de maneira mais ou menos participativa, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, principalmente, da institucionalização do Estatuto da Cidade em 2001, ainda são peças conhecidas como "apenas para constar", que foram elaboradas para "cumprir a lei", mas que têm pouca efetividade como orientadoras das políticas urbanas, ficando sem utilização, "engavetadas". No entanto, é entendimento geral a necessidade de revisão dos planos, o que está sendo feito em alguns municípios, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

Tornar o planejamento urbano no Brasil amplamente consequente é tarefa complexa e de longo prazo, que envolve múltiplas dimensões e deve ser enfrentada a partir de diversas frentes. Nas conclusões de extensa pesquisa empreendida em escala nacional, reconhecido o papel fundamental que teriam os planos diretores e demais instrumentos de planejamento urbano para a promoção do direito à cidade, são alinhavadas recomendações que alcançam desde a regulamentação dos instrumentos de política fundiária; a articulação dos PDMs a programas habitacionais específicos; a articulação das intervenções de caráter regional com as de caráter local; o fortalecimento do controle social e do planejamento participativo, além

da tributação imobiliária; a integração das políticas setoriais para os fins do desenvolvimento urbano; a estruturação de estratégia nacional de capacitação dos municípios e da sociedade para a revisão e implementação dos planos diretores; a estruturação de um sistema nacional de gestão democrática das cidades; o fortalecimento da governança metropolitana; e o apoio institucional a pequenos municípios e a municípios envolvidos em impactos de grandes empreendimentos de infraestrutura (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

No contexto até aqui sintetizado e com base na discussão feita por estudiosos das funções dos Tribunais de Contas, na qual se admite uma ampliação de sua atuação no ciclo de políticas públicas (FERRAZ, 2010; CASTRO, 2012; CUNDA, 2011; MIRANDA, 2013; IOCKEN, 2014), hoje restrita principalmente à verificação dos aspectos legais relativos à dimensão orçamentário-financeira, se insere a ideia de um papel possível a ser exercido por essas instituições no processo de implementação e de monitoramento de Planos Diretores Municipais, no sentido de contribuir para torná-los efetivos instrumentos de planejamento e de gestão, utilizados para orientar as políticas urbanas.

Antes de expor a argumentação dessa ideia, alguns apontamentos são convenientes: a) de forma nenhuma se coloca a possibilidade levantada como substitutiva da ação das organizações sociais autônomas, nem desconsiderando a relevância que os processos de elaboração dos planos diretores pode ter para a articulação das organizações da sociedade civil e o aprofundamento do debate sobre a problemática urbana; b) compreende-se o plano diretor como um instrumento, entre outros, de definição de políticas públicas; c) entende-se os problemas observados nas leis instituídas e no processo de implementação dos PDMs como decorrentes de diversos fatores situados nas esferas política, ideológica e institucional; d) não se propugna a implementação sem análise crítica dos PDMs atualmente instituídos, ou seja, aborda-se a questão da implementação do disposto nos planos, sem analisar sua consistência e adequação a cada município específico e aos objetivos da reforma urbana.

Referente à potencialidade de atuação dos Tribunais de Contas na política urbana, cabe notar uma limitação a ser superada. Essas instituições têm, por competência estabelecida na Constituição Federal, a execução do controle externo da gestão pública, da qual decorre a possível ampliação da ação hoje exercida no ciclo das políticas públicas. No entanto, características estruturais desses órgãos, relacionadas principalmente à influência política na indicação de seus membros, podem restringir sua relativa independência dos Poderes Legislativo e Executivo, resultando num forte constrangimento de sua atuação, com o risco de comprometer sobremaneira as possibilidades vislumbradas na implementação das disposições do planejamento urbano.

A EFETIVIDADE DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS ELABORADOS NA VIGÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE

A obrigatoriedade constitucional de instituição de PDMs foi cumprida pela quase totalidade dos municípios brasileiros aos quais se aplica. No entanto, vários problemas são apontados nos planos instituídos. Observou-se assunção generalizada dos instrumentos de acesso à terra previstos no Estatuto da Cidade, mas, em muitos casos, a incorporação ocorreu sem adequada apropriação de seus objetivos e desconectada da realidade urbana e institucional local e, além disso, sua auto-aplicabilidade ou efetividade foi fortemente prejudicada pela

precariedade do disposto nos planos, implicando a necessidade de regulamentação posterior. No que concerne às políticas setoriais, tendência geral é a ausência de estratégias sócio-territoriais e a fragilidade na definição de objetivos, metas, programas e instrumentos que favoreçam a ampliação do direito à cidade. Referente às instâncias de participação social, a maioria dos municípios criou ou previu a instituição de Conselho da Cidade ou similar e de Conferências da Cidade, entre outras, mas grande parte requerendo regulamentação, e, em descumprimento ao próprio Estatuto da Cidade, a maioria dos planos não estabeleceu as condições institucionais para democratização do orçamento municipal (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 27-47).

Afora os problemas observados nos PDMs instituídos, o processo de sua implementação é bastante frágil. Tomando por base os relatórios de 27 estudos de caso realizados nas diversas regiões do país por pesquisadores associados em rede organizada pelo Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pelo Instituto Pólis, conclui-se que o panorama geral não é muito animador, embora haja relato de experiências comprometidas com a efetivação do planejamento.

Tais estudos apontam que as leis complementares e regulamentações requeridas pelos planos, com uma exceção digna de nota (BERNARDINI, 2011), não haviam sido institucionalizadas ou o foram parcialmente, mesmo tendo expirado os prazos estipulados para isso nos PDMs, ou, ainda, tinham sido feitas precariamente (ARRUDA; ABREU, 2011; CONCEIÇÃO, 2011; COSTA, 2011; FERRARI, 2011; GUIMARAENS, 2011; KLINTOWITZ, 2011; MERCÊS; CARDOSO; PONTE, 2011; MIRANDA, 2011b; PINHEIRO, 2011; SANTOS; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2011). Estudos indicam que a implementação dos instrumentos como conselhos e fundos setoriais ocorreu, principalmente, por serem necessários para acessar recursos provenientes dos demais entes federados (IACOVINI, 2011; MERCÊS; CARDOSO; PONTE, 2011). Em alguns municípios, as providências tomadas pelo poder executivo no sentido da instituição dos instrumentos de política fundiária foram encaminhadas devido a necessidades de caráter administrativo ou de adesão a ações empreendidas pelos governos estadual ou federal (MERCÊS; CARDOSO; PONTE, 2011). Em outros, a regulamentação do uso e da ocupação do solo foi instituída e alterada logo em seguida para acomodar interesses do setor imobiliário (ANDRADE, 2011). Nem sempre a existência dos instrumentos normativos assegurou sua efetividade (IACOVINI; PINHEIRO, 2011; SANTOS; OLIVEIRA, 2011), havendo, inclusive, casos em que os avanços na institucionalização de leis complementares e de regulamentações previstas nos PDMs foram relatados por gestores de órgãos de planejamento urbano, mas seriam desconhecidos de outros agentes sociais (CRUZ; COSTA, 2011) e outros em que as Câmaras Municipais aprovaram a legislação complementar, mas as Prefeituras não dispunham de estrutura administrativa para sua efetivação (ANDRADE, 2011). Resta ainda assinalar a aprovação de leis que alteraram as determinações dos PDMs, por exemplo relativas à criação de conselhos e de fundos e a definições de zoneamento e de perímetro urbano, sem cumprimento à obrigatoriedade de participação social (CONCEIÇÃO, 2011; SOUZA; FRATTARI, 2011).

Segundo os estudos, as leis orçamentárias de parte dos municípios teriam incorporado determinações dos PDMs (CRUZ; COSTA, 2011; FERRARI, 2011; GUIMARAENS, 2011; KLINTOWITZ, 2011; MIRANDA, 2011a; SILVA, 2011), mas, em outra parte considerável constatou-se o não cumprimento da determinação legal de compatibilizar as leis orçamentárias com as disposições dos planos diretores (PINHEIRO, 2011; IACOVINI; PINHEIRO, 2011; MIRANDA, 2011b; SANTOS; OLIVEIRA, 2011; SOUZA; FRATTARI, 2011). Assim, em alguns municípios o PDM

estaria norteando o planejamento e o orçamento das ações setoriais (SILVA, 2011), em outros, não (FERRARI, 2011). A compatibilização entre o PDM, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual tinha sido, às vezes, favorecida pela ausência nos PDMs de metas e objetivos, ou seja, estaria afeita apenas a diretrizes (KLINTOWITZ, 2011 e outros). Em algumas análises, foi observada a possibilidade de que a convergência de ações propostas se devesse ao fato de que os planos diretores é que teriam incorporado as disposições dos Planos Plurianuais (MERCÊS; CARDOSO; PONTE, 2011).

A implementação da obrigatoriedade legal de democratização do processo das definições orçamentárias municipais não foi objetivo dos estudos. No entanto, presume-se que os casos em que a participação social estivesse presente, seria mencionada nos relatórios. Encontraram-se poucas referências à democratização da definição do orçamento (CONCEIÇÃO, 2011; MIRANDA, 2011a; KLINTOWITZ, 2011; KUHN, 2011), uma a movimentos iniciais nesse sentido (IACOVINI; PINHEIRO, 2011) e outra à criação de Conselho do Orçamento Participativo, mas sem informação sobre sua atuação (COSTA, 2011). Várias menções foram feitas a que os processos participativos nas definições do orçamento municipal existentes eram anteriores à institucionalização dos PDMs e algumas à desmobilização de tais instâncias (SANTORO; COBRA; MOLINARI, 2011).

Referente aos espaços e mecanismos de participação social, nos estudos referidos encontrou-se menção a municípios onde o Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho da Cidade ou similar vinha funcionando regularmente (MIRANDA, 2011a) ou teria atuação mais "veemente" (ARRUDA; ABREU, 2011) e a outros, em que tal instância não havia sido criada ou regulamentada (GUIMARAENS, 2011; MIRANDA, 2011b; MERCÊS; CARDOSO; PONTE, 2011; SILVA, 2011;). Em vários municípios o Conselho foi instalado, mas muitos nunca funcionaram, deixaram de funcionar ou tinham funcionamento irregular e, mesmo entre os que permaneciam funcionando, não se observou sua ação nas políticas urbanas executadas pela municipalidade (BERNARDINI, 2011; CONCEIÇÃO, 2011; FERRARI, 2011; IACOVINI, 2011; IACOVINI; PINHEIRO, 2011; KLINTOWITZ, 2011; PINHEIRO, 2011; SANTOS; OLIVEIRA, 2011), sendo alguns revestidos de caráter consultivo, sem poder deliberativo, e outros, burocrático, uma vez que não discutiam políticas ou princípios, limitando-se a procedimentos administrativos (KUHN, 2011).

Os PDMs, assim, não são referência para a definição das políticas urbanas, reconhecendo-se que nessa competência os interesses políticos da gestão municipal seriam o fator realmente decisivo (IACOVINI; PINHEIRO, 2011). Nos casos em que coincidem as determinações do PDM com a política executada, isso pode resultar do fato de que as intervenções já estavam programadas antes da elaboração do PDM e foram por ele incorporadas (MERCÊS; CARDOSO; PONTE, 2011).

À época da realização dos estudos antes resumidos, contava-se no mínimo dois anos desde a aprovação nas Câmaras Municipais da maioria dos PDMs analisados. Ainda que se possa considerar a hipótese de que aquela avaliação estivesse comprometida pelo pouco tempo de vigência dos planos, que poderia não favorecer a implementação de suas disposições, avaliações mais recentes apontam indícios de que, passada em torno de uma década da aprovação das leis, a situação, de modo geral, talvez não tenha se alterado substancialmente ou, pelo menos, seja consideravelmente heterogênea. Em municípios paranaenses com população menor que 20 mil habitantes, por exemplo, observou-se avanços significativos na aplicação da legislação e dos instrumentos do Estatuto da Cidade e que os PDMs têm

auxiliado na gestão dos municípios (MOREIRA; TERBECK, 2015). Já em municípios da Região Metropolitana de Belém, a implementação dos PDMs encontra-se comprometida pela ausência de regulamentação (PACHECO e MERCÊS, 2016; PACHECO e MERCÊS, 2015).

Isso mostra que são necessárias ações visando à implementação dos PDMs como instrumento básico da política urbana proposta na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. A despeito das competências dos Poderes Legislativo e Judiciário, o que se coloca em discussão é uma possível competência auxiliar dos Tribunais de Contas na implementação das políticas urbanas.

O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: COMPETÊNCIAS LEGAIS E CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS

O controle externo da gestão pública "é aquele feito por órgão que não pertença à estrutura do poder sobre o qual o controle é realizado" (Aguiar, 2011, p. 141). No Brasil, o controle externo sobre a administração pública federal assenta suas bases na Constituição Federal, a qual prescreve que essa atuação compete ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU.

No que concerne ao controle externo da administração municipal, objetivando salvaguardar a simétrica com a norma estabelecida para o nível federal de governo, a Carta Magna em seu artigo 31 determinou que:

A **fiscalização do Município** será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante **controle externo**, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O **controle externo da Câmara Municipal** será exercido com o **auxílio** dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou **Tribunais de Contas dos Municípios**, onde houver (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, diversos arranjos institucionais de controle externo do nível local de governo são adotados no país: a) Tribunal de Contas do Município (Órgão Municipal), no caso dos municípios sede do Rio de Janeiro e de São Paulo; b) Tribunal de Contas dos Municípios (Órgão Estadual), no caso dos municípios dos Estados da Bahia, de Goiás e do Pará; e c) Tribunal de Contas do Estado (Órgão Estadual), nos demais municípios.

Embora a Constituição Federal e as Constituições Estaduais estipulem que a titularidade do controle externo é função do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas exercerão o auxílio técnico de forma autônoma e independente. Tal argumento fica reforçado ao se visualizar o entendimento de Mileski ao ressaltar que "essa função de auxílio não remete a qualquer vínculo de subordinação hierárquica ao Poder Legislativo, pois, de acordo com a doutrina majoritária, as Cortes de Contas se revestem de autonomia e independência própria" (MILESKI, 2011, p. 298).

Na mesma linha de pensamento, Medauar esclarece que:

Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se sua função é de atuar em auxílio ao Poder Legislativo. Sua natureza, em razão das próprias normas da constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura

de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente (MEDAUAR, 2014, p. 153).

Dessa forma, verificada a inexistência de hierarquia dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo, compreende-se que este exerce um controle de caráter eminentemente político, enquanto que às Cortes de Contas recai a incumbência de realizar o controle técnico, formal e legal, dos atos de gestão dos administradores públicos.

Superadas as discussões acerca da importância das Cortes de Contas na execução do controle externo, é imprescindível analisar a natureza jurídica das suas decisões. Locken lembra que “a deliberação desses Tribunais caminha numa terceira via, não sendo nem puramente administrativa nem tampouco eminentemente jurisdicional” (LOCKEN, 2014, p. 54).

Os Tribunais de Contas são órgãos responsáveis por auxiliar o Poder Legislativo na “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (...), quanto à legalidade, legitimidade, economicidade”, possuindo também a função sancionatória, na qual poderão “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” e “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (BRASIL, 1988).

Mileski (2011) e Locken (2014) explicitam que os Tribunais de Contas podem exercer tanto a função administrativa quanto judicial e asseveram que, como a sua função fiscalizadora deriva de competências constitucionais específicas, a revisão de suas decisões só pode se dar em face de ilegalidade manifesta ou erro formal, com estabelecimento de sua nulidade, sem, contudo, possibilitar o rejuízo das contas pelo Judiciário, por se tratar de uma competência exclusiva destinada a esses Tribunais.

Assim, os Tribunais de Contas acabam por exercer uma atribuição que excede a mera função administrativa, pois, de acordo com Vieira (1990), as decisões das Cortes de Contas de que resulte imputação de débito ou multa em razão do julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis passa a caracterizar uma exceção ao princípio do monopólio da função jurisdicional do Poder Judiciário.

Os Tribunais de Contas exercem, então, uma importante função no que diz respeito à fiscalização do cumprimento dos preceitos legais e formais que regem a boa gestão pública. Tal argumento ganha força ao se verificar o disposto na Súmula 347 do STF a qual destaca que “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público” (STF, 1963).

Cabe, porém, fazer uma ressalva quanto à limitação da atuação desses órgãos. Apesar da independência funcional em relação aos Poderes Legislativo e Executivo, os Tribunais de Contas neles apóiam sua legitimidade e, portanto, não são constrangidos a buscar sustentação nas relações com a sociedade. No aspecto diretivo, em conformidade com o disposto no texto constitucional, os Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais e municipais são indicados para mandatos vitalícios por escolha do Poder Legislativo e do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 653, esclarecendo que:

No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo

Estadual, cabendo a este indicar um dentre Auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha (STF, 2003)

Relativo a esse aspecto, Schneider (2014) é enfático ao criticar a forma de indicação dos membros dos Tribunais de Contas como sendo um dos fatores que fazem, na maioria das vezes, preponderar o aspecto político sobre o técnico na ação desses órgãos. Na mesma linha de entendimento, Medauar afirma que a escolha da maioria desses membros pelo Poder Legislativo “oferece o risco de se escolher políticos poucos interessados na função de controle” (MEDAUAR, 2014, p.156).

Reforçando esse entendimento, Ferreira Junior destaca que:

A partir do momento em que o caráter político passa a ser o determinante na escolha dos juízes de contas públicas, a legitimidade da jurisdição e do controle das contas públicas fica severamente comprometida, deixando vulnerável o exercício substantivo do controle externo sobre a administração pública (FERREIRA JUNIOR, 2015, p. 125).

As características estruturais antes mencionadas podem resultar em um ambiente de compromissos políticos que poderia prejudicar sobremaneira a isenção necessária para o livre desempenho das atribuições dos Tribunais de Contas. No entanto, para alguns autores, a estrutura legal e técnica de que as Cortes de Contas se revestem podem e devem ser considerados como uma alternativa viável para se fortalecer e implementar políticas públicas mais efetivas.

ONOVO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O contexto atual, em que se tem uma alta fragmentação do poder estatal, nos leva a refletir sobre o papel essencial dos órgãos de controle externo no fortalecimento dos processos das políticas públicas. Dessa forma, torna-se importante identificar se a atuação dos Tribunais de Contas está limitada ao processo avaliativo ou se, a partir das novas atribuições legais e demandas da sociedade, o órgão poderia passar a assumir um papel que vise contribuir para a efetividade do ciclo das políticas públicas.

Miranda (2013) destaca que, ao avaliar programas e políticas, os Tribunais de Contas acabam contribuindo também para a formulação e implementação de programas e políticas, uma vez que os resultados da avaliação podem incidir e orientar ações futuras na formação de determinadas agendas. O autor ainda destaca que as Cortes de Contas poderiam atuar além dos mecanismos coercitivos e seriam “capazes de fazer amplas e complexas avaliações de políticas públicas e, portanto, funcionando também como auxiliar mesmo da formulação de políticas” (MIRANDA, 2013, p.198).

Sob essa concepção, Locken (2014) salienta que os Tribunais de Contas possuem legitimidade para atuar nas diversas etapas que integram o ciclo de políticas públicas, destacando as etapas de formulação, implementação e avaliação, e identifica os diferentes modos de intervenção desses órgãos de controle externo em cada uma dessas etapas. A autora destaca que as Cortes de Contas, apoiadas em suas competências técnicas e políticas, passam a intervir no ciclo de políticas públicas através das funções de provocação, de comprometimento e sancionadora.

Portanto, no momento da formulação da política pública, os Tribunais de Contas exerceriam uma função de provocação, induzindo a inserção de determinado problema na agenda política

através de alertas ou determinação de estudos técnicos. Na fase seguinte, na implementação da política pública, os Tribunais desempenhariam a função de comprometimento, quando, diante da constatação de irregularidades, exigiriam do poder público um compromisso de correção. Por último, na fase de avaliação e controle, os Tribunais exerceriam sua função tipicamente sancionadora, momento em que o órgão aplica sanções e/ou débitos aos gestores públicos (IOCKEN, 2014).

A partir da visualização mais ampla dessa atuação sobre o ciclo de políticas públicas, Miranda (2013) sintetiza as competências das Cortes de acordo com as etapas das políticas públicas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - O Tribunal de Contas no processo de políticas públicas

Formação da agenda	Em julgamentos finais ou mesmo em fases preliminares, com comunicações e notificações, o Tribunal de Contas pode alertar os jurisdicionados sobre questões não percebidas e que se transformam em problemas para os quais ações começam a ser elaboradas.
Elaboração	O órgão fiscalizador pode não impor, mas sugerir alternativas, com base em experiências de outras situações. Isso ocorre, inclusive, em relação a muitos municípios com carência de recursos materiais e de pessoal qualificado.
Fomulação	O Tribunal de Contas não impõe maneiras, mas pode fornecer elementos para fórmulas legais, através de respostas a consultas feitas pelos jurisdicionados.
Implementação	Em auditorias operacionais, a Corte de Contas pode identificar fases do processo que apresentaram falhas e problemas, podendo sugerir medidas corretivas sem caráter punitivo.
Execução	Não cabe ao Tribunal de Contas interferir nessa e em nenhuma outra fase do processo de políticas públicas, mas pode fornecer elementos, documentos, orientações para auxiliar na correção de rumos de um programa. Ex: Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)
Acompanhamento	A participação e o auxílio do Tribunal de Contas de maneira formal e legal ocorrem também com o exame, por exemplo, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório de Gestão Fiscal (quadimestral), dois instrumentos exigidos pela LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal].
Avaliação	A participação do Tribunal de Contas pode se dar nessa fase não só do ponto de vista da fiscalização rotineira, mas também considerando o que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade (...), dentre outras coisas, de "avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União" e "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional".

Fonte: Miranda (2013, p. 201).

Destarte, com base nas considerações dos autores citados, verifica-se o surgimento de uma convergência doutrinária em torno de um novo desenho institucional da forma de atuação das Cortes de Contas sobre as políticas públicas. Com essa nova perspectiva, os Tribunais de Contas podem exercer um papel de maior significância no que diz respeito à construção de políticas públicas mais eficientes.

Cunda destaca que esse novo controle externo pode ser efetivado com a utilização de mecanismos como o "termo de ajustamento de gestão, auditorias operacionais, audiências públicas, intercomunicação entre as instituições" (Cunda 2011, p. 117, grifos do autor), dentre outros a serem desenvolvidos de maneira a melhor tutelar os direitos fundamentais.

O Termo de Ajustamento de Gestão é um instrumento que ganha relevância no cumprimento da função orientativa e pedagógica dos Tribunais. De acordo com Ferraz,

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritário e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível [...] sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo (FERRAZ, 2010, p. 209).

Desse modo, esse instrumento passa a assumir um importante papel que objetiva contratar com os administradores públicos, alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas. Este 'contrato' assumirá contornos de verdadeiro 'contrato de gestão' e o Tribunal de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a res pública (FERRAZ, 2010, p. 209).

Na visão de Cunda,

[...] a efetivação do termo de ajustamento de gestão viabilizará a célere reparação de danos causados ao erário, possibilitando uma rápida e eficiente correção de irregularidades praticadas na gestão pública, de maneira a valorizar o princípio constitucional da eficiência administrativa e os direitos fundamentais à duração razoável do processo e à boa administração pública (CUNDA, 2011, p. 137, grifo nosso).

Outro instrumento que ganha força como alternativa para se alcançar políticas públicas mais contundentes é a auditoria operacional, que, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, passa a ser entendido como sendo "O exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública" (BRASIL, 2010, p. 11).

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Cunda passa a conceituar auditoria operacional como:

A avaliação, de forma sistemática, de programas, projetos, atividades ou ações administrativas por órgãos e entidades públicas, quanto às dimensões da economicidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da equidade de maneira a tutelar o direito fundamental à boa administração pública (CUNDA, 2011, p.136).

Dessa forma, essa auditoria possibilita uma averiguação não somente do cumprimento do princípio da legalidade, mas também uma melhor noção quanto aos resultados efetivos das políticas públicas.

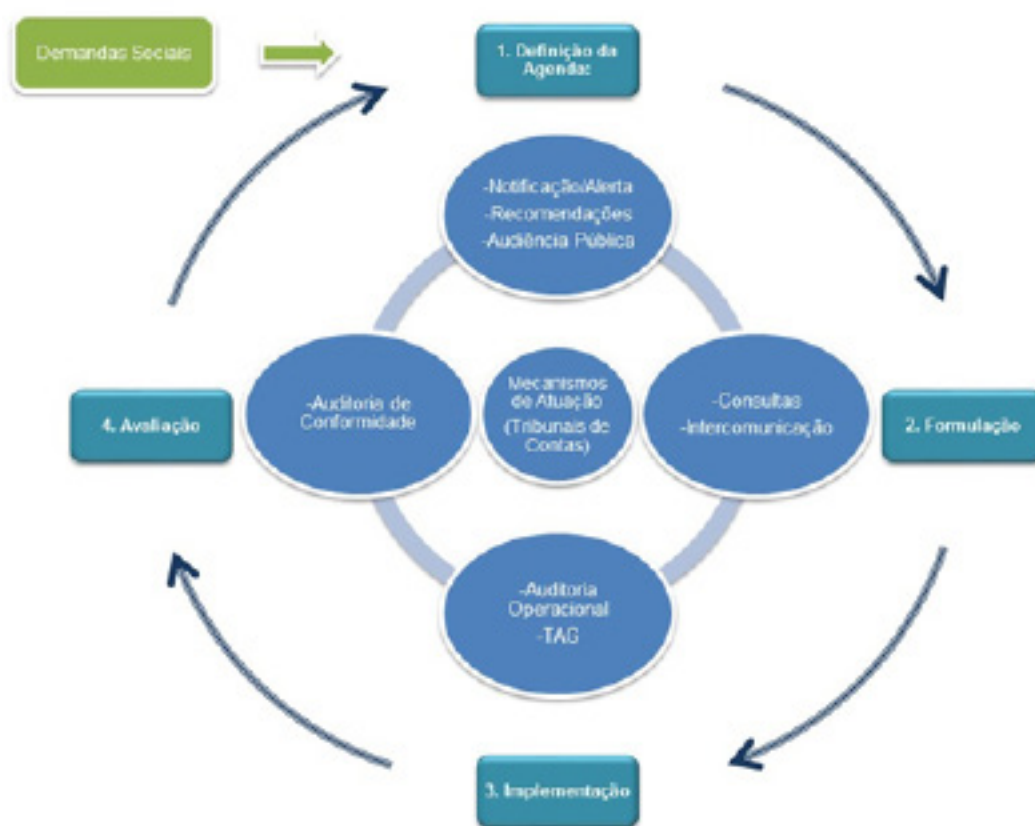
É imprescindível também a inserção cada vez maior dos Tribunais de Contas em audiências públicas e debates realizados no processo de formulação das políticas públicas, uma vez que detém informações técnicas que auxiliariam a construção da agenda. Quanto à intercomunicação entre as instituições, verifica-se que esse é um processo crescente, no qual se torna essencial que as instituições melhor estruturadas e dotadas de corpo técnico multidisciplinar possam auxiliar os gestores municipais no desenvolvimento das políticas setoriais.

No que diz respeito à superação do tradicional controle formal e legal exercido pelas Cortes de Contas, Castro esclarece que:

Apesar das Cortes de Contas terem surgido originalmente com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, as transformações no papel do Estado levaram-nas a buscar novas formas de monitoramento, avaliação e controle que fossem além da mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial que contemplassem questões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais (CASTRO, 2012, p. 12).

Ilustra-se o papel das Cortes de Contas no processo das políticas públicas com a figura a seguir.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas e mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas



Fonte: Elaboração própria

UMA POSSÍVEL ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Consubstanciado no contexto legal que norteia e ampara a atuação dos Tribunais de Contas e considerando o papel que estes podem desempenhar nas políticas públicas, não há de se questionar que a política urbana está suscetível à atuação dessas Cortes de Contas. Apesar da existência de todo um arcabouço normativo que permite essa forma de execução do controle externo, tem-se visto uma atuação desses órgãos com pouco destaque, na maioria das vezes se limitando a verificar se os instrumentos previstos existem e se revestem na forma

de lei. O que se propõe pensar é sobre a possibilidade de as Cortes implementarem ações de fiscalização que excedam o aspecto legal relativo à dimensão orçamentário-financeira e procedam a avaliações que remetam a aspectos relacionados ao alcance dos princípios, diretrizes, objetivos e metas dos PDMs, tendo como referência o ideal do direito à cidade expresso na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A competência das Cortes de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos públicos, não se restringindo ao formalismo legal, mas sendo vinculada também à legitimidade dos atos do poder público, conforme disposições constitucionais antes mencionadas, permite pensar na possibilidade de atuação dessas instituições em questões como segue:

- a) O PDM contém detalhamento necessário para efetivamente orientar a definição do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual?
- b) O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são compatíveis com o disposto no PDM?
- c) As despesas efetuadas pelo poder público estão obedecendo ao cronograma de prioridades definido no PDM?
- d) As leis orçamentárias municipais foram elaboradas democraticamente e com efetiva participação de órgãos colegiados de política urbana?

A avaliação orçamentário-financeira incorporando essa perspectiva produziria informações que respaldariam a adoção dos mecanismos sugeridos por Cunda (2011), quais sejam o termo de ajustamento de gestão, a auditoria operacional, a audiência pública e a intercomunicação entre as instituições, além de outras formas de atuação, que contribuiriam para a retroalimentação do ciclo de políticas urbanas. Além das funções de provocação e de comprometimento, se admite-se a concepção de Locken (2014) antes exposta, as Cortes de Contas poderiam intervir no ciclo de políticas públicas também através da função sancionadora.

Evidentemente, as questões antes referidas não esgotam o rol dos entraves observados na implementação dos PDMs. Entendemos, no entanto, que se referem a aspectos essenciais da relação entre planejamento urbano, política urbana e sua democratização, perpassando problemas como a instituição e funcionamento dos órgãos colegiados e sua capacidade de influenciar a política urbana, a democratização do orçamento público, a integração das políticas setoriais e a priorização das intervenções do poder público.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, U. D. de; ALBUQUERQUE, M. A. S. de; MEDEIROS, P. H. Ramos. *A Administração Pública Sob a Perspectiva do Controle Externo*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ANDRADE, T. B. et al. Estudo de Caso de Ribeirão das Neves, Minas Gerais. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011. Em DVD (Relatório de pesquisa).

ARRUDA, A. M. V. de; ABREU, M. G. Estudo de Caso de Campo Grande, Mato Grosso do Sul. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011. Em DVD (Relatório de pesquisa).

BERNARDINI, S. P. Estudo de Caso de São Paulo, São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União*. 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. (Ministério das Cidades). *Plano Diretor Participativo. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Ministério das Cidades. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. 2004.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 abril. 2016.

CASTRO, S. H. R. de. Construção do modelo de avaliação dos resultados governamentais no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. In: MARINI, C.; MARTINS, H. (Org.). *Governança em ação*. volume 3. Publix Editora, 2012. 1. ed. p. 43-66.

CONCEIÇÃO, S. G. da. Estudo de Caso de São Luís, Maranhão. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

COSTA, L. A. M. Estudo de Caso de Caetité, Bahia. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

COSTA, M. A. Estudo de Caso de Montes Claros, Minas Gerais. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

CRUZ, L. de S; COSTA, L. A. M. Estudo de Caso de Salvador, Bahia. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

CUNDA, D. Z. G. da. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

FERRARI, R. Estudo de Caso de Itajaí, Santa Catarina. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

FERRAZ, L. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 205-214, set. 2010.

FERREIRA JUNIOR, A. de M. *O Bom Controle Público e as Cortes de Contas como Tribunais da Boa Governança*. Florianópolis, 2015. 257 p. Dissertação (Mestrado) -Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós Graduação em Direito.

GUIMARAENS, M. E. B. Estudo de Caso de Bagé, Rio Grande do Sul. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

IACOVINI, R. F. G. Estudo de Caso de Irauçuba, Ceará. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

IACOVINI, R. F. G.; PINHEIRO, V. Estudo de Caso de Juazeiro do Norte, Ceará. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

IOCKEN, S. N. *Políticas Públicas: O Controle do Tribunal de Contas*. 1ª Edição. Editora Conceito, 2014.

KLINTOWITZ, D. Estudo de Caso de São Carlos, São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

KUHN, C. Estudo de Caso de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

MEDAUAR, O. O Controle da Administração Pública. 3. Ed. São Paulo. *Revista dos Tribunais*, 2014.

MERCÊS, S.; CARDOSO, A. C.; PONTE, J. Estudo de Caso de Ananindeua, Pará. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

MILESKI, H. S. *O Controle da Gestão Pública*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MIRANDA, A. G. *Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013): da legislação simbólica ao "gerencialismo público" do ajuste fiscal*. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

MIRANDA, L. Estudo de Caso de Olinda, Pernambuco. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011a Em DVD. (Relatório de pesquisa).

MIRANDA, L. Estudo de Caso de Petrolina, Pernambuco. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011b Em DVD. (Relatório de pesquisa).

MOREIRA, T. A.; TERBECK, M. I. Planos diretores municipais de pequeno porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 227-236, ago. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000200227&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 14 abr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.002.AO01>.

PACHECO, N. C.; MERCÊS, S. Produção Pública do Espaço Intraurbano e Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades em Municípios Selecionados da Região Metropolitana de Belém. In: XXVII Seminário de Iniciação Científica UFPA. 12 a 16 de Setembro de 2016. Disponível em: <http://www.pibic.ufpa.br/resumos/7829.pdf>. Acesso em 05/05/2016.

PACHECO, N. C.; MERCÊS, S. Produção Pública do Espaço Intraurbano e Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades em Municípios Selecionados da Região Metropolitana de Belém. In: XXVI Seminário de Iniciação Científica UFPA. 14 a 25 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.pibic.ufpa.br/resumos/7829.pdf>. Acesso em 05/05/2016.

PINHEIRO, V. Estudo de Caso de Beberibe, Ceará. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; MOLINARI, N. Estudo de Caso de Catanduva, São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Obser-

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011, p. 27-56.

SANTOS, M. R. M.; OLIVEIRA, F. L. de. Estudo de Caso de Duque de Caxias, Rio de Janeiro. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

SILVA, J. de S. e. Estudo de Caso de Santa Bárbara, Minas Gerais. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

SOUZA, D. M. B de L. D. de; FRATTARI, N. F. Estudo de Caso de Goiânia, Goiás. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2011 Em DVD (Relatório de pesquisa).

SOUZA, M. L. de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 454-465.

STF. Súmula n. 347, de 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 abril. 2016.

STF. Súmula n. 653, de 24 de setembro 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=653.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 16 abril. 2016.

VIEIRA, R. de M. Tribunal de Contas: o valor de suas decisões. *Revista de Informação Legislativa*, n. 106, p. 103-108, abr. / jun. 1990.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.